

Wojciech Zbaraszewski

Sytuacja budżetowa w sektorze gmin w latach 2008-2009

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 295-305

2011

Artykuł został 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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH ZBARASZEWSKI

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

SYTUACJA BUDŻETOWA W SEKTORZE GMIN W LATACH 2008–2009

Wprowadzenie

Proces budowania społeczeństwa obywatelskiego polega na przekazywaniu samorządom zadań, które dawniej leżały w kompetencjach państwa centralnego. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu państwa. Gminie zostały powierzone zadania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, na przykład odpowiada za dbanie o bezpieczeństwo ludności, o jej dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji. Wraz z przekazywanymi samorządom zadaniami powinny być zapewniane możliwości ich stosownego finansowania. Pochodzące ze źródeł scentralizowanych dotacje i subwencje, często niewystarczające, muszą być uzupełniane środkami samorządów lokalnych.

W 2009 r. jedną z najważniejszych zmian legislacyjnych w Polsce była nowa ustawa o finansach publicznych¹, której przepisy w większości weszły w życie z 1 stycznia 2010 r. Wprowadzone mocą tej ustawy rozwiązania znalazły odzwierciedlenie w gospodarce budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach. Przywołana ustawa wprowadziła nowe formy organizacyjno-prawne samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, instytucję absolutorium dla organu wykonawczego i procedury uchwalania budżetu².

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

² Szerzej w: *Finanse publiczne praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Celem artykułu jest analiza budżetów samorządów lokalnych w Polsce w latach 2008–2009.

Podstawowym źródłem danych wykorzystanych w artykule jest opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego „Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2009”, które zostało opublikowane w październiku 2010 r.³ Dane z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane zgodnie z ustawą z 2005 r. o finansach publicznych⁴. W latach 2008 oraz 2009 podstawą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego poza ustawą o finansach publicznych była ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określała: źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. W celu możliwie wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia wieloaspektowej problematyki samorządów terytorialnych wykorzystano właściwą tematycznie literaturę przedmiotu, akty prawne i dane administracyjne.

1. Ludność gmin polskich

Na koniec 2009 r. w strukturze administracyjnej Polski⁶ istniało 2478 gmin, z tego 1581 gmin wiejskich, 591 miejsko-wiejskich, 306 miejskich, oraz 379 powiatów, w tym 65 miast na prawach powiatu⁷. Na wielkość dochodów własnych jednostek samorządów terytorialnych szczególnie wpływ ma liczba ludności. Dane dotyczące ludności w Polsce według województw i typu gminy przedstawiono w tabeli 1.

³ *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010.

⁴ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

⁵ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539, ze zm.

⁶ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.

⁷ *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 6.

Tabela 1

Ludność w Polsce według województw i typu gmin w 2009 r.

Województwo	Gminy ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Dolnośląskie	2 876 641	1 630 875	718 363	527 403
Kujawsko-pomorskie	2 068 809	1 012 751	475 905	580 153
Lubelskie	2 159 800	882 430	235 458	1 041 912
Lubuskie	1 009 621	388 291	407 408	213 922
Łódzkie	2 545 493	1 437 000	373 320	735 173
Małopolskie	3 292 805	1 166 938	960 257	1 165 610
Mazowieckie	5 213 855	2 920 822	822 588	1 470 445
Opolskie	1 031 922	228 416	553 943	249 563
Podkarpackie	2 100 389	696 337	478 617	925 435
Podlaskie	1 190 828	595 141	225 778	369 909
Pomorskie	2 224 942	1 337 228	278 880	608 834
Śląskie	4 642 942	3 439 143	365 153	838 646
Świętokrzyskie	1 271 213	402 279	381 059	487 875
Warmińsko-Mazurskie	1 427 671	634 936	389 445	403 290
Wielkopolskie	3 403 174	1 230 650	1 317 637	854 887
Zachodniopomorskie	1 693 284	800 642	598 830	293 812
Polska	38 153 389	18 803 879	8 582 641	10 766 869

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 7.

W Polsce w 2009 r. prawie połowa (ponad 18 803 tys., czyli 49,3%) mieszkańców żyła w gminach miejskich. Podobnie jak w latach ubiegłych największą koncentrację ludności można było zaobserwować w dużych miastach zwłaszcza województwa śląskiego i mazowieckiego. W gminach wiejskich żyła ponad jedna czwarta (28,2%) mieszkańców Polski. Najmniej mieszkańców odnotowano w gminach miejsko-wiejskich (22,5%). Sytuacja demograficzna gmin w układzie województw była zróżnicowana, nie tylko ze względu na różnice powierzchni poszczególnych województw, ale też gęstość zaludnienia. Najniższy wskaźnik przeciętnego zaludnienia wystąpił w województwach: podlaskim i warmińsko-mazurskim, gdzie średnia liczba mieszkańców na jedną gminę była prawie trzykrotnie mniejsza niż w województwie śląskim, charakteryzującym się największą gęstością zaludnienia. Podobnie jak w poprzednich latach, przeciętna liczba mieszkańców gmin miejskich prawie czterokrotnie przewyższała średnią krajową. Zjawisko to jest ściśle związane z wysoką koncentracją ludno-

ści w dużych miastach, gdzie w ostatnich latach przeciętna liczba mieszkańców prawie trzynastokrotnie przekraczała wskaźnik ogólnopolski⁸.

