

Pytlak, Mariola / Rakowski, Witold

Budżet gminy Grodzisk Mazowiecki, Jaktorów i Milanówek - podobieństwa i różnice

Rocznik Żyrardowski 4, 337-376

2006

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.

Mariola Pytlak, Witold Rakowski

Budżet gminy Grodzisk Mazowiecki, Jaktorów i Milanówek – podobieństwa i różnice¹

Wstęp

Założenia reformy ustrojowej przeprowadzonej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku za podstawowy filar budowy demokracji przyjęły rozwój samorządności lokalnej. Jej podstawowymi elementami stać się miały: obywatelska aktywność społeczeństwa, organy samorządowe wyposażone w kompetencje władcze oraz źródła finansowania działalności publicznej szczebla podstawowego². Wprowadzone w 1990 roku reformy samorządowe wyposażyły zatem nowo powstałe gminy w osobowość prawną, dając im jednocześnie możliwość samodzielnego gospodarowania finansami oraz określania własnych kierunków rozwoju. Oznaczało to, że władze lokalne przejęły odpowiedzialność za realizację szerokiego katalogu zadań (zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych), bezpośrednio wpływających na warunki życia lokalnej społeczności. W warunkach gospodarki rynkowej podstawową funkcją finansowej działalności gminy jest gromadzenie przez gminę odpowiedniej ilości środków pieniężnych niezbędnych do realizacji jej zadań. Oczywiście przy tym jest, że możliwości finansowe gminy w znacznej mierze uzależnione są od czynników od niej niezależnych, takich jak przepisy prawne, położenie geograficzne, powierzchnia, charakter gminy (wiejska lub miejska), sytuacja demograficzna, zagospodarowanie infrastrukturalne. Na niektóre z nich gmina może wpływać przez prowadzoną przez siebie politykę finansową.

Celem artykułu jest ocena gospodarki finansami trzech sąsiadujących ze sobą gmin: Grodziska Mazowieckiego, Jaktorowa i Milanówka. Różnorodność pełnionych przez nie funkcji pozwoli na określenie wpływu niektórych z wymienionych wyżej czynników na politykę finansową władz samorządowych.

¹ Opracowanie to powstało na podstawie prac magisterskich: R. Grasa, *Budżet gminy wiejskiej o funkcji mieszkaniowej (na podstawie gminy Jaktorów)* oraz D. Osiadacz, *Budżet Grodziska Mazowieckiego* napisanych pod kierunkiem prof. dr. hab. Witolda Rakowskiego w Katedrze Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej

² A.J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999, s. 49.

Charakterystyka demograficzno-ekonomiczna gmin

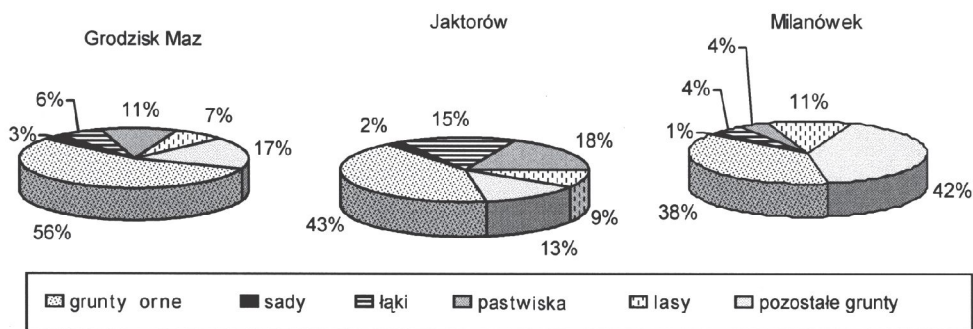
Gminy Jaktorów, Milanówek oraz Grodzisk Mazowiecki współtworzą z trzema innymi gminami (Baranów, Żabia Wola i Podkowa Leśna) powiat grodziski. Położone są one w zachodniej części województwa mazowieckiego, w obrębie południowo-wschodniej części Równiny Łowicko-Błońskiej.



