

Sierak, Jacek

Sytuacja finansowa gmin polskich w latach 1994-2001

Rocznik Żyrardowski 2, 113-141

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Sytuacja finansowa gmin polskich w latach 1994–2001

Wprowadzenie

Finanse są bardzo istotnym elementem zarządzania, spełniającym ważną funkcję w realizacji przyjętych przez władze lokalne celów bieżących i rozwojowych. Ich wielkość wyznacza rozmiary możliwych do realizacji zadań bieżących i rozwojowych. Kluczowe znaczenie w procesie zarządzania ma planowanie finansowe, w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, w szczególności poszukując odpowiedzi na pytania: co władze lokalne chcą osiągnąć, jak zamierzają zrealizować plany, w jakim czasie chcą uzyskać efekty. Podstawowym planem finansowym gminy jest roczny budżet, łączący w sobie koszty planowanej działalności całej gminy z dostępnymi na dany rok środkami finansowymi. Dostarcza on informacji o ilościowym zestawieniu zadań i priorytetów. Budżet jest jednocześnie jednym z najważniejszych narzędzi zarządzania finansami. Dochody i wydatki budżetowe dając władzom publicznym możliwość oddziaływania na otoczenie, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. W przypadku dochodów dzieje się to np. poprzez kształtowanie wysokości stawek oraz udzielanie ulg i zwolnień podatkowych. Prowadząc politykę podatkową władze gmin mogą wpływać na przebieg procesów gospodarczych zachodzących na ich terenie. Wydatki wypełniają tę funkcję będąc wyrazem polityki władz lokalnych, które zgodnie z przyjętymi priorytetami realizują ustalone zadania. Tak prowadzona polityka powinna mieć jasno sprecyzowane cele i określony, długookresowy horyzont czasowy.

Gminy mają możliwość podwyższania budżetu przychodami o charakterze zwrotnym w postaci zaciąganych kredytów bankowych i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych. W takiej sytuacji gminy występują w roli dłużników, odpowiadając za swe zobowiązania posiadaniem majątkiem i osiąganym dochodami. Potrzeba korzystania z tych źródeł zasilania występuje w warunkach trudności finansowych w gospodarce samorządu lub w przypadku podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych przekraczających własne możliwości finansowe budżetu. Z punktu widzenia racjonalności gospodarowania zaciąganie kredytów i pożyczek jest uzasadnione w przypadku podejmowania zadań inwestycyjnych. Jednak nadmierne, niekontrolowane zadłużanie się samorządów jest zjawiskiem niebezpiecznym i może prowadzić do wystąpienia trudności finansowych.

Zasadnicze znaczenie dla zakresu i standardu realizowanych przez daną gminę zadań ma wielkość jej dochodów. Podstawowym problemem strony wydatkowej budżetu gminy jest właściwy podział środków publicznych. W pierwszej kolejności dokonuje się rozdziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną. Rachunek efektywności gospodarowania środkami powinien w określonych warunkach społeczno-gospodarczych wykazać optymalność wyboru zadań i sposobów ich finansowania. Powinno

to zapobiegać wystąpieniu niepożądanych zjawisk w czasie, których skutkiem może być obniżenie standardu świadczonych usług, czy też niemożność sfinansowania podjętych zadań inwestycyjnych. Wśród wydatków bieżących podstawowym zagrożeniem jest koncentracja środków finansowych w jednej lub dwóch branżach. W części inwestycyjnej zapotrzebowanie na projekty przekracza zasoby środków dostępnych na ich sfinansowanie. Zadaniem władz lokalnych jest analiza priorytetów inwestycyjnych i ich zestawienie z występującymi wydatkami bieżącymi, przy uwzględnieniu zachowania niezbędnego, pożądanego poziomu zaspokojenia potrzeb.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny państwa. Towarzyszyło temu powołanie samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa. Jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego i jednostkami samorządu terytorialnego są więc gminy, powiaty i województwa.

Podstawę prawną gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego stanowią:

- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określają w odniesieniu do tych jednostek:

- źródła dochodów,
- zasady ustalania subwencji ogólnej,
- zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnej,
- zasady i tryb udzielania dotacji.

Dochody gmin

Zgodnie z art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 dochodami gminy są:

- 1) wpływy z ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw podatków:
 - a) od nieruchomości,
 - b) rolnego,
 - c) leśnego,
 - d) od środków transportowych,
 - e) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanej w formie karty podatkowej,
 - f) od spadków i darowizn,
 - g) od posiadania psów (zmieniona ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych umożliwia zwolnienie mieszkańców gminy z podatku od posiadania psów),
- 2) wpływy z opłat:
 - a) skarbowej,
 - b) eksploatacyjnej, w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
 - c) lokalnych, uiszczanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych,

- d) innych, pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, o ile ustawy stanowią, że jest to dochód gminy,
- 3) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:
 - a) 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy, ustalonych w sposób określony w art. 5,
 - b) 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy, z zastrzeżeniem art. 7,
 - 4) subwencja ogólna,
 - 5) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy,
 - 6) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami,
 - 7) odsetki od środków finansowych gminy, gromadzonych na rachunkach bankowych,
 - 8) dochody z majątku gminy.

Dochodami gminy mogą być:

- 1) dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy,
- 2) dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 4) dotacje z funduszy celowych,
- 5) spadki, zapisy i darowizny,
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,
- 7) opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności, stanowiących dochody gminy,
- 8) odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału,
- 9) dochody z kar pieniężnych i grzywien, określonych odrębnymi przepisami,
- 10) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Na subwencję ogólną dla gmin składają się części:

- podstawowa,
- oświatowa,
- rekompensująca.

Subwencja rekompensująca obejmuje kwoty:

- rekompensaty – dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
- rekompensujące dochody utracone bezpośrednio z tytułu:
 - ustawowych ulg i zwolnień podatkowych określonych w ustawie o podatku rolnym, w ustawie o lasach, w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
 - obniżenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

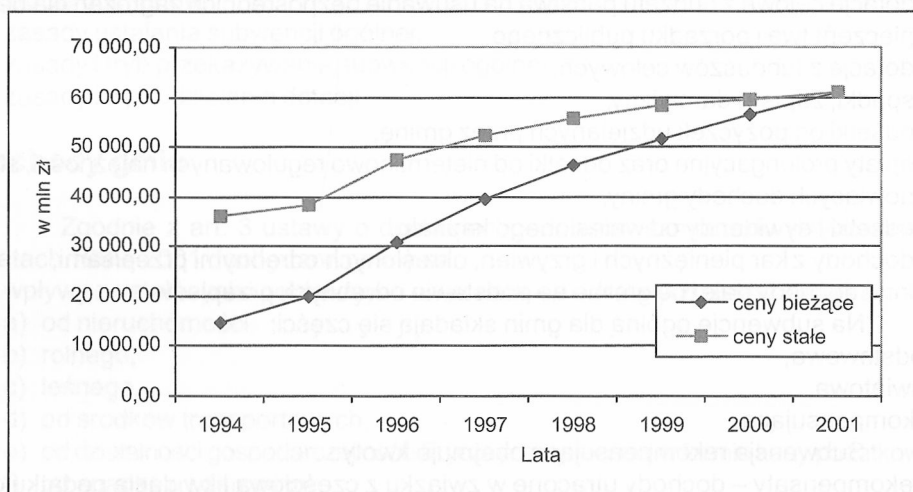
Dochody budżetów gmin w latach 1994–2001

W latach 1994–2001 gospodarka finansowa samorządu terytorialnego była prowadzona w warunkach stałego wzrostu dochodów budżetowych gmin. Ich wartość nominalna zwiększyła się z 14 808 mln zł w 1994 r. do 60 954 mln zł w 2001 r., a realna¹ w tym samym okresie z 32 222 mln zł do 56 350 mln zł, tj. o 68%². Zmiany te obrazuje tabela 1 zilustrowana rysunkiem 1³. Wysoki wzrost dochodów cechował rejony o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Najwyższą dynamikę zanotowano w gminach byłych województw przemyskiego, łomżyńskiego, białkopodlaskiego, zamojskiego, ostrołęckiego i suwalskiego. Najwolniej dochody wzrastały w regionach z dużymi ośrodkami miejskimi: łódzkim, katowickim, gdańskim, krakowskim i warszawskim.

Tabela 1. Dochody budżetów gmin w latach 1994–2001 w mln zł

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wartości nominalne	14 808,05	19 993,43	30 956,38	39 518,25	46 119,41	51 741,68	56 350,18	60 954,01
Wartości realne	36 279,72	38 307,42	47 548,99	53 231,08	55 573,89	58 416,36	59 449,44	60 954,01

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.



Rys. 1. Dochód budżetów gmin w latach 1994–2001

Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS.

¹ Wszystkie wartości realne (stałe) przedstawiono w cenach 2001 r.

² Wszystkie dane statystyczne przedstawiono na podstawie sprawozdawczości GUS, a dla roku 2001 na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

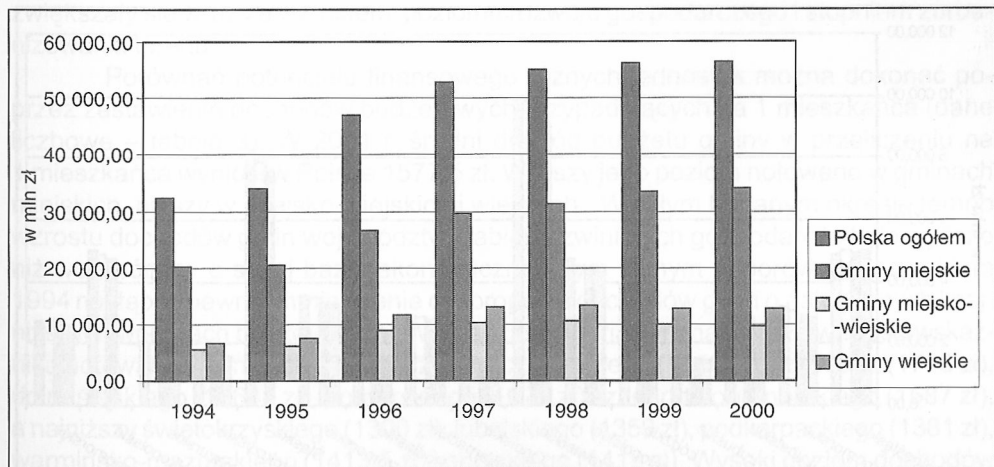
³ Do dochodów gmin począwszy od 1998 r. dodano dochody miast na prawach powiatu – które na podstawie przepisu art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) – sporządzają jeden budżet.

W latach 1994–2000 najszybsze tempo wzrostu notowano w gminach wiejskich (+94,5%), a następnie miejsko-wiejskich (+76,8%) i miejskich (+68,1%). W ogólnej kwocie dochodów budżetów gmin w Polsce w 2000 r. zdecydowanie dominowały gminy miejskie (60,1% ogółu dochodów gmin), a znacznie niższy udział miały gminy miejsko-wiejskie (17,4%) i wiejskie (22,4%). W latach 1999 i 2000 nastąpił spadek realnych dochodów gmin miejsko-wiejskich i wiejskich liczony w stosunku do dwóch lat wcześniejszych. Dynamikę zmian w poszczególnych typach gmin obrazuje tabela 2, zilustrowana rysunkiem 2.