Przy finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego na ogół uwzględnia się pewne zasady. Jednak wykazują one pewne zróżnicowanie ze względu na szczebel samorządu⁹. Do elementarnych zasad finansowania samorządów terytorialnych należy zaliczyć zasady: solidarności (obliguje podmioty silniejsze ekonomicznie do wsparcia słabszych), przewidywalność i stabilność źródeł dochodów (adekwatności dochodów do postawionych zadań, przyznanie samorządom władztwa podatkowego w zakresie przewidzianym ustawami), różnorodności i elastyczności źródeł dochodów. Zasada proporcjonalnego rozwoju zobowiązuje do mobilizacji środków finansowych zarówno publicznych jak i prywatnych w celu pobudzania rozwoju regionów zacofanych, aranżowania programów rozwoju kapitału ludzkiego, wyrównywania szans edukacyjnych, przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu oraz do walki z patologiami społecznymi¹⁰.

2. Dochody gmin

Na dochody gmin oprócz liczby ludności szczególny wpływ ma zamożność gospodarstw domowych oraz dochody wypracowane w przedsiębiorstwach. W ostatnich latach wraz z przekazywaniem coraz liczniejszych zadań jednostkom samorządowym podniesione zostały ich udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Wielkość udziału we wpływach z PIT i CIT jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008 i 2009 przedstawiono w tabeli 2.

⁸ *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 7.

⁹ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 511 i nast.

¹⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 36.

Tabela 2

Udziału we wpływach z PIT i CIT jednostek samorządu terytorialnego
w latach 2008 i 2009 (%)

Wyszczególnienie	2008		2009	
	PIT	CIT	PIT	CIT
Gminy	36,49	6,71	36,72	6,71
Powiaty	10,25	1,40	10,25	1,40
Województwa	1,60	14,00	1,60	14,00
Razem	48,34	22,11	48,5	22,11

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik udziału gmin we wpływach z PIT w 2009 r. wynosił 36,72% i był o 0,23 punktu procentowego wyższy niż w 2008 r. Wskaźnik udziału we wpływach z CIT w 2009 r. w porównaniu ze wskaźnikiem obowiązującym w roku 2008 dla gmin nie zmienił się i wynosił 6,71%.

W badanym okresie na dochody budżetów gmin składały się¹¹:

- a) dochody własne, wśród których za najważniejsze należy uznać wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, obejmujące wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze gminy, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, podatki lokalne (w tym: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych), wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, wpływy z opłaty z eksploatacyjnej, wpływy z innych opłat stanowiących dochody gminy (uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów), dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określone w odrębnych przepisach, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej;

¹¹ Szerzej w: A. Hanusz, P. Czernski, A. Niezgodna, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer 2009.

- b) dotacje celowe na zadania własne, z zakresu administracji rządowej (realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej), realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, finansowane z funduszy celowych;
- c) dotacje rozwojowe;
- d) subwencja ogólna, złożona z części: oświatowej (w tym na utrzymanie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, doksztalcenie i odprawy nauczycieli), wyrównawczej (finansującej świadczenia z pomocy społecznej oraz zmniejszającej dysproporcje poziomu dochodów gmin), równoważącej (przyznawanej gminom w związku z przekazaniem dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej), rekompensującej dochody utracone przez te gminy w związku z: częściową likwidacją podatku od środków transportowych, ustawowymi ulgami i zwolnieniami w niektórych podatkach, obniżeniem opłaty eksploatacyjnej;
- e) rezerwa na uzupełnienie subwencji ogólnej przeznaczona została na uzupełnienie dochodów gmin, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównanie różnic w dochodach gmin po zmianie systemu finansowania zadań.

W 2009 r. zagregowane dochody budżetów gmin zostały zrealizowane w wysokości 64 882,1 mln zł, co stanowiło 97,3% planowanej kwoty. Budżety gmin w 2009 r. zamknęły się deficytem w kwocie 5 120,5 mln zł w porównaniu z 574,9 mln zł w 2008 r., czyli prawie dziewięć razy wyższym niż w 2008 r. W gminach wiejskich deficyt wyniósł 1 719,0 mln zł, a w pozostałych gminach – 3 401,4 mln zł¹².