Rys. 1. Powiat grodziski z uwzględnieniem tworzących go gmin

Źródło: www.powiatgrodziski.pl

Gminy różnią się od siebie sposobem zagospodarowania zajmowanego terenu. W Milanówku użytki rolne stanowiły w 2003 roku blisko 48% powierzchni gminy, w Grodzisku – niemal $\frac{3}{4}$ terenu gminy, w Jaktorowie natomiast 77,8% (zob. rys. 2).



Rys. 2. Zagospodarowanie powierzchni

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS ([www.stat.gov.pl/Bank Danych Regionalnych](http://www.stat.gov.pl/Bank%20Danych%20Regionalnych)).

Największą z omawianych gmin jest gmina miejsko-wiejska Grodzisk Mazowiecki (32 wsie oraz miasto Grodzisk Maz.) zajmująca powierzchnię 107,23 km². Teren ten zamieszkiwało w 2003 roku (dane na 31 grudnia) 35 553 osoby, co daje średnio 332 osoby na 1 km² powierzchni. W stosunku do roku 1998 liczba ludności wzrosła o 5,5%. Ze względu na fakt, że w całym analizowanym okresie na terenie gminy notowany był ujemny przyrost naturalny, zmiana liczby ludności była wynikiem dodatniego salda migracji. Gmina Grodzisk jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się gmin po zachodniej stronie Warszawy. Południową część gminy z niewielkimi kompleksami leśnymi stanowią tereny o charakterze rekreacyjno-mieszkaniowym. Tereny pozostając atrakcyjne krajobrazowo (1506 ha tej części gminy wchodzi w skład Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu), posiadają dobre warunki do ekstensywnego budownictwa jednorodzinnego o charakterze willowym. Część północna gminy ma charakter rolniczo-przemysłowy. Wszystkie tereny inwestycyjne znajdujące się w granicach administracyjnych miasta mają pełne uzbrojenie techniczne oraz dostęp do utwardzonych dróg dojazdowych. Zaowocowało to pojawieniem się w Grodzisku 14 firm z kapitałem zagranicznym. Na północ od miasta utworzona została ponadto strefa pod nazwą Podwarszawski Park Przemysłowy Grodzisk Mazowiecki. Szeroki zakres usług świadczy rozwinięta na terenie gminy infrastruktura otoczenia biznesu (firmy transportowo-spedycyjne, agencje celne, biura notarialne, rachunkowe i inne).

Wiejską gminę Jaktorów tworzy 16 wsi, które łącznie zajmują powierzchnię 55,24 km². Na jej terenie mieszkało w 2003 roku 9 648 osób (174,7 osób na 1 km²). Tempo przyrostu ludności było nieco większe niż w Grodzisku i w analizowanym okresie wynosiło 7,7%. Na wynik ten składało się zarówno dodatnie saldo migracji, jak też i dodatni przyrost naturalny – w roku 1998, 1999 oraz 2001 zanotowano na terenie gminy dodatni przyrost naturalny (odpowiednio 4, 11 i 30 osób). Choć tereny gminy znajdują się na byłym kompleksie rozległej Puszczy Jaktorowskiej, charakteryzuje się ona małą leśnością i brakiem dużych, zwartych obszarów leśnych. Niezbyt korzystne do upraw rolnych warunki glebowe (w większości nie uprawiane gleby bielico-we V i VI klasy) zmuszają władze gminy do poszukiwania nowych rozwiązań i stopniowego przekształcania się z gminy o charakterze rolniczym w model bardziej złożony funkcjonalnie. Polega to głównie na wprowadzeniu funkcji rekreacji (ogródki działkowe) i turystyki (dolina Pisi Tuczej i jej starorzecza oraz Wydmy Międzyborowskie), mieszkalnictwa nie związanego z rolnictwem oraz wprowadzeniu terenów o przeznaczeniu wielofunkcyjnym. Wyznaczono również obszar pod koncentrację zakładów produkcyjnych, jednakże tereny te stanowią na razie własność prywatną i nie są wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną. Na terenie gminy rozwijają się małe i średnie

przedsiębiorstwa świadczące głównie usługi w zakresie mechaniki pojazdów, transportu i spedycji, budownictwa i hydrauliki. Zlokalizowane w gminie przedsiębiorstwa produkcyjne związane są na ogół z sektorem rolniczym (produkcja akcesoriów ogrodniczych i przetwórstwo mięsa).