Tabela 2. Dochody budżetów gmin wg typów gmin 1994–2000 (wartości realne 2000 r. w mln zł)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1994 1994 = 100
Polska ogółem	32 222,31	34 008,83	47 084,65	52 717,34	55 066,57	56 087,99	56 350,18	174,88
Gminy miejskie	20 177,15	20 521,57	26 639,18	29 487,01	31 343,70	33 381,28	33 907,86	168,05
Gminy miejsko-wiejskie	5 541,20	6 158,19	8 924,13	10 110,81	10 373,88	9 933,58	9 795,01	176,77
Gminy wiejskie	6 503,96	7 329,07	11 521,34	13 119,52	13 349,00	12 773,13	12 647,32	194,46

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 2. Dynamika wzrostu dochodów gmin 1994–2000 wg typów gmin

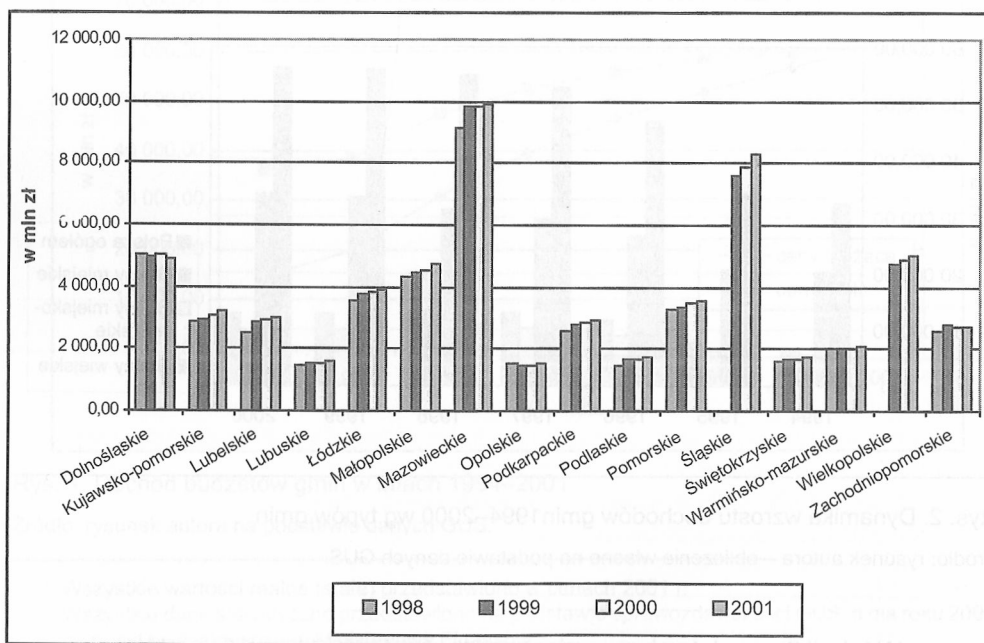
Źródło: rysunek autora – obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W tabeli 3 przedstawiono zmiany wielkości budżetów gmin w układzie województw w latach 1998–2000 (ilustracja graficzna – rysunek 3).

Tabela 3. Dochody budżetów gmin ogółem w układzie województw w latach 1998–2001 r. w mln zł

Województwo	1998		1999		2000		2001		Dynamika 2000/1998 1998 = 100 wartości realne
	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące i stałe	na 1 mieszkańca	
Dolnośląskie	4 160,44	5 013,33	4 378,12	4 942,90	4 758,79	5 020,52	4 896,64	1 648,04	97,67
Kujawsko-pomorskie	2 378,86	2 866,53	2 620,51	2 958,56	2 897,89	3 057,27	3 186,51	1 517,32	111,16
Lubelskie	2 088,33	2 516,44	2 526,33	2 852,23	2 794,15	2 947,83	3 030,90	1 359,01	120,44
Lubuskie	1 220,54	1 470,75	1 359,66	1 535,06	1 473,61	1 554,66	1 578,63	1 540,96	107,33
Łódzkie	2 962,41	3 569,70	3 334,34	3 764,47	3 636,08	3 836,06	3 896,98	1 477,11	109,17
Małopolskie	3 582,85	4 317,33	3 971,34	4 483,64	4 294,91	4 531,13	4 712,85	1 455,48	109,16
Mazowieckie	7 587,41	9 142,83	8 700,43	9 822,79	9 301,49	9 813,07	9 939,30	1 958,30	108,71
Opolskie	1 245,80	1 501,19	1 305,06	1 473,41	1 393,47	1 470,11	1 536,08	1 418,73	102,32
Podkarpackie	2 119,70	2 554,24	2 462,28	2 779,91	2 701,52	2 850,10	2 943,20	1 381,86	115,23
Podlaskie	1 192,28	1 436,70	1 471,89	1 661,76	1 602,71	1 690,86	1 747,55	1 431,72	121,64
Pomorskie	2 705,56	3 260,20	2 995,53	3 381,95	3 331,79	3 515,04	3 586,79	1 628,98	110,02
Śląskie	5 939,00	7 156,50	6 714,12	7 580,24	7 457,33	7 867,48	8 314,22	1 717,76	116,18
Świętokrzyskie	1 357,77	1 636,11	1 490,91	1 683,24	1 596,69	1 684,51	1 718,85	1 300,81	105,06
Warmińsko-mazurskie	1 663,42	2 004,42	1 774,55	2 003,47	1 937,46	2 044,02	2 076,25	1 413,49	103,58
Wielkopolskie	3 775,37	4 549,32	4 171,39	4 709,50	4 598,69	4 851,62	5 035,96	1 497,34	110,70
Zachodniopomorskie	2 139,67	2 578,30	2 465,21	2 783,22	2 573,61	2 715,16	2 753,22	1 587,24	106,78
Polska ogółem	46 119,41	55 573,89	51 741,68	58 416,36	56 350,18	59 449,44	60 955,36	1 577,48	109,68

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 3. Dochody budżetów gmin wg województw w latach 1998–2001 (wartości realne)

Źródło: rysunek – obliczenia autora na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Badając tempo zmian dochodów budżetów gmin w okresie 1998–2001 należy stwierdzić, że przy średnim tempie wzrostu wynoszącym nominalnie 32,2%, a realnie 6,8%, najwyższą dynamikę zmian w wartościach stałych zanotowano w województwach: podlaskim (+21,6%), lubelskim (+20,4%), podkarpackim (+15,2%). W województwie dolnośląskim wartości realne 2001 r. były o 2,3% niższe od zanotowanych w 1998 r., a niski wzrost cechował: opolskie (2,3%), warmińsko-mazurskie (3,6%) i świętokrzyskie (5,1%).

Po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju nadal można mówić o dużym terytorialnym zróżnicowaniu wielkości dochodów gmin przypadających na poszczególne regiony kraju. Mimo że wartości średnie dla województw nie są tak duże jak miało to miejsce w układzie 49 województw, to nadal w skali mikro różnice są znaczne. Podejście regionalne ma tu istotne znaczenie z punktu widzenia integracji Polski z Unią Europejską, gdzie założeniem polityki regionalnej jest wspieranie regionów zacofanych i opóźnionych gospodarczo. Stąd też istotne znaczenie mają wskaźniki wyliczone na poziomie nowych województw. Wielkość dochodów w poszczególnych regionach kraju była zróżnicowana, w ścisłym powiązaniu z lokalizacją gminy, jej bazą ekonomiczną, sytuacją demograficzną i wypełnianą funkcją. W kolejnych latach miała miejsce koncentracja dochodów w gminach należących do aglomeracji miejskich i obszarów przemysłowych. Znacznie niższe dochody osiągały gminy województw rolniczych, położonych w Polsce wschodniej i centralnej. Pozwala to stwierdzić ścisłą, nasilającą się w kolejnych latach współzależność pomiędzy wysokością osiąganych przez budżety gmin dochodów i ich bazą ekonomiczną. Wpływy budżetów gmin zwiększały się wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania terenu.

Porównań potencjału finansowego różnych jednostek można dokonać poprzez zestawienie dochodów budżetowych przypadających na 1 mieszkańca (dane liczbowe – tabela 3). W 2001 r. średni dochód budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w Polsce 1577,5 zł. Wyższy jego poziom notowano w gminach miejskich, niższy w miejsko-wiejskich i wiejskich. W całym badanym okresie tempo wzrostu dochodów gmin województw słabiej rozwiniętych gospodarczo było wyższe niż województw o silnej bazie ekonomicznej. Tym samym w porównaniu z rokiem 1994 nastąpiło pewne zmniejszenie dysproporcji dochodów gmin o najwyższych i najniższych wpływach budżetowych. W układzie terytorialnym najwyższe wartości wskaźnika notowano w gminach województw: mazowieckiego (1958 zł), śląskiego (1718 zł), dolnośląskiego (16648 zł), pomorskiego (1629 zł), zachodniopomorskiego (1587 zł), a najniższy świętokrzyskiego (1300 zł), lubelskiego (1359 zł), podkarpackiego (1381 zł), warmińsko-mazurskiego (1413,5 zł) i opolskiego (1419 zł). Wysoki poziom dochodów budżetów gmin na 1 mieszkańca cechuje głównie regiony uprzemysłowione, z dużymi ośrodkami miejskimi oraz mniejsze, lecz silne gospodarczo centra przemysłowe, niski – słabo zaludnione województwa rolnicze.

Wykazane wartości wskaźnika wykazują wyższy poziom dochodów w regionach uprzemysłowionych, z dużymi ośrodkami miejskimi (np. mazowieckie, dolnośląskie), a niższy w regionach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (np. lubelskie, podlaskie). Należy jednak zwrócić uwagę, że wartości średnie nie są reprezentatywne dla wszystkich gmin regionu. Dla przykładu wysoki dochód na mieszkańca

województwa mazowieckiego wynika w głównej mierze z wysokich wskaźników dla samego miasta Warszawy i przyległych gmin, podczas gdy znaczna część jednostek Mazowsza osiąga dochody znacznie poniżej średniej krajowej. Stąd też na potrzeby analityczne i ocen sytuacji regionów wskazanym jest wydzielenie subregionów.

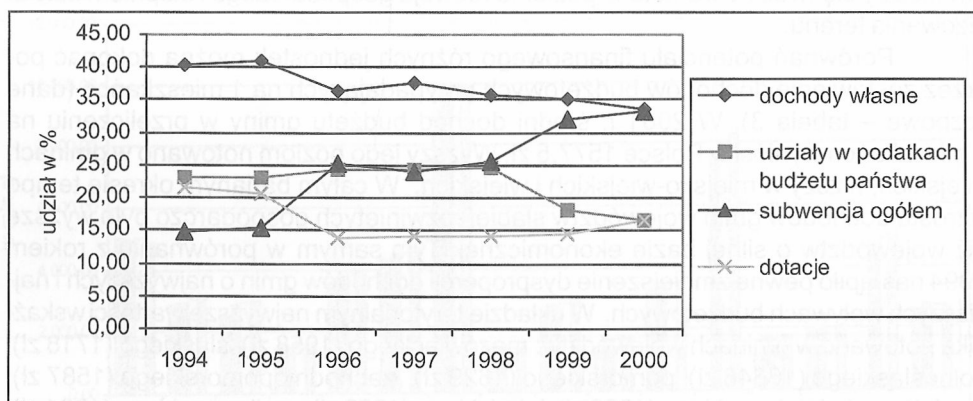
Źródła dochodów budżetowych gmin⁴

Na bieżącą i przyszłą sytuację finansową gminy istotny wpływ mają poziom oraz wzajemne relacje poszczególnych źródeł dochodów. Strukturę procentową dochodów budżetowych gmin dla lat 1994–2000 obrazuje tabela 4, zilustrowana rysunkiem 4.