Tabela 3

Wykonanie budżetów gmin w Polsce w latach 2008–2009

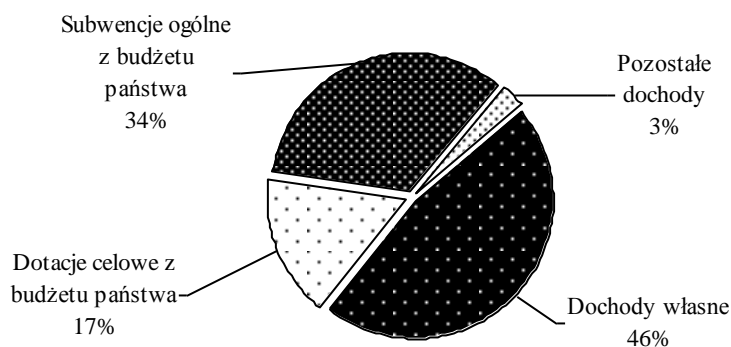
Wyszczególnienie	Gminy		
	ogółem	wiejskie	pozostałe
2008			
Liczba gminy ogółem	2413	1586	827
Gminy z nadwyżką budżetową	1316	899	417
Gminy z deficytem budżetowym	1097	687	410

¹² *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 50.

Wyszczególnienie	Gminy		
	ogółem	wiejskie	pozostałe
Udział gmin deficytowych w ogólnej liczbie gmin dla danej kategorii gmin (%)	45,5	43,3	49,6
2009			
Liczba gminy ogółem	2413	1581	832
Gminy z nadwyżką budżetową	608	485	123
Gminy z deficytem budżetowym	1805	1096	709
Udział gmin deficytowych w ogólnej liczbie gmin dla danej kategorii gmin (%)	74,8	69,3	85,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 59; *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 56.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, nadwyżkę budżetową w 2008 r. wypracowało 1316 gmin, tj. 54,5% ogólnej ich liczby. Deficyt wystąpił w 1097 gminach (tj. 45,5% ogólnej ich liczby). W 2009 r. liczba gmin, w których odnotowano nadwyżkę budżetową, zmniejszyła się o ponad 400, gdyż nadwyżkę wypracowało już tylko 608 gmin, tj. 25,2% ogólnej ich liczby. Ponadto w 2009 r. nastąpiło zwiększenie liczby gmin, w których odnotowano deficyt. Deficyt wystąpił w 1805 gminach, czyli aż w trzech czwartych wszystkich gmin w Polsce.



Rys. 1. Struktura dochodów własnych, dotacji i subwencji w budżetach gmin w 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 51.

Jak wynika z rysunku 1, podstawowymi źródłami zasilania budżetów gmin w 2009 r. były dochody własne z udziałem w wysokości 46% oraz subwencje ogólne z budżetu państwa z udziałem 34%. Inne źródła zasilania budżetów (dotacje celowe z budżetu państwa oraz pozostałe dochody) podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są gminy, stanowiły jedną piątą całości wpływów.

Wskaźnik udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększył się z 36,49% w 2008 r. do 36,72% w 2009. Jednak wpływy z tego podatku do budżetów gmin zmniejszyły się o 7,1% w stosunku do poziomu z poprzedniego roku. Miało to negatywny wpływ na dochody własne gmin, które w znacznym stopniu zależały od podatku PIT, zwłaszcza że w 2009 r. z tego podatku pochodziła 33% całości wpływów ze źródeł własnych wobec 34,7% w poprzednim roku. Spadek kwoty i udziału dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin w 2009 r. został wywołany także niższymi (w porównaniu z 2008 r.) wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych o 6,2% oraz obniżeniem wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych o 22,7% i wpływów z opłat skarbowych o 19,4%¹³.

Tabela 4

Struktura źródła dochodów gmin w Polsce w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Udział w dochodach gmin (%)	
	2008	2009
Podatek dochodowy od osób prawnych	1,1	1,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	17,1	15,3
Podatek od nieruchomości	12,9	13,1
Podatek rolny	1,9	1,9
Podatek od środków transportowych	0,8	0,8
Opłata skarbowa	0,5	0,4
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,5	1,1
Dochody z majątku	4,4	3,7
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	1,8	1,5
Dotacje celowe z budżetu państwa	17,6	16,7
Subwencje ogólne z budżetu państwa	32,0	33,9
Pozostałe	8,4	10,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 53.

¹³ *Budżety jednostek...*, op. cit. s. 53.

Wśród podatków lokalnych najwydajniejszy fiskalnie był podatek od nieruchomości, którego udział w dochodach wyniósł 13,1%. W niewielkim stopniu wzrosły wpływy z podatków: leśnego, od środków transportowych i rolnego, oraz opłaty targowej. Wzrost dochodów nie był wystarczający do wyrównania luki, jaka powstała na skutek obniżenia dynamiki wpływów i niższego niż planowano wykonania dochodów w innych pozycjach budżetów gmin.