Najmniejszą z omawianych gmin jest gmina miejska Milanówek o powierzchni 13,52 km². Ponieważ obejmuje ona miasto w jego administracyjnych granicach, stąd znacznie większe niż w poprzednich gminach zaludnienie powierzchni – w roku 2003 I km² powierzchni gminy zamieszkiwało przeciętnie 1 118 osób. Najniższe było natomiast tempo przyrostu mieszkańców – w roku 2003 w stosunku do roku 1998 przybyło zaledwie 3,8% ludności. Milanówek to przykład miasta – ogrodu pogrążonego w zieleni. Wśród wielowiekowych, zabytkowych dębów (ok. 200 wpisanych do rejestru pomników przyrody) spotkać można równie stare wille o zróżnicowanej architekturze, od pałacyków po dworki szlacheckie, typowe dla budownictwa Mazowsza. Spośród nich ochroną konserwatorską objęto ok. 200 budynków, a 21 wpisano do rejestru zabytków. Najstarsze części miasta otrzymały status zabytkowego zespołu urbanistyczno-krajobrazowego. Milanówek jest miejscem szczególnie atrakcyjnym dla twórców kultury i sztuki, którzy znajdują tu dobre warunki do pracy twórczej. Władze Milanówka kierując się zasadą równoważenia czynników społecznych, ekologicznych i ekonomicznych otwarte są na współpracę z małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Miasto nadal kojarzone jest jako kolebka polskiego jedwabiu oraz z eksportowymi krówkami. Największym zakładem produkcyjnym położonym na przedmieściach Milanówka jest Fabryka Narzędzi Chirurgicznych i Dentystycznych. Powstało wiele prywatnych warsztatów rzemieślniczych i zakładów produkcyjnych, jak np. Cobra produkująca wysokiej jakości wyroby dżinsowe, czy MPM PRODUCT wytwarzający sprzęt AGD i – mająca już międzynarodową sławę – pracownia konserwacji zabytkowych mebli, z której usług korzystają najlepsze placówki muzealne Polski i wielu krajów europejskich.

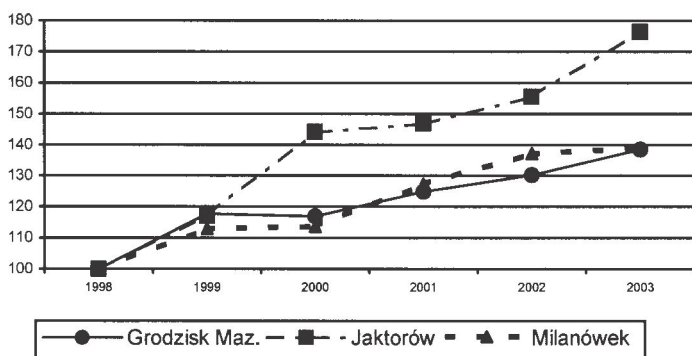
Dochody gmin

Na mocy Konstytucji RP gmina uznana została za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego³, wyposażoną w majątek oraz wykonującą zadania publiczne, finansowane z określonych prawnie źródeł uzyskiwania dochodów.

³ Art. 164 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483).

Dochody budżetów gmin w latach 1998–2003

W latach 1998–2003 gospodarka finansowa samorządów terytorialnych prowadzona była w warunkach ciągłego wzrostu dochodów budżetowych. Najszybsze tempo wzrostu wartości nominalnej dochodów miało miejsce w gminie wiejskiej Jaktorów (76,4%). W pozostałych dwóch gminach dynamika zmian była znacznie niższa i wahała się w granicach 39%. Dynamikę zmian w poszczególnych gminach obrazuje rys. 3.