Tabela 4. Struktura źródeł dochodów gmin w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
dochody własne	40,40	41,10	36,32	37,55	35,60	35,20	33,63
udziały w podatkach budżetu państwa	23,10	23,10	24,49	24,21	24,71	18,20	16,68
subwencja ogółem	14,90	15,30	25,33	24,13	25,44	32,09	33,20
dotacje	21,60	20,50	13,86	14,11	14,25	14,51	16,49

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 4. Struktura dochodów budżetów gmin 1994–2000

Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS.

⁷ Analizę struktury dochodów przeprowadzono z wyszczególnieniem następujących źródeł:

- dochody własne,
- udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- subwencje (łącznie z subwencją oświatową),
- dotacje (na zadania zlecone, powierzone i własne).

Wykazane w kolejnych latach zmiany struktury poszczególnych grup dochodów wykazują następujące tendencje⁵:

- spadek udziału dochodów własnych,
- dość stabilną pozycję wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa i ich spadek w ostatnich dwóch latach,
- wzrastający udział subwencji,
- początkowo stabilny udział, następnie istotny spadek, a w końcu badanego okresu ponowny wzrost udziału dotacji w dochodach ogółem.

Na omawiane relacje istotny wpływ miał wzrost wpływów z tytułu subwencji oświatowej, będący następstwem obowiązkowego przejścia przez samorzady szkół podstawowych (w 1996 r.). Niepokojącym jest, zanotowany w 1999 r. w stosunku do lat wcześniejszych, spadek roli udziałów w podatkach wspólnych z budżetem państwa. Negatywny wydzźwięk ma również zaobserwowany spadek udziału dochodów własnych. Wysoki udział transferów uznaniowych w budżetach gmin może negatywnie wpływać na racjonalizację procesu planowania finansowego, zwłaszcza długookresowego.

W badanym okresie nastąpiły następujące zmiany udziału poszczególnych źródeł dochodów gmin:

- **dochody własne** – ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się z 40% w 1994 r. do 33,6% w 2000 r., maksimum osiągając w 1995 r. (41,4%);
- **udziały w podatkach budżetu państwa** – także wykazały tendencję malejącą z 23,1% w 1994 r. do 16,7% w 2000 r. (maksimum 24,5% w 1996 r.);
- **subwencje** (wraz z subwencją szkolną) wykazały największą dynamikę wzrostu z 14,9% w 1994 r., 25,3% w 1996 r. (przejęcie szkół podstawowych) i 33,2% w 2000 r. (maksimum);
- **dotacje budżetu państwa** – ich udział maksimum osiągnął w 1994 r. (21,6%), następnie zmniejszył się do 14,5% (maksimum 21,6% – 1994 r. oraz do 13,9% w 1996 r., po czym ponownie wzrósł do 16,5% w 2000 r.

Z punktu widzenia kształtowania lokalnej polityki rozwoju tendencję zmniejszenia roli dochodów własnych należy ocenić negatywnie. Ich udział oraz wielkość jako najbardziej stabilnych i pozostających w swobodnej dyspozycji gmin składników budżetu, powinny być możliwie wysokie. Daje to władzom lokalnym odpowiedni poziom niezależności finansowej, umacniając je w roli rzeczywistego gospodarza terenu. Pozwala także stosunkowo trafnie prognozować finansowe scenariusze rozwoju. Natomiast system, w którym w budżetach gmin dominują transfery zewnętrzne jest obciążony niepewnością odnośnie skali, czasu i zakresu obowiązywania zasad przydziału środków. Towarzysząca temu uznaniowość rozdziału części dotacji oznacza dla władz gminnych realizujących duże programy inwestycyjne powtarzającą się z roku na rok niepewność o wielkość i termin pozyskania funduszy zasilających.

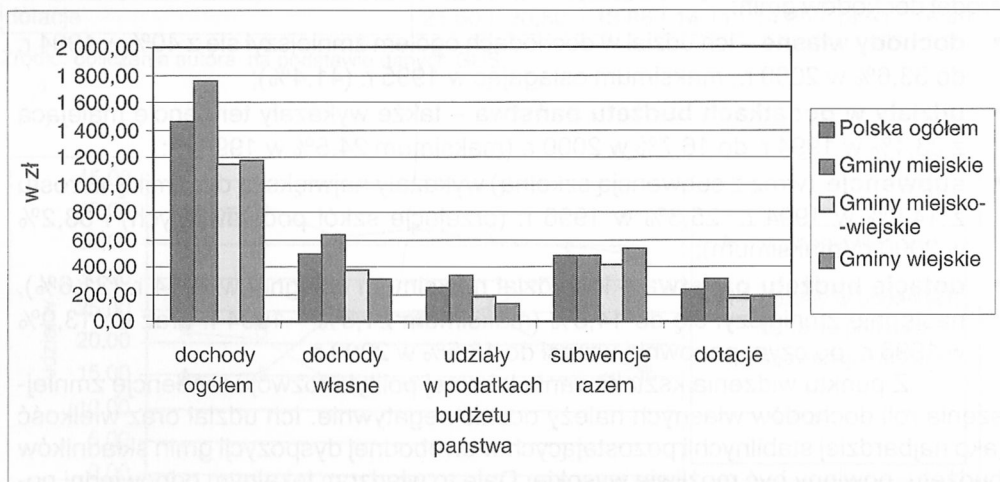
⁵ Wykazane zmiany były w znacznym stopniu następstwem rozszerzenia zakresu zadań i kompetencji samorządu.

W tabeli 5 (ilustracja graficzna rys. 5) przedstawiono strukturę dochodów budżetowych w poszczególnych typach gmin w 2000 r.:

Tabela 5. Wielkość i struktura dochodów gmin na mieszkańca wg źródeł i typów gmin w 2000 r.

Wyszczególnienie	Polska ogółem		Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie	
	na mieszkańca w zł	udział %	na mieszkańca w zł	udział %	na mieszkańca w zł	udział %	na mieszkańca w zł	udział %
dochody ogółem	1 458,10	100,00	1 751,65	100,00	1 153,21	100,00	1 171,61	100,00
dochody własne	484,14	34,48	627,74	36,47	378,24	34,88	309,96	28,83
udziały w podatkach budżetu państwa	240,05	16,46	332,59	18,99	175,51	15,22	124,88	10,66
subwencje razem	477,90	32,78	475,80	27,16	413,36	35,84	532,44	45,45
dotacje	237,43	16,28	304,43	17,38	162,15	14,06	176,50	15,07

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 5. Dochody gmin na mieszkańca wg źródeł i typów gmin w 2000 r.

Źródło: rysunek autora – obliczenia na podstawie danych GUS.

Analiza struktury dochodów w poszczególnych typach gmin. wykazuje, że:

- dochody ogółem najwyższą wartość w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiągają w gminach miejskich (1712 zł), a zrównoważony poziom w gminach wiejskich (1171 zł) i miejsko-wiejskich (1153 zł);
- dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca wartości powyżej średniej krajowej (484 zł) osiągnęły w gminach miejskich (628 zł), a niższe w miejsko-wiejskich (378 zł) i wiejskich (309 zł). Ich udział w dochodach ogółem wahał się w przedziale od 29% w gminach wiejskich do 36,5% w miejskich.

- dochody z udziałów w podatkach wspólnych z budżetem państwa były najwyższe w gminach miejskich (333 zł), znacznie niższe w miejsko-wiejskich (175 zł) i wiejskich (125 zł). Przy średniej krajowej udziału w dochodach ogółem wynoszącej 16,5%, najwyższy odsetek zanotowano w gminach miejskich (19%), a najniższy w wiejskich (10,8%);
- dochody z subwencji – były w poszczególnych typach gmin dość zrównoważone, najwyższe wartości notowano w gminach wiejskich (532 zł), a następnie miejskich (476 zł) i miejsko-wiejskich (413 zł). Udział w dochodach ogółem wyniósł w gminach wiejskich aż 45%, miejsko-wiejskich 36% i wiejskich 27%.
- dochody z dotacji były najwyższe w gminach miejskich (304 zł), a niższe w wiejskich (176 zł) i miejsko-wiejskich (162 zł). Zmniejszenia dofinansowań zadań własnych spowodowały spadek wielkości dotacji przekazywanych obszarom wiejskim. Udział dotacji w dochodach ogółem wahał się w granicach 14–16%.

Przedstawione dane liczbowe wykazują, iż relacje pomiędzy poszczególnymi źródłami dochodów są w znacznym stopniu funkcją typu gminy. Wysoko rozwinięte gospodarczo i zurbanizowane obszary miast mają zdecydowanie wyższe wpływy podatkowe, a gminy mniejsze, w szczególności wiejskie wyższy udział dotacji i subwencji. Jest to następstwem eliminowania różnicowań dysproporcji rozwoju gospodarczego przez władze szczebla centralnego oraz różnic wysokości budżetu gminy i wynikających z tego dysproporcji pomiędzy budżetem operacyjnym i inwestycyjnym. Należy również podkreślić, że wielkość i struktura źródeł dochodów jest ściśle powiązana z zakresem zadań i kompetencji poszczególnych typów gmin.

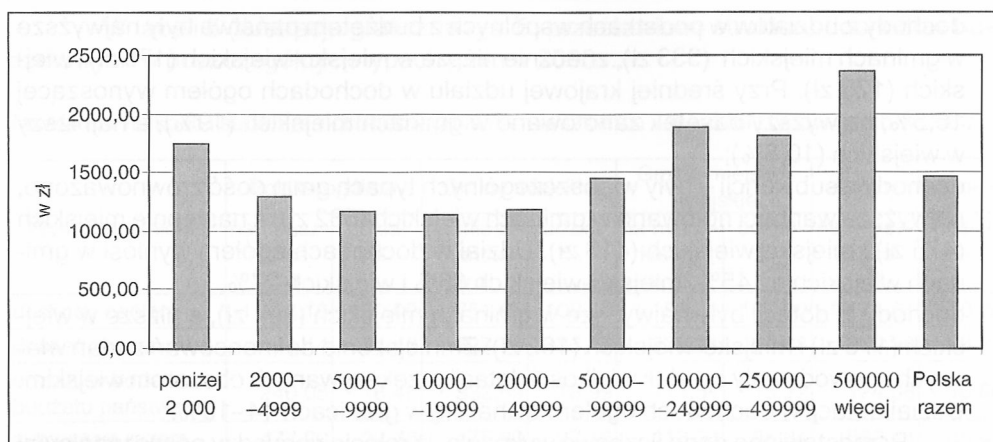
W tabeli 6 przedstawiono zróżnicowanie wielkości dochodów budżetowych na mieszkańca w grupach wielkości gmin. Ilustracją graficzną jest rysunek 6.

Tabela 6. Wielkość i struktura dochodów gmin na mieszkańca wg grup wielkości w 2000 r.*

Przedział wielkości gminy – liczba ludności	Liczba ludność	dochód ogółem w mln zł	dochody na 1 mieszkańca w zł	Udział % w dochodach ogółem
poniżej 2 000	12 095	21,14	1 747,82	0,04
2 000–4 999	2 272 807	2 921,63	1 285,47	5,18
5 000–9 999	7 521 270	8 756,67	1 164,25	15,54
10 000–19 999	6 916 208	7 894,56	1 141,46	14,01
20 000–49 999	6 931 331	8 162,13	1 177,57	14,48
50 000–99 999	3 526 418	5 090,24	1 443,46	9,03
100 000–249 999	4 351 442	8 219,76	1 888,97	14,59
250 000–499 999	2 754 139	5 006,54	1 817,82	8,88
500 000 i więcej	4 360 491	10 277,52	2 356,96	18,24
Polska razem	38 646 201	56 350,18	1 458,10	100,00

* Grupa do 2 tys. mieszkańców obejmuje niewielką liczbę gmin, co utrudnia uogólnianie wyników w skali kraju.