3. Wydatki gmin

Wydatki gmin w 2009 r. zostały zrealizowane w wysokości 70 002,6 mln zł i były o 8,0% niższe od zaplanowanych, ale o 11,3% wyższe od tychże wydatków w 2008 r. Wydatki bieżące gmin w 2009 r. wyniosły 53 824,8 mln zł i były prawie o 8% większe niż w 2008 r. Wydatki na zadania bieżące stanowiły 76,9% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych przez gminy. W strukturze wydatków bieżących nieznacznie zwiększył się udział wydatków na wynagrodzenia (z 53,2% w 2008 r. do 53,4% w 2009), przy niewielkim spadku udziału pochodnych od wynagrodzeń (z 9,4% do 9,2%). Obciążenie bieżących wydatków budżetów gmin obsługą długu pozostało w 2009 r. na poziomie poprzedniego roku (poniżej 1%). Najniższy udział w wydatkach gmin mają wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji. Ich udział w wydatkach ogółem i wydatkach bieżących był niewielki (odpowiednio 0,02% i 0,04%).

Tabela 5

Wydatki gmin w Polsce w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Wydatki budżetowe gmin (mln zł)	
	2008	2009
Wydatki ogółem	62 892,7	70 002,6
Wydatki bieżące	50 000,7	53 824,8
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	19 020,7	20 894,4
– wynagrodzenia osobowe	17 261,5	18 866,6
– pochodne od wynagrodzeń	3 365,1	3 607,3
Dotacje	3 339,0	3 816,2
Wydatki na obsługę długu	481,4	501,8
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	11,6	16,4
Pozostałe wydatki	23 782,8	24 988,7
Wydatki majątkowe,	12 892,0	16 177,8

Wyszczególnienie	Wydatki budżetowe gmin (mln zł)	
	2008	2009
w tym:		
– wydatki inwestycyjne	12 552,9	15 776, 8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 57.

W strukturze wydatków ogółem zrealizowanych przez gminy w 2009 r. wydatki majątkowe stanowiły 23,1% (ogółem o 2,6 punktu procentowego więcej niż w 2008 r.). W wydatkach majątkowych udział wydatków inwestycyjnych pozostał na poziomie poprzedniego roku.

Podsumowanie

Polska w 2009 r. utrzymała korzystną dynamikę PKB, wyróżniając się pozytywnie na tle innych krajów Unii Europejskiej. Jednak znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego obniżyło wpływy z podatków dochodowych. W rezultacie spadku wydajności fiskalnej głównych źródeł zasilania budżetów terenowych nastąpił spadek dochodów własnych we wszystkich grupach jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część wydatków budżetowych administracji terenowej ma charakter sztywny, co w szczególności dotyczy wydatków na szeroko zdefiniowane cele edukacyjne oraz świadczenia z tytułu pomocy społecznej. Do większego niż w 2008 r. deficytu budżetów gminnych przyczyniła się wyższa aktywność inwestycyjna. Intensywniej przebiegały prace współfinansowane przez Unię Europejską, co dodatkowo zwiększyło obciążenia budżetów samorządów lokalnych, które musiały pozyskać środki finansujące wkład własny. Zmuszało to samorzady do uzupełniania brakujących zasobów z własnych źródeł lub pozyskiwania środków z pożyczek i kredytów oraz emisji papierów dłużnych. W konsekwencji w 2009 r. pogorszyły się relacje między zadłużeniem a poziomem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wzrosła liczba samorządów z deficytem budżetowym.

Literatura

- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010.
Finanse publiczne i prawo finansowe, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Finanse publiczne praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych, red. W. Lachiewicz, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Hanusz A., Czerski P., Niezgoda A., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, 2009.

Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539, ze zm.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

THE BUDGETARY SITUATION IN MUNICIPALITIES IN 2008–2009

Summary

In 2009 the financial management of local government entities, as well as all the administrators of the State budget, was done under condition of the global financial crisis and its economic aftermath in the country. Nevertheless, Poland kept the favourable growth rate of GDP in 2009, distinguishing itself in comparison to the other countries of the European Union. However, a significant slowdown in the economic growth reduced income tax takings. In result of the decline in the fiscal efficiency of the main supply sources of the local budgets, there was a decrease in own takings in all groups of local government entities. A higher investment activity also contributed to increase of the deficit in municipal budgets in comparison to 2008. Works co-financed by the European Union were intensified, additionally increasing the burden to the budgets of the local governments which had to obtain resources to finance their own contribution. It forced the local government to supplement their insufficient resources from their own sources or through raising funds from loans or issuing bonds. Consequently, the relation between the debt and the level of own takings of the local government entities worsened in 2009; the number of local governments with the budget deficit also increased.

Translated by Wojciech Zbaraszewski