Rys. 3. Dynamika wzrostu dochodów gmin w latach 1999–2003

Źródło: ten i następane rysunki: obliczenia własne autorów prac na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu w latach 1999–2003. Informacje dotyczące Milanówka za: www.stat.gov.pl/Bank Danych Regionalnych.

Tempo wzrostu dochodów uwarunkowane było poziomem rozwoju gospodarczego – im był on niższy, tym dynamika zmian dochodów była większa. Procesy zachodzące na terenie powiatu grodziskiego zaobserwowane zostały również w innych regionach Polski i były wynikiem działań władz centralnych dążących do zrównoważenia rozwoju terytorialnego (eliminowanie dysproporcji poprzez przyznawane z budżetu centralnego subwencje i dotacje)⁴. Tempo wzrostu poszczególnych składników dochodów własnych przedstawia tabela 1 zilustrowana rys. 4.

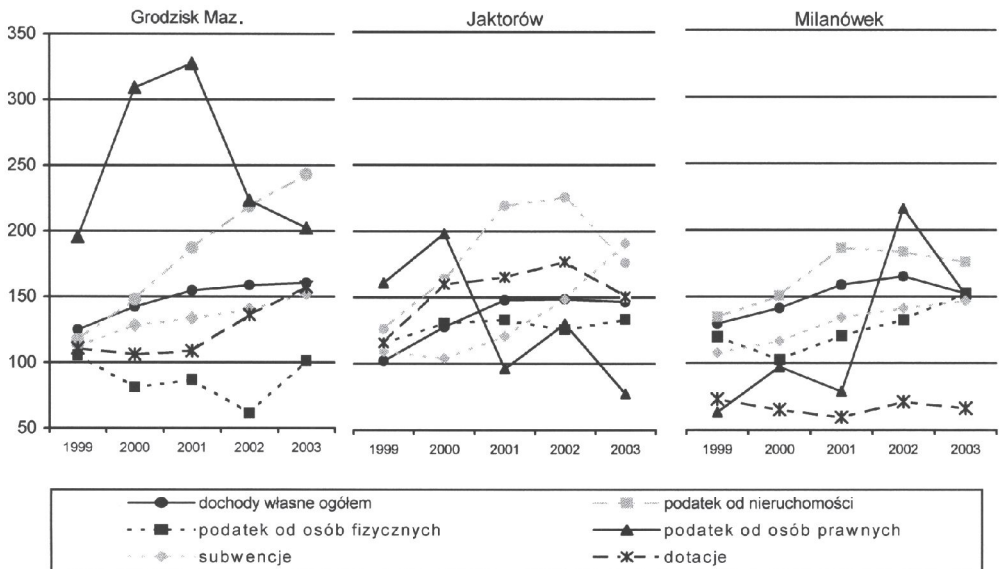
Poziom dochodów budżetowych wynika z wielkości jednostki terytorialnej. Ze względu na to, że analizie poddawane są trzy różniące się zarówno wielkością, jak i pełnionymi funkcjami gminy, bezprzedmiotowe wydaje się bezpośrednio porównanie wielkości ich dochodów. Potencjał finansowy omawianych gmin zobrazowany zostanie zatem poprzez wartość dochodów bu-

⁴ J. Sierak, *Sytuacja finansowa gmin polskich w latach 1994–2001*, w: Rocznik Żyrardowski, tom II, WSRL, Żyrardów 2003, s. 116–117.