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 6. Dochody budżetów gmin na mieszkańca wg grup wielkości w 2000 r.

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.

Z przedstawionych danych wynika, iż:

- zbliżony poziom wskaźnika cechował miasta zamieszkałe przez 100–250 tys. (1889 zł) oraz 250–500 tys. mieszkańców (1817 zł). Świadczy to o zbliżonych kosztach stałych funkcjonowania tych jednostek;
- w miastach od 50 000 mieszkańców do 100 000 mieszkańców dochód kształtował się na poziomie 1443 zł;
- zbliżony poziom dochodów wystąpił we wszystkich typach gmin w grupie wielkości od 5 000 do 50 000 mieszkańców 1140–1180 zł. Świadczy to o zbliżonych kosztach funkcjonowania ośrodków o podobnej wielkości, niezależnie od ich statusu.
- w ogólnej liczbie dochodów gmin najwyższy udział miały duże miasta – powyżej 500 000 mieszkańców (18,2%), a następnie najbardziej liczebne ludnościowo, zamieszkałe przez 5–10 tys. mieszkańców (15,5%) 20–50 tys. mieszkańców (14,5%) oraz 10–20 tys. mieszkańców (14%). Najniższy udział miały małe gminy wiejskie (0,04%).

Poziom dochodów budżetowych gmin jest wyraźnie powiązany z wielkością jednostki terytorialnej i realizowanymi przez nią zadaniami. Wzrasta on wyraźnie w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, maksymalną wartość osiągając w jednostkach liczących powyżej 500 000 mieszkańców. Znacznie niższe dochody uzyskują małe gminy wiejskie. Podane wielkości wynikają z: różnic stanu zagospodarowania infrastrukturalnego gmin oraz związanych z tym wyższych kosztów obsługi bieżącej, zróżnicowania rozmiarów realizowanych zadań, polityki władz samorządowych.

W strukturze dochodów własnych przeważały wpływy z podatków i opłat lokalnych, w szczególności z podatku od nieruchomości, stanowiące w skali kraju 35,5% dochodów własnych. Drugą dużą grupą dochodów własnych gmin były dochody z majątku gmin – 25,1% dochodów własnych, a w następnej kolejności wpływy z usług – 10,8% i opłata skarbową 10,7%. Dalszy wzrost tej grupy dochodów jest spo-

dziewany po wprowadzeniu podatku katastralnego. W gospodarowaniu mieniem komunalnym notowano głównie wpływy ze sprzedaży i dzierżawy majątku. Z punktu widzenia zarządzania jednostką samorządową zmniejszający się udział dochodów własnych w dochodach ma z punktu widzenia racjonalności podejmowania długo-okresowych decyzji finansowych negatywny wydźwięk. Nie gwarantuje bowiem budżetom gmin stabilności wpływów uzyskiwanych na podstawie stałych źródeł dochodów.

W strukturze dochodów gmin z udziałów w podatkach budżetu państwa dominowały wpływy z podatku od osób fizycznych. Ich udział kształtował się w całym badanym okresie na poziomie ok. 90%. O wysokości tej grupy dochodów decydował w głównej mierze potencjał bazy ekonomicznej gmin, stąd też wyższa ich wartość cechowała województwa rozwinięte gospodarczo, z dużą liczbą podmiotów gospodarczych, niewysoką stopą bezrobocia oraz wzrastającym poziomem wynagrodzeń zatrudnionych. Znacznie niższe dochody na mieszkańca wpływały do budżetów gmin województw o charakterze rolniczym.

Wysokie tempo wzrostu udziału subwencji w roku 1996 było następstwem przyjęcia przez gminy szkół podstawowych i wynikającym z tego znacznym zwiększeniem transferów subwencji oświatowej⁶, w kolejnych latach nastąpił dalszy duży wzrost udziału subwencji w finansowaniu zadań gmin.

W strukturze dochodów dominowały środki kierowane do gmin z budżetu państwa, stanowiące 92,7% ogółu wpływów z dotacji. W drugiej kolejności wymienić należy dotacje wynikające z porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a następnie dotacje z funduszy celowych. Wielkość dotacji przekazywanych gminom w latach 1994–2000 w największym stopniu wzrosła w województwach, w których przeważały gminy o charakterze wiejskim, zlokalizowanych głównie we wschodnich i południowo-wschodnich regionach kraju, a znacznie niższe tempo, w rejonie dużych miast. Dotacje kierowane do miast wynikały głównie z realizacji zadań zleconych i powierzonych. W kolejnych latach wzrastały trudności z uzyskaniem dofinansowania zadań własnych, zwłaszcza w miastach.

Pożyczki i kredyty

W tabeli 7 zobrazowano (na podstawie danych NBP) wielkość zadłużenia gmin w bankach. Ilustracją graficzną jest rysunek 7. W latach 1994–2000 nastąpił znaczny wzrost zadłużenia gmin. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli poziom zadłużenia gmin zwiększył się ze 197 mln zł w roku 1994 do 1420,6 mln zł w 1997 r. i 2673,7 mln zł w 1999 r. oraz 4484,4 mln zł w 2000 r. Jak widać w ostatnich latach następuje coroczny skokowy wzrost wielkości długu budżetów lokalnych.

⁶ Analizę przestrzennego i czasowego zróżnicowania dochodów z tytułu subwencji utrudnia fakt nierównomiernego przejmowania szkół przez samorządy. W sprawozdawczości budżetowej gmin dopiero w roku 1994 wyodrębniono dochody z subwencji oświatowej, a prowadzenie szkół podstawowych obligatoryjnym zadaniem gmin stało się dnia 1 stycznia 1996 r.

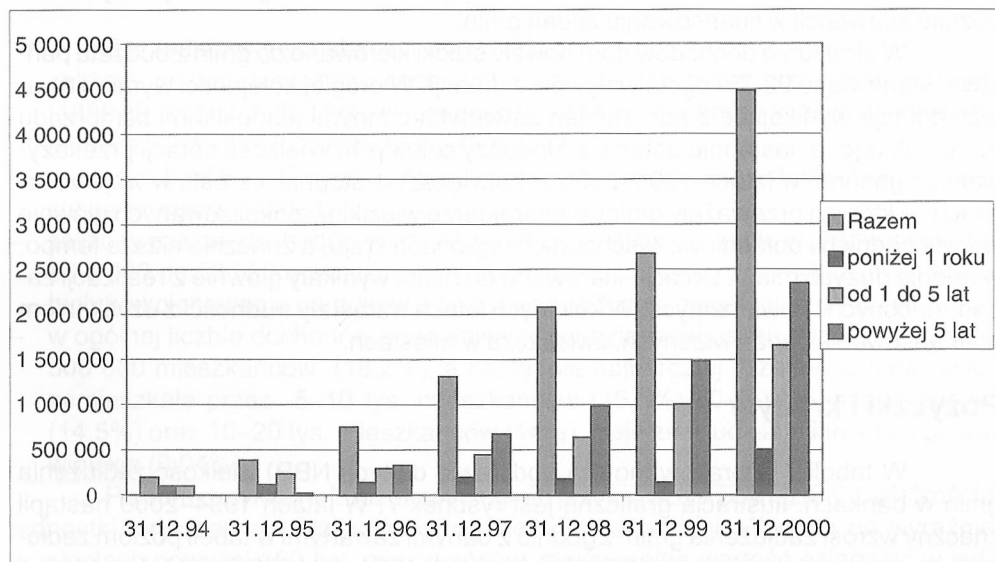
W kolejnych latach ok. 99% wymienionych sum gminy pożyczyły w bankach komercyjnych.

Tabela 7. Zadłużenie budżetów lokalnych według długości okresu spłat w tys. zł

Okres	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.97	31.12.98	31.12.99	31.12.2000
1. Należności z tytułu kredytów i pożyczek	197 598	378 882	748 215	1 307 618	2 070 962	2 673 668	4 484 379
w tym:							
poniżej 1 roku	101 473	114 055	129 190	182 964	173 801	131 801	498 880
od 1 do 5 lat	94 269	237 676	287 209	442 791	628 969	997 858	1 648 937
powyżej 5 lat	1 855	27 106	331 816	681 864	972 990	1 483 731	2 336 562
2. Odsetki	.	.	17 787	29 288	16 943	31 751	45 305
3. Należności z tytułu skupionych wierzytelności	.	.	76 647	83 730	817	2 556	68 775

* zadłużenie obejmuje łącznie kredyty złotówkowe i dewizowe.

Źródło: na podstawie danych NBP.



Rys. 7. Zadłużenie budżetów lokalnych z tytułu kredytów i pożyczek w bankach w latach 1994–2000

Źródło: rysunek autora na podstawie danych NBP.

W latach 1994–2000 uwidoczniły się następujące zmiany w strukturze kredytów gmin:

- spadek udziału **kredytów krótkoterminowych** – z 51,3% w roku 1994 do 30% w 1995, 13,9% w 1997 r. i 4,9% na dzień 31.12.1999 oraz ponowny wzrost do 11,1% w 2000 r.;

- początkowy wzrost **kredytów średnioterminowych** z 47,7% w 1994 r. do 62,7% w 1995, a następnie spadek do 33,8% w 1997 r. i ponowny wzrost do 37,3% w 1999 r. i 36,8% w 2000 r.;
- skokowy wzrost udziału **kredytów długoterminowych** – z 0,9% w roku 1994 do 44,3% w 1996 r., 52,1% w 1997 r. i 55,5% w 1999 r. i 52,1% w 2000 r.

W badanym okresie nastąpiła zmiana struktury zadłużenia. Miało to przede wszystkim wyraz we wzroście długu średnioterminowego, a począwszy od roku 1996 także długoterminowo (ponad 5 lat). Uwidocznilo się to w szczególności w finansowaniu inwestycji przez duże miasta. Najwyższe tempo wzrostu kredytów cechowało gminy duże, o silnej bazie ekonomicznej i wysokim poziomie dochodów. Najwyższe zadłużenie dotyczyło miast o liczbie ludności powyżej 100 000 osób. Spółki gminne w największym stopniu sięgały po kredyty długoterminowe, z okresem spłaty powyżej 5 lat. Generalnie można stwierdzić, że w kolejnych latach wzrastało znaczenie kredytów jako źródła finansowania inwestycji samorządowych.