Tabela 1. Dynamika przyrostu wybranych składników dochodów własnych

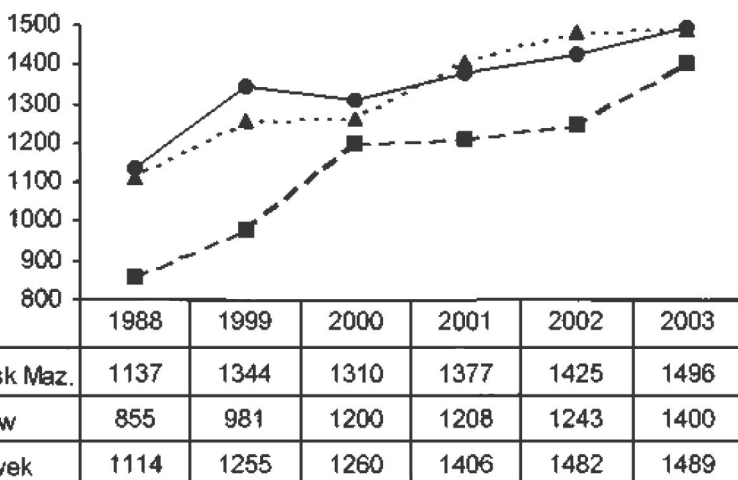
Wyszczególnienie	1999			2000			2001			2002			2003		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
	1988 = 100%														
Dochody ogółem	117,8	117,1	113,0	117,0	144,1	113,7	124,8	146,8	127,3	130,3	155,5	137,2	138,6	176,4	138,8
Dochody własne	125,1	102,2	129,7	142,3	127,7	141,3	154,8	148,0	158,8	158,7	148,7	165,2	160,5	146,6	152,3
Podatek od nieruchomości	117,2	126,0	134,8	145,2	164,1	140,5	187,3	219,1	186,6	219,2	225,9	183,9	243,1	176,3	176,1
Podatki budżetu państwa	108,4	117,1	119,6	88,3	133,3	103,0	94,2	131,6	120,7	95,4	126,1	133,6	104,3	131,0	152,6
W tym:															
od osób fizycznych	105,6	115,2	120,1	81,3	130,6	103,1	86,8	133,1	121,0	91,4	125,9	132,9	101,2	133,3	152,6
od osób prawnych	195,8	160,8	63,3	309,3	198,1	97,3	327,6	96,2	78,7	223,6	130,0	216,3	202,3	77,2	151,3
Subwencje	112,5	109,1	107,8	128,3	104,2	117,0	133,7	120,7	134,5	140,4	148,6	141,4	152,3	190,7	147,1
Dotacje	111,1	115,9	73,1	106,4	159,9	65,1	109,0	165,4	59,5	136,4	176,9	71,2	157,4	150,5	66,2

Źródło: w tej i następujących tabelach: obliczenia własne autorów prac na podstawie danych z wykonania budżetu w latach 1999–2003. Informacje dotyczące Milanówka za: www.stat.gov.pl/Bank Danych Regionalnych.



Rys. 4. Dynamika przyrostu wybranych składników dochodów własnych sprawozdań

dżetowych przypadających na jednego mieszkańca. Wartość wskaźnika wielkości dochodów przypadających na 1 mieszkańca zależy od dwóch zmiennych – wysokości uzyskiwanych przez gminę dochodów oraz od liczby ludności zamieszkującej teren gminy. Najwyższy poziom notowano przez cały analizowany okres w największej gminie, jaką jest Grodzisk, najmniejsze zaś – w gminie wiejskiej Jaktorów (zob. rys. 5). Dynamika wzrostu dochodów była jednak znacznie szybsza w Jaktorowie. Było to zgodne z procesami zachodzącymi w całej Polsce, bowiem tempo wzrostu dochodów gmin słabiej rozwiniętych gospodarczo było znacznie wyższe niż gmin silnych ekonomicznie⁵. Dzięki temu w roku 2003 (w porównaniu z rokiem 1998) nastąpiło znaczne zmniejszenie się dysproporcji dochodów poszczególnych gmin. Na początku analizowanego okresu różnica między Grodziskiem (najwyższy dochód na mieszkańca) a dysponującym najniższym dochodem na mieszkańca Jaktorowem wynosiła 282 zł (co stanowiło blisko 1/3 dochodu na mieszkańca tej gminy). W roku 2003 różnica ta zmniejszyła się do 96 zł.