Znaczną część zadłużenia gmin w bankach komercyjnych stanowią środki kredytowe o charakterze preferencyjnym. Gminy mogą je uzyskać na realizację inwestycji służących ochronie środowiska naturalnego. W kolejnych latach dostępność tych środków staje się jednak coraz bardziej ograniczona, zaś coraz szerszy zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, przy ich wysokiej kapitałochłonności, zmusza władze lokalne do poszukiwania innych źródeł finansowania. W tej sytuacji coraz powszechniejszą praktyką, zwłaszcza wśród gmin stosujących metody prognozowania budżetowego, staje się sięganie przez gminy po kredyty o charakterze komercyjnym. Rachunek efektywności finansowania inwestycji oparty na przeliczaniu realnych stawek oprocentowania i kosztów realizacji inwestycji wskazuje optymalność rozwiązań w dłuższym okresie. Niestety gminy wciąż zbyt rzadko stosują strategię kilkuletniego planowania, co ogranicza możliwość racjonalizacji wydatków w czasie, w tym sposobów finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Wraz z upływem czasu gminy stają się dla banków coraz bardziej atrakcyjnym partnerem. Na rynku pojawiło się ze swą ofertą kredytową ukierunkowaną na gminy wiele banków polskich i zagranicznych. Mając na uwadze tempo przyrostu zadłużenia gmin, a także zamierzenia inwestycyjne na lata następne, przypuszczać należy, że nastąpi dalszy wzrost zapotrzebowania na kredyty służące finansowaniu prowadzonych i nowo podejmowanych zadań.

Obligacje komunalne

Obligacje komunalne to instrument rynku pieniężnego o charakterze pożyczkowym, który jest zobowiązaniem emitenta – gminy do zwrotu określonej nominalnie kwoty w dniu jego wymagalności aktualnemu posiadaczowi obligacji. Obligacje komunalne to substytut kredytu bankowego.

Widoczny wzrost zainteresowania jednostek samorządowych finansowaniem inwestycji poprzez emisje obligacji komunalnych nastąpił w latach 2000–2001 r. Wartość rynku obligacji komunalnych wzrosła z 859,6 mln zł na koniec 2000 r. do

1462,5 mln zł według stanu na dzień 15 listopada 2001 r.⁷. W tym samym okresie liczba emitentów obligacji komunalnych wzrosła z 89 do 140. Wśród emitentów jest około 120 gmin i miast, niemal 20 powiatów i jedno województwo⁸.

Pomimo rosnącej popularności obligacji komunalnych, w dalszym ciągu podstawę finansowania zewnętrznego samorządów stanowią kredyty udzielane przez banki. Według danych Ministerstwa Finansów kredyty i pożyczki stanowią ponad 75% zadłużenia krajowego jednostek samorządowych.

Obligacje komunalne, choć stanowią obecnie niewielki procent pozyskiwanych środków pożyczkowych, powinny stać się w najbliższych latach znacznie większym źródłem finansowania inwestycji. Potwierdza to praktyka miast, które przeprowadziły jedną emisję i przygotowują już kolejną. Coraz więcej instytucji finansowych zainteresowanych jest przygotowaniem i organizacją takich emisji, a co najważniejsze – rozszerza się krąg podmiotów, które są przygotowane do dokonania oceny zarówno opłacalności tego sposobu pozyskania środków finansowych, jak i zdolności emisyjnej i wiarygodności kredytowej gmin.

Wydatki budżetów gmin

Jednostki samorządu terytorialnego realizują dwie zasadnicze grupy zadań – własne i zlecone. Zadania własne wykonywane są samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Źródłem ich finansowania są środki własne, a nadzór nad wykonawstwem dotyczy wyłącznie zgodności z prawem. Inny charakter mają zadania zlecone, przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji władzy państwowej. Wykonywane są one w imieniu administracji rządowej, przy zapewnieniu przez nią niezbędnych na realizację środków finansowych. Nadzór poza zgodnością z prawem, dotyczy także celowości, rzetelności i gospodarności.

Zakres realizowanych przez samorząd terytorialny zadań wynika z zapisów ustawowych, których istotą jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gmin. Obejmuje on wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wydatki budżetów gmin można sklasyfikować pod względem przeznaczenia w dwóch dużych grupach, jako:

- wydatki bieżące – zapewniające prawidłowe funkcjonowanie obiektów i urządzeń oraz zaspokajanie bieżących potrzeb wynikających z realizacji zadań gmin,
- wydatki inwestycyjne – związane z podwyższaniem standardów i zakresu usług oraz szeroko pojętym rozwojem gminy.

W latach 1994–2001 miał miejsce wzrost wielkości wydatków budżetów gmin z 14 904 mln zł do 63 704 mln zł, a w wartościach realnych z 36 515 mln zł do 63 704 mln zł, tj. o 82,8%. Tempo wzrostu wydatków było w analizowanym okresie o ok. 8 punktów procentowych wyższe od tempa wzrostu dochodów. Następstwem był wzrost deficytu w wyniku finansowym budżetów gmin. Wzrost wielkości wydatków w latach 1994–2001 obrazuje tabela 8, a ich terytorialne zróżnicowanie w roku 2000 tabela 9. Ilustracją graficzną dynamiki zmian wydatków gmin jest rysunek 8.

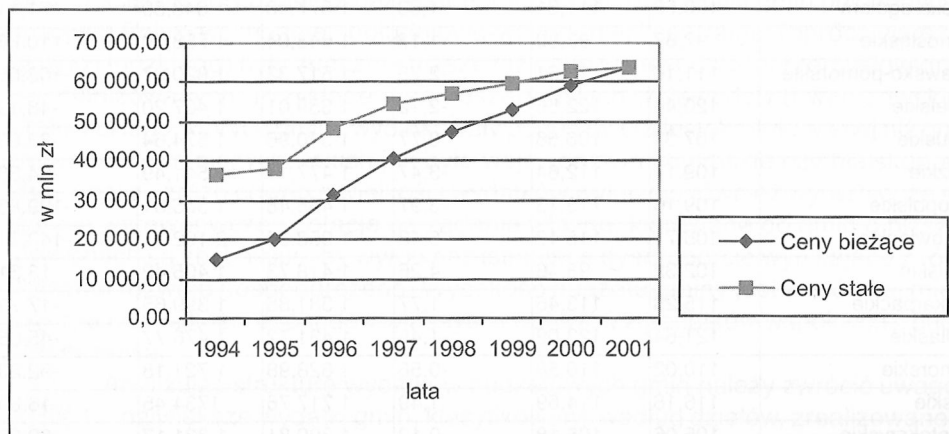
⁷ Na podstawie danych CERA.

⁸ Na podstawie informacji CERA.

Tabela 8. Wydatki ogółem budżetów gmin w latach 1994–2001 w mln zł

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wartości nominalne	14 903,9	19 828,4	31 499,0	40 504,3	47 495,2	52 796,4	59 295,2	63 704,5
Wartości realne	36 514,6	3 7991,2	48 382,5	54 559,3	57 231,7	59 607,14	62 556,4	63 704,5

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 8. Wydatki budżetów gmin w latach 1994–2001

Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS.

Tabela 9. Wydatków budżetów gmin w latach 1998–2001 w mln zł

Województwo	1998		1999		2000		2001		Dynamika zmian 2001/1998 1998 = 100
	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące	ceny stałe	ceny bieżące i stałe	na 1 mieszkańca	
Dolnośląskie	4 389,27	5 298,07	4 547,95	5 134,64	5 049,50	5 327,22	5 225,43	1 758,70	98,80
Kujawsko-pomorskie	2 479,21	2 987,45	2 694,94	3 042,59	3 124,75	3 296,61	3 402,92	1 620,37	113,9
Lubelskie	2 125,02	2 560,56	2 581,80	2 914,85	2 876,10	3 034,29	3 138,37	1 407,20	122,50
Lubuskie	1 256,23	1 513,76	1 356,14	1 531,08	1 516,67	1 600,09	1 613,12	1 574,64	106,50
Łódzkie	2 996,23	3 610,46	3 366,09	3 800,32	3 744,16	3 950,09	4 066,84	1 541,49	112,64
Małopolskie	3 717,96	4 480,14	4 165,79	4 703,18	4 554,20	4 804,68	5 068,50	1 565,31	113,13
Mazowieckie	7 690,21	9 266,70	8 622,30	9 734,58	9 974,92	10 523,54	10 668,70	2 102,01	115,13
Opolskie	1 287,81	1 551,81	1 366,95	1 543,29	1 436,46	1 515,47	1 521,68	1 405,42	98,0
Podkarpackie	2 180,50	2 627,50	2 538,73	2 866,23	2 795,03	2 948,76	2 981,08	1 399,65	113,40
Podlaskie	1 215,26	1 464,39	1 528,75	1 725,96	1 681,79	1 774,29	1 802,54	1 476,77	123,09
Pomorskie	2 844,16	3 427,21	3 121,41	3 524,07	3 554,74	3 750,25	3 789,82	1 721,18	110,58
Śląskie	6 074,45	7 319,71	6 734,23	7 602,95	7 698,61	8 122,03	8 395,01	1 734,45	114,69
Świętokrzyskie	1 387,90	1 672,42	1 495,13	1 688,00	1 670,44	1 762,31	1 758,97	1 331,17	105,18
Warmińsko-mazurskie	1 696,12	2 043,82	1 819,10	2 053,76	2 014,71	2 125,52	2 140,59	1 457,29	104,73
Wielkopolskie	3 917,23	4 720,26	4 353,07	4 914,62	4 848,07	5 114,71	5 261,24	1 564,32	111,40
Zachodnio-pomorskie	2 237,60	2 696,31	2 504,03	2 827,05	2 755,04	2 906,57	2 869,64	1 654,35	106,43
Polska ogółem	47 495,16	57 231,67	52 796,40	59 607,14	59 295,20	62 556,44	63 703,15	1 648,59	111,3

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.

Tabela 10. Zestawienie tempa zmian dochodów i wydatków budżetowych 1998–2001

Wyszczególnienie	Dynamika zmian dochodów w %	Dynamika zmian wydatków w %	Różnica tempa zmian dochodów i wydatków w pkt proc.	Dochody na 1 mieszkańca w zł	Wydatki na 1 mieszkańca w zł	Różnica dochód – wydatek na 1 mieszkańca w zł
Polska ogółem	109,68	111,31	-1,63	1 577,48	1 648,59	-71,11
Dolnośląskie	97,67	98,80	-1,13	1 648,04	1 758,70	-110,66
Kujawsko-pomorskie	111,16	113,91	-2,75	1 517,32	1 620,37	-103,05
Lubelskie	120,44	122,56	-2,12	1 359,01	1 407,20	-48,19
Lubuskie	107,33	106,56	0,77	1 540,96	1 574,64	-33,68
Łódzkie	109,17	112,64	-3,47	1 477,11	1 541,49	-64,38
Małopolskie	109,16	113,13	-3,97	1 455,48	1 565,31	-109,83
Mazowieckie	108,71	115,13	-6,42	1 958,30	2 102,01	-143,71
Opolskie	102,32	98,46	4,26	1 418,73	1 405,42	13,31
Podkarpackie	115,23	113,46	1,77	1 381,86	1 399,65	-17,79
Podlaskie	121,64	123,09	-1,45	1 431,72	1 476,77	-45,05
Pomorskie	110,02	110,58	-0,56	1 628,98	1 721,18	-92,20
Śląskie	116,18	114,69	1,49	1 717,76	1 734,45	-16,69
Świętokrzyskie	105,06	105,18	-0,12	1 300,81	1 331,17	-30,36
Warmińsko-mazurskie	103,58	104,73	-1,15	1 413,49	1 457,29	-43,80
Wielkopolskie	110,70	111,46	-0,76	1 497,34	1 564,32	-66,98
Zachodniopomorskie	106,78	106,43	0,35	1 587,24	1 654,35	-67,11

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.

Badanie dynamiki zmian wielkości dochodów w układzie nowych województw przy średnim w skali kraju wzroście realnym wynoszącym 11,3%, najwyższe tempo wykazało w województwach: podlaskim (23,1%), lubelskim (22,6%), mazowieckim (15,1%) i śląskim (14,7%). Realny spadek wpływów miał miejsce w opolskim (-2%), dolnośląskim (-1,2%).

Zestawienie wielkości dochodów i wydatków budżetów gmin w 2000 roku wykazało tak w skali kraju, jak i w poszczególnych województwach wyższy poziom wydatków w stosunku do dochodów (dane liczbowe tabela 10). Tym samym miał miejsce wzrost deficytu budżetowego gmin. W porównaniu z latami wcześniejszymi sytuacja finansowa samorządu jest trudniejsza. Wzrastająca liczba zadań, bez transferu odpowiednio wysokich środków finansowych oraz kryzys finansów budżetu państwa prowadzi do zachwiania proporcji pomiędzy dochodową i wydatkową stroną budżetu. Na przyszłość jest dużym zagrożeniem dla realizacji projektów inwestycyjnych. W bieżącym roku można powiedzieć, że niemal nie ma miasta bez deficytu i kredytu. Deficyt budżetowy przechodzi do porządku dziennego. Problemem jest jego wielkość, by spłata pożyczek nie zakłóciła funkcjonowania miasta.

Badanie zróżnicowania terytorialnego średnich wielkości budżetów gmin w poszczególnych regionach wykazuje ścisłe powiązania ich wielkości z poziomem rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania terenu. Różnice wielkości wydatków pomiędzy województwami o najwyższych i najniższych dochodach są duże. Podobnie jak w przypadku dochodów (co wynika z zasady równowagi budżetów gmin) miała miejsce wysoka koncentracja oraz zróżnicowanie terytorialne wydatkowanych sum, w ścisłym powiązaniu z bazą ekonomiczną gmin. Wydatki gmin położonych na terenach Polski wschodniej, południowo-wschodniej i centralnej (oprócz warszawskiego i łódzkiego) były znacznie niższe niż gmin województw uprzemysłowionych i zurbanizowanych. Przykładem są obszary byłych województwa warszawskiego i katowickiego, których gminy wydatkowały ponad dwudziestokrotnie więcej niż gminy województw rolniczych, takich jak były województwa chełmskie czy białkopodlaskie. Analiza zróżnicowania wielkości wydatków wykazuje również wyraźnie, że subwencje wyrównawcze i dotacje na zadania własne, kierowane do gmin o niższych dochodach są zbyt niskie, by wyrównać istniejące dysproporcje wynikające z różnic poziomu rozwoju gospodarczego. Wysokość budżetu gminy jest w głównej mierze zależna od wielkości dochodów własnych i wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa.

Analizując strukturę wydatków budżetowych gmin należy zwrócić uwagę, iż w 2001 r. największe wydatki gmin, klasyfikowane według działów, zrealizowane zostały w działach: Oświata i wychowanie – 36,8%, Administracja publiczna – 12,1%, Transport i łączność – 11,0%, oraz Opieka społeczna – 10,7% ogółu wydatków gmin. W 2001 r. wydatki gmin w tych czterech działach stanowiły 70,6% ogółu wydatków tych jednostek. Struktura działowa wydatków w gminach wiejskich i pozostałych różni się zdecydowanie. Niektóre z tych różnic są oczywiste, na przykład większy udział wydatków na dział Rolnictwo i łowiectwo w gminach wiejskich, a na dział Gospodarka mieszkaniowa oraz dział Transport i łączność w gminach pozostałych.

W 2001 roku zwraca też uwagę wyższy udział wydatków na oświatę w gminach wiejskich (46,5% ogółu wydatków tych gmin), w porównaniu z udziałem wydatków na ten cel w gminach pozostałych (31,3% ogółu wydatków tych gmin). Wyższy był również w gminach wiejskich udział wydatków na dział Administracja publiczna, który wynikał stąd, że przy ogólnie niższych dochodach i wydatkach gmin wiejskich, „sztywne” wydatki na administrację pochłaniają wyraźnie większą część ich dochodów.

W roku 2001, podobnie jak w latach poprzednich, największe obciążenie budżetów gmin stanowiły koszty związane z **oświatą i wychowaniem**. Do najważniejszych zadań realizowanych przez gminy należy tu zaliczyć: prowadzenie szkół podstawowych (obligatoryjne przekazanie szkół samorządom nastąpiło z dniem 1.01.1996), gimnazjów i przedszkoli publicznych, a także obligatoryjne dopłaty do przedszkoli i szkół niepublicznych. Zestawienie kosztów funkcjonowania oświaty i kwot przekazywanych gminom subwencji oświatowych należy stwierdzić, że środki przekazywane gminom w ramach subwencji oświatowej są zbyt niskie w stosunku do rzeczywistych kosztów prowadzenia szkół.

Wielkość wydatków na Gospodarkę komunalną była ściśle powiązana z zakresem realizowanych zadań. Generalnie wyższe koszty ponosiły duże i dobrze zagospodarowane miasta, a niższe jednostki słabiej zagospodarowane i nisko zurbanizowane. W układzie terytorialnym uwidaczniają się różnice pomiędzy województwami uprzemysłowionymi a regionami, w których przeważają funkcje rolnicze (głównie rejon Polski wschodniej i częściowo centralnej). Istniejąca w kraju luka jakościowa i ilościowa wyposażenia w obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej pozwala przypuszczać, że w najbliższych latach na potrzeby gospodarki komunalnej będzie nadal kierowana duża część środków budżetowych gmin.

Wydatki budżetowe gmin cechowało duże zróżnicowanie wielkości i struktury w różnych rejonach kraju, w zależności od funkcji, gęstości zaludnienia, poziomu uprzemysłowienia i ogólnego rozwoju gospodarczego terenu.

Wydatki inwestycyjne

W latach 1994–2001 nastąpił wzrost wydatków inwestycyjnych gmin w wartościach nominalnych z 3 345 mln zł do 11 176 mln zł w 2000 r. i 10 375 ml zł w 2001 r., a w wartościach realnych z 8 196 mln zł do 10 375 mln zł w 2002 r. o 26,6%. Należy zwrócić uwagę na spadek wielkości nominalnych i realnych (-12%) wartości 2001 r. w stosunku do 2000 r. Tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych było więc znacznie niższe od tempa wzrostu wydatków ogółem. Jest to odwrót od dotychczasowej tendencji równomiernego tempa wzrostu wydatków bieżących i inwestycyjnych. Najwyższą dynamikę zmian zanotowano w latach 1996 i 1997. Od roku 1999 r. następuje spadek realnej wartości wydatków inwestycyjnych. Sygnały docierające od gmin wskazują na znaczne pogłębienie się tej niekorzystnej tendencji w 2002 r.

Tempo zmian wielkości wydatków było jednak wyraźnie zróżnicowane w różnych rejonach kraju i różnych typach gmin. Dynamikę zmian wielkości wydatków inwestycyjnych gmin w latach 1994–2001 przedstawiają tabele 11 i 12.

Tabela 11. Wydatki inwestycyjne budżetów gmin w latach 1994–2001 w mln zł

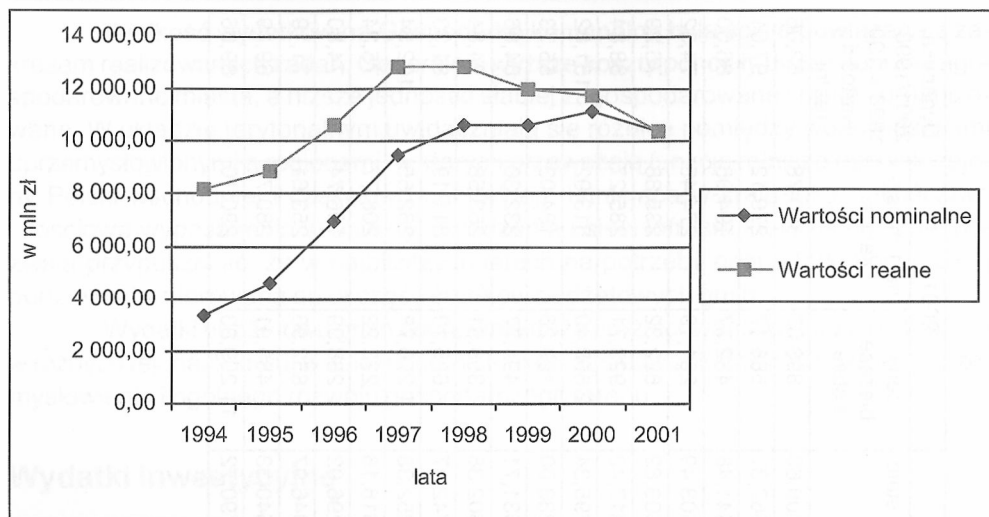
Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wartości nominalne	3 345,42	4 614,27	6 941,35	9 523,93	10 659,69	10 637,54	11 176,04	10 375,40
Wartości realne	8 196,28	8 840,94	10 661,91	12 828,73	12 844,93	12 009,78	11 790,72	10 375,40

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.

Tabela 12. Dynamika zmian wydatków inwestycyjnych w latach 1998–2001 w mln zł

Województwo	1998		1999		2000		2001		Dynamika 2001/1998 1998 = 100 wartości realne
	cenę bieżące	cenę stałą	cenę bieżące	cenę stałą	cenę bieżące	cenę stałą	cenę bieżące i stałą	na 1 mies- kańca	
Dolnośląskie	1 195,09	1 440,08	915,23	1 033,29	1 043,22	1 100,60	893,67	300,78	62,06
Kujawsko-pomorskie	501,43	604,22	456,04	514,87	533,05	562,37	586,17	279,12	97,01
Lubelskie	417,60	503,21	429,62	485,04	418,46	441,48	432,77	194,05	86,00
Lubuskie	313,13	377,32	259,79	293,30	287,67	303,49	281,19	274,48	74,52
Łódzkie	676,98	815,76	631,91	713,43	572,15	603,62	622,32	235,88	76,29
Małopolskie	862,82	1 039,70	790,21	892,15	774,81	817,42	923,71	285,27	88,84
Mazowieckie	1 425,79	1 718,08	2 125,50	2 399,69	2 649,61	2 795,34	2 608,40	513,92	151,82
Opolskie	296,73	357,56	294,85	332,89	225,59	238,00	199,26	184,03	55,73
Podkarpackie	485,02	584,45	526,52	594,44	503,99	531,71	494,77	232,30	84,66
Podlaskie	270,84	326,36	314,14	354,66	286,62	302,38	309,51	253,58	94,84
Pomorskie	699,15	842,48	663,10	748,64	703,76	742,47	685,19	311,19	81,33
Śląskie	1 030,48	1 241,73	1 132,87	1 279,01	1 187,09	1 252,38	1 270,78	262,55	102,34
Świętokrzyskie	301,35	363,13	274,08	309,44	299,68	316,16	273,22	206,77	75,24
Warmińsko-mazurskie	320,63	386,36	307,72	347,42	280,59	296,02	288,99	196,74	74,80
Wielkopolskie	994,34	1 198,18	997,76	1 126,47	897,60	946,97	852,96	253,61	71,19
Zachodniopomorskie	584,01	703,73	518,22	585,07	512,16	540,33	486,91	280,70	69,19
Polska ogółem	10 375,40	12 502,36	10 637,54	12 009,78	11 176,04	11 790,72	11 209,83	290,10	89,66

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.



Rys. 10. Wydatki inwestycyjne gmin w latach 1994–2001

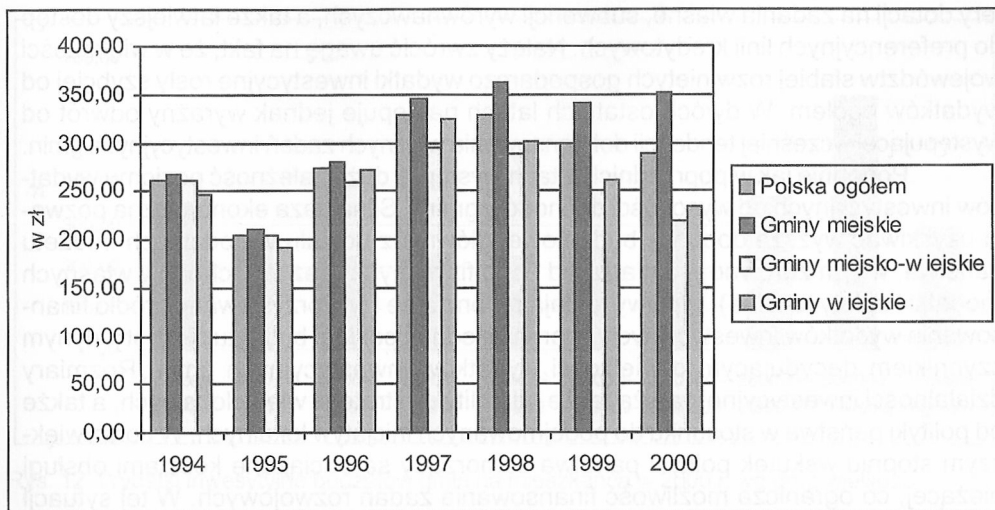
Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że w latach 1998–2001 miał miejsce nominalny spadek wydatków inwestycyjnych o 2,7%, co odpowiadało spadkowi w wartościach realnych o prawie 20 pkt proc. W układzie województw realny wzrost inwestycji zanotowano jedynie w mazowieckim i śląskim, w pozostałych wartości roku 2001 były niższe od notowanych w 1998 r. W tabeli 13 została podana wielkość i dynamika wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w poszczególnych typach gmin w latach 1994–2000 w wartościach stałych 2001 r. Ilustracją graficzną jest rysunek 11.

Tabela 11. Wydatki inwestycyjne na mieszkańca w latach 1994–2000 wartości realne 2000 r. w zł

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1994 1994 = 100
Polska ogółem	260,50	203,40	273,39	328,63	329,17	298,32	289,19	111,01
Gminy miejskie	268,28	209,61	280,93	345,70	362,53	340,30	350,59	130,68
Gminy miejsko-wiejskie	262,10	204,88	257,93	294,92	287,40	250,20	218,66	83,43
Gminy wiejskie	245,33	191,18	271,79	324,24	301,87	260,68	234,57	95,61

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys. 11. Wydatki inwestycyjne budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca w 2000 r. (wartości realne)

Źródło: rysunek autora – obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Przy średnim realnym wzroście wydatków inwestycyjnych okresu 1994–2000 wynoszącym 11%, wzrost wydatków inwestycyjnych miał miejsce w gminach miejskich (+30,7%), a w gminach wiejskich (-4,4%) oraz miejsko-wiejskich (-16,6%) nastąpił spadek ich realnej wartości. Średnia wielkość wydatków inwestycyjnych gmin na mieszkańca wyniosła w 2000 roku 289 zł, najwyższe wartości osiągając w gminach miejskich (351 zł), a następnie wiejskich (235 zł) i miejsko-wiejskich (219 zł). W kolejnych latach badanego okresu dysproporcje pomiędzy poszczególnymi typami gmin uległy zmniejszeniu. W porównaniu z wcześniejszymi latami w ostatnim czasie znacznie zmniejszyła się w poszczególnych typach gmin dynamika wzrostu wydatków. Jest to zwłaszcza zauważalne w gminach wiejskich, w których poprzednio wydatki wzrastały znacznie szybciej niż w pozostałych typach gmin.

W 2001 r. przy średniej krajowej 290 zł najwyższe wydatki inwestycyjne na mieszkańca zanotowano w województwach: mazowieckim (514 zł), pomorskim (311 zł), dolnośląskim (301 zł), a najniższą w opolskim (184 zł) lubelskim (194 zł), warmińsko-mazurskim (197 zł) i świętokrzyskim (207 zł). W porównaniu z 1998 r. nastąpiło zwiększenie dysproporcji pomiędzy regionami o najwyższych i najniższych wartościach.

Analiza zróżnicowania wielkości wydatków wg wskaźnika wydatków inwestycyjnych budżetów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wykazuje duże zróżnicowanie terytorialne jego wartości. Zanotowane dysproporcje występujące pomiędzy gminami województw o najwyższych i najniższych wartościach były znacznie mniejsze niż wydatków ogółem. Wynika to przede wszystkim z preferencyjnego finansowania inwestycji na terenach uzyskujących niższe dochody własne i wpływy z podatków wspólnych z budżetem państwa oraz wyższe koszty obsługi bieżącej w dużych miastach. Finansowy mechanizm wyrównawczy działa tu przede wszystkim poprzez trans-

fery dotacji na zadania własne, subwencji wyrównawczych, a także łatwiejszy dostęp do preferencyjnych linii kredytowych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w większości województw słabiej rozwiniętych gospodarczo wydatki inwestycyjne rosły szybciej od wydatków ogółem. W dwóch ostatnich latach następuje jednak wyraźny odwrót od występującej wcześniej tendencji dofinansowania własnych zadań inwestycyjnych gmin.

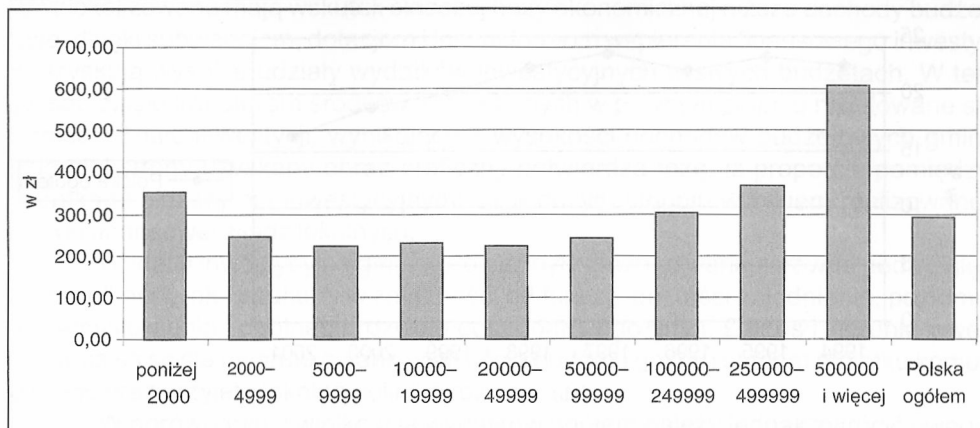
Podobnie jak w poprzednich latach wystąpiła duża zależność poziomu wydatków inwestycyjnych od wysokości dochodów gminy. Silna baza ekonomiczna pozwala uzyskiwać wyższe dochody budżetowe, głównie z udziału w podatkach budżetu państwa, w tym zarówno z podatku od osób fizycznych oraz z dochodów własnych (podatki i opłaty lokalne). Wpływy te dają potencjalne i wykorzystywane źródło finansowania wydatków inwestycyjnych. Niemniej jednak poziom budżetu nie jest jedynym czynnikiem decydującym o wielkości wydatków inwestycyjnych gmin. Rozmiary działalności inwestycyjnej zależą także od polityki i strategii władz lokalnych, a także od polityki państwa w stosunku do podejmowanych inicjatyw lokalnych. W coraz większym stopniu skutek polityki państwa samorządy są obciążane kosztami obsługi bieżącej, co ogranicza możliwość finansowania zadań rozwojowych. W tej sytuacji w kolejnych latach zauważa się dążenie władz lokalnych do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji, np. instrumentów dłużnych czy środków finansowych sektora publicznego.

W tabeli 14 (ilustracja graficzna rys. 12) przedstawiono wielkość wydatków inwestycyjnych gmin w poszczególnych grupach wielkości w 2000 r. Ich szczegółowa analiza wykazała, że

- z ogółu wydatków inwestycyjnych budżetów gmin największa część (23,7%) przypadała na miasta liczące powyżej 500 tys. mieszkańców (dla porównania 20,4% w 1999 r.), a następnie na jednostki w przedziale 5–10 tys. mieszkańców (14,9%) i 10–20 tys. mieszkańców (14,2%). W grupie miast stosunkowo najmniej przypadało na wydatki inwestycyjne miast w przedziale 50–100 tys. mieszkańców (7,6%);

Tabela 14. Wydatki inwestycyjne na mieszkańca w grupach wielkości gmin w 2000 r.

Przedział wielkości gminy	Liczba ludności	Wydatki inwestycyjne w zł	Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł	Udział % w wydatkach inwestyc. ogółem
poniżej 2 000	12 095	4,24	350,87	0,04
2 000–4 999	2 272 807	552,60	243,14	4,94
5 000–9 999	7 521 270	1 670,49	222,10	14,95
10 000–19 999	6 916 208	1 589,17	229,77	14,22
20 000–49 999	6 931 331	1 549,71	223,58	13,87
50 000–99 999	3 526 418	844,95	239,61	7,56
100 000–249 999	4 351 442	1 312,43	301,61	11,74
250 000–499 999	2 754 139	1 006,43	365,42	9,01
500 000 i więcej	4 360 491	2 646,02	606,82	23,68
Polska ogółem	38 646 201	11 176,04	289,19	100,00



Rys. 12. Wydatki inwestycyjne budżetów gmin na mieszkańca w 2000 r. wg grup wielkości

Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS

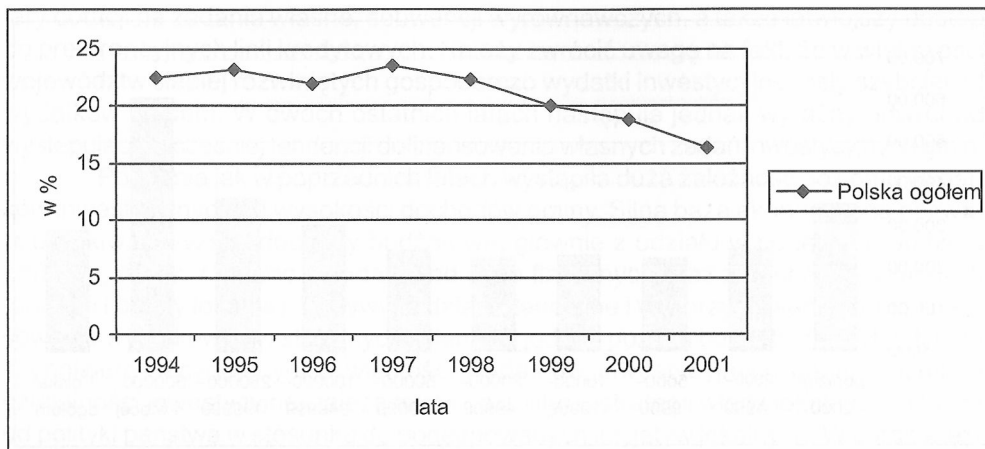
- w wartościach kwotowych w przeliczeniu na mieszkańca najwyższe wydatki zanotowano w największych miastach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców (607 zł), a następnie w miastach liczących 250–500 tys. mieszkańców (365 zł) i 100–250 tys. mieszkańców (302 zł);
- w większości pozostałych grup wielkości gmin niezależnie od typu gminy zanotowano podobne wielkości w przedziale 220–240 zł. Zbliżone wartości zanotowano przede wszystkim w średnich miastach oraz dużych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Tym samym trudno jest jednak mówić o wyraźnej zależności pomiędzy wielkością gminy a poziomem wydatków inwestycyjnych;
- w porównaniu z rokiem 1999 wzrosły wielkości wskaźnika w dużych miastach, spadły natomiast w jednostkach mniejszych i średnich.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 1994–2001 w przedstawia tabela 15, a zmiany w skali kraju obrazuje rysunek 13.

Tabela 15. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Polska ogółem	22,45	23,27	22,04	23,51	22,44	20,15	18,85%	16,29%
Gminy miejskie	19,85	20,32	20,13	22,08	21,71	19,37	18,84%	.
Gminy miejsko-wiejskie	26,83	28,80	23,51	24,02	22,72	20,79	18,14%	.
Gminy wiejskie	27,30	27,70	25,33	26,38	23,98	21,69	19,43%	.

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych GUS.



Rys.13. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin w latach 1994–2001

Źródło: rysunek autora na podstawie danych GUS

Udział wydatków inwestycyjnych w całkowitych wydatkach budżetów gmin w Polsce był w okresie 1994–1998 r. stosunkowo stały i kształtował się na poziomie 22%–23,5%, najwyższą wartość (23,5%) osiągając w 1997 r., a najniższą (22,0%) w 1996 r. Począwszy od 1998 r. następuje spadek inwestycji w budżetach gmin, finalnie do 16,3% w 2001 r. W roku 2000 wyższy udział cechował gminy wiejskie (19,4%), a następnie miejskie (18,8%) i miejsko-wiejskich (18,1%). Wyższe wskaźniki dla województw rolniczych wynikają z niższych kosztów obsługi bieżącej oraz preferencyjnego dofinansowywania inwestycji prowadzonych na terenach wiejskich. W układzie województw najwyższy udział wydatków notowano w gminach: mazowieckiego (26,6%), dolnośląskiego (20,7%), pomorskiego (19,8%), lubuskiego (19,0%) i zachodnio-pomorskiego (18,6%), a najniższy: warmińsko-mazurskiego (13,9%), lubelskiego (14,6%), łódzkiego (15,2%), śląskiego (15,4%), opolskiego (15,7%).

- W latach 1994–2000 miały miejsce następujące zmiany udziałów wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych typach gmin:
 - dla gmin wiejskich – spadek z 27,7% w 1995 r. do 24,0% w 1998 r. i 19,4% w 2000 r.,
 - gmin miejsko-wiejskich – spadek z 28,8% w 1995 r. do 22,7% w 1998 r. i 18,1% w 2000 r.,
 - gmin miejskich – wzrost z 19,8% w 1994 do 22,8% w 1997 r. i 21,7% w 1998 r. i spadek do 18,8% w 2000 r.

Przedstawione zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych wyliczonych dla wszystkich gmin w Polsce jeszcze bardziej niż w wartościach całkowitych uwidacznia preferencyjne traktowanie obszarów o charakterze rolniczym. Uwidacznia się to na przykład we wskaźnikach charakteryzujących procesy inwestycyjne w gminach Polski wschodniej, południowo-wschodniej i częściowo centralnej. Mimo że gminy

tam zlokalizowane mają wskutek słabszej bazy ekonomicznej niższe dochody budżetowe, dzięki subwencjom, dotacjom i innym formom wspierania finansowego inwestycji uzyskują wysokie udziały wydatków inwestycyjnych w swych budżetach. W ten sposób dzięki transferom środków zewnętrznych w pewnym stopniu niwelowane są różnice udziału inwestycji, wynikające z wysokości dochodów budżetowych gmin. Z drugiej strony uzyskany obraz graficzny potwierdza tezę, iż proporcje pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi są w dużym stopniu wynikiem realizowanej polityki finansowej władz lokalnych.

Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce były zróżnicowane zarówno pod względem wielkości, jak i struktury w zależności od funkcji, gęstości zaludnienia, poziomu uprzemysłowienia i ogólnego rozwoju gospodarczego gmin. Zakres i kierunki inwestowania są ściśle uwarunkowane wielkością budżetu gminy i stanem majątku komunalnego oraz przyjętą lokalną polityką rozwoju.

W porównaniu z wielkością wydatków ogółem należy jednak zwrócić uwagę na mniejsze różnice poziomu wydatków inwestycyjnych, występujące pomiędzy gminami województw o najwyższych i najniższych wartościach. Wpływ na to ma przede wszystkim preferencyjne finansowanie inwestycji na terenach uzyskujących niższe dochody własne i wpływy z podatków wspólnych z budżetem państwa oraz wyższe koszty obsługi bieżącej w dużych miastach. Mechanizm wyrównawczy działa przede wszystkim poprzez przekazywane dotacje na zadania własne, subwencje wyrównawcze, a czasem także łatwiejszy dostęp do preferencyjnych linii kredytowych.

Występujące w kolejnych latach wahania udziału inwestycji w czasie są w dużej mierze wynikiem zmian w zakresie zadań i kompetencji gmin. Przekazywanie nowych zadań w większości przypadków zwiększa poziom wydatków bieżących, wymuszając często ich dotowanie środkami własnymi budżetu gminy. Zmniejsza to zasób środków budżetowych, mogących stanowić potencjalne źródło finansowania zadań inwestycyjnych. Czynnikiem ograniczającym i utrudniającym prognozowanie budżetu jest również uznaniowość przydziału dotacji i preferencyjnych kredytów. Uwarunkowania wewnętrzne wynikają natomiast z niedoskonałości procesu planowania, w większości gmin ograniczonego do cyklu jednorocznego.

Rozmiary i tempo procesów rozwojowych poszczególnych gmin są ściśle wyznaczone wysokością osiągniętych dochodów budżetowych, posiadanym majątkiem i istniejącym stanem zagospodarowania infrastrukturalnego. Odpowiednio wysoką rangę należy też nadać samej polityce władz lokalnych, wyrażającej się przyjętą i realizowaną strategią rozwoju.

Ogólna ocena sytuacji finansowej gmin

W analizowanym okresie gospodarkę finansową samorządu cechowała ograniczoność środków finansowych. W tej sytuacji efektywność zarządzania wymaga takiego nimi gospodarowania, które zapewnia wydatkowanie zgodne z celami i zadaniami publicznymi, tak w zakresie realizacji zadań bieżących, jak i projektów inwestycyjnych.

W całym badanym okresie miał miejsce znaczny wzrost i duże zróżnicowanie terytorialne wysokości dochodów i wydatków budżetowych gmin. Poziom dochodów był wyższy w regionach uprzemysłowionych i zurbanizowanych, znacznie niższy na

terenach o charakterze rolniczym, głównie we wschodnich i centralnych rejonach kraju. W strukturze dochodów w badanym okresie nastąpił spadek udziału dochodów własnych i dotacji, dość stabilna pozycja udziału podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz wzrastające znaczenie subwencji.

Z punktu widzenia racjonalności gospodarowania i trafności planowania finansowego niepokojącym zjawiskiem jest. spadek udziału dochodów własnych i udziałów w podatkach budżetu państwa na rzecz wzrostu roli transferów z budżetu państwa. Świadczy to o niebezpieczeństwie uzależnienia budżetów gmin od transferów budżetu państwa.

W gospodarce budżetowej gmin uwidoczniła się tendencja szybszego wzrostu wydatków bieżących niż dochodów budżetowych. Przejmowanie nowych zadań podwyższało przede wszystkim budżet operacyjny. Przyrost wydatków bieżących przekraczający wzrost dochodów, powodował zmniejszenie bieżących oszczędności, co z kolei ograniczało ilość środków mogących służyć finansowaniu inwestycji. Do ostrego pogłębienia tej tendencji doszło w roku 2000 i w 2001.

W strukturze wydatków dominowały koszty funkcjonowania i rozwoju placówek oświatowych oraz potrzeby gospodarki komunalnej. Wielkość wydatkowanych sum była ściśle powiązana z zakresem realizowanych zadań. Wyższe koszty ponosiły duże i dobrze zagospodarowane miasta, a niższe – jednostki słabiej zurbanizowane i mniej uprzemysłowione. Procesy inwestycyjne gmin cechował stały wzrost wielkości nakładów oraz malejący udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Wyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem cechował tereny o charakterze rolniczym oraz niektóre obszary z dużymi ośrodkami przemysłowymi. Głównymi źródłami finansowania inwestycji były własne środki budżetowe, a następnie dotacje, kredyty bankowe preferencyjne, wpłaty mieszkańców, obligacje komunalne, kredyty bankowe komercyjne. Zdecydowanie niższe niż w innych krajach kwoty uzyskiwano z dochodów majątkowych i kredytów bankowych.

Mając na uwadze realizację projektów inwestycyjnych władze gmin powinny rozważyć zakres i atrakcyjność ich finansowania z różnych źródeł dochodów. Bez wątplenia oparcie działalności inwestycyjnej na dochodach własnych jest wariantem bezpiecznym. Jest jednak również rozwiązaniem defensywnym, ogranicza bowiem zakres realizowanych zadań do wysokości własnych środków budżetowych. W odmienniej sytuacji znajduje się gmina stojąca w obliczu pilnej potrzeby finansowania jednorazowego projektu w zakresie infrastruktury, z którego korzyści będą miały charakter długookresowy. W takim przypadku mogą istnieć bardzo silne argumenty przemawiające za finansowaniem inwestycji środkami dłużnymi. Dla przykładu, jeśli korzyści z inwestycji społeczność lokalna będzie czerpała przez następnych 20 lat, zasadnym może być osiągnięcie efektu skrócenia cyklu inwestycyjnego poprzez obciążenie płatnościami przyszłych użytkowników. W sytuacji, gdy przy realizacji dużego zadania inwestycyjnego istnieje ograniczoność środków własnych, finansowanie poprzez kredyty i pożyczki staje się przeniesieniem wydatku w czasie, dzięki czemu możliwe jest szybsze upowszechnienie usługi i osiągnięcie założonego celu. Dla zapewnienia najbardziej efektywnego sposobu finansowania inwestycji władze gmin powinny szczegółowo zbadać wariantowe możliwości wykorzystania dostępnych źródeł finansowania.

Financial Situation of Local Commune in Poland between 1994 and 2001

Summary

The Author assumes that a commune's disposable income is an important element of resources management and economy, and subsequently analyses the breakdown of communes' income and their (i.e. the communes') working and investment spending. That is followed by the discussion of legal foundations of financial activity of local government units, communes' receipts, sources of income, own subsidies (rate-sided drawings), loans and credits, communal securities (bonds), communes' spending, including investment expenditures.

The Author states that the limitations for the communes' income increased. The receipts and the expenditures varied considerably, depending on the area. The volume of income in industrialised and urbanised regions was higher than in typically agricultural regions, mainly in the central and eastern parts of Poland, where it was far lower. The breakdown of receipts revealed a decrease in communes' own income (rate-sided drawings), and that grants were outrun by subsidies and imminent share in the state budget taxes. In the breakdown of expenditure, the self-government administrative expenses, the spending on educational institutions and commune management jointly took the largest share. Simultaneously, the proportion of investment outlays decreased, thus the communes development was hindered.