Rys. 5. Dochody gmin w latach 1998–2003 w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Źródła dochodów budżetowych gmin

Otrzymanie przez gminę własnych dochodów oraz prawo ich swobodnego wydatkowania nie oznacza pełnej dowolności pobierania dochodów i dysponowania nimi, przeciwnie – w ramach zarządzania finansami orga-

⁵ J. Sierak, *Sytuacja finansowa...*, op. cit., s. 119.

nom samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Konstytucja RP gwarantuje gminom źródła ich dochodów, odpowiedni do przypadających im zadań udział w dochodach publicznych oraz autonomię podatkową (w ustalonych granicach). Zasady te pokrywają się z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, obowiązującej w Polsce od czerwca 1994 roku⁶. Zagwarantowane w ten sposób źródła dochodów w sposób szczegółowy określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷.

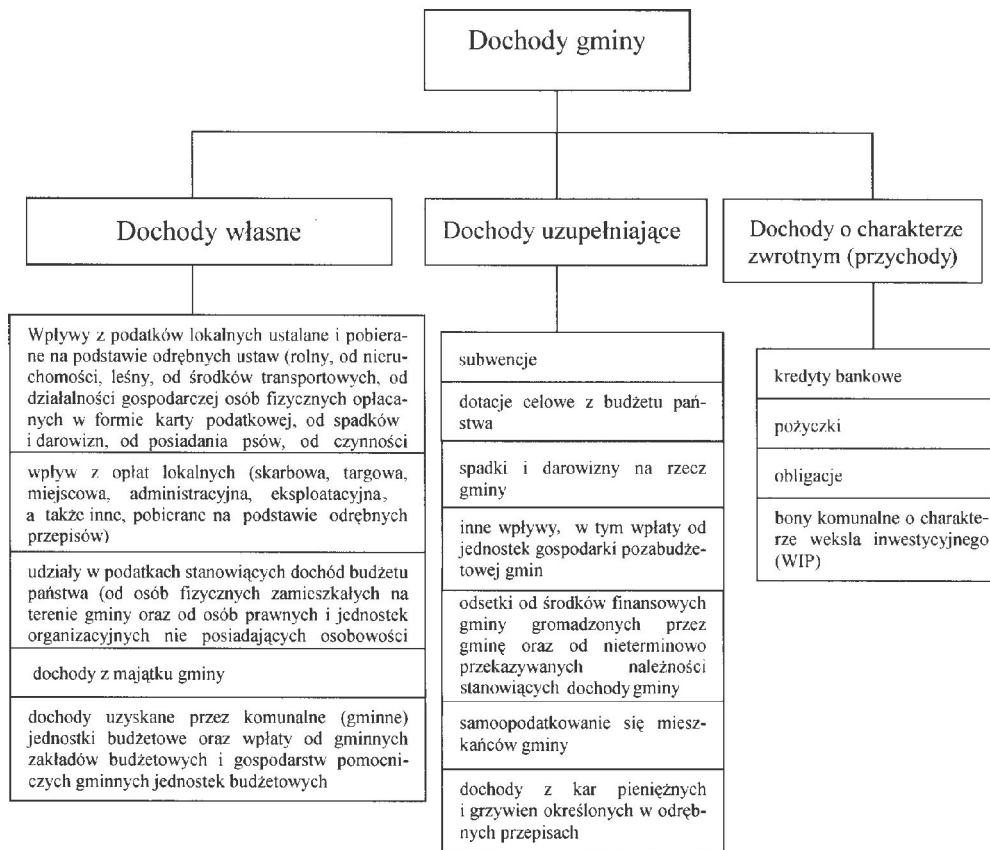
Uwzględniając źródła pochodzenia, dochody gminy można podzielić na trzy grupy (zob. rys. 6).

Dochody własne obejmują wszystkie wpływy wypracowane samodzielnie przez gminę, a tym samym pozostające w swobodnej dyspozycji samorządu. Dochody uzupełniające to środki uzyskiwane przez gminę ze źródeł zewnętrznych. Dochody o charakterze zwrotnym wchodzi natomiast w grę wtedy, gdy za małe dochody samorządu powiększane są poprzez operacje, w ramach których jednostka samorządu terytorialnego, posługując się zasadniczo metodami prawa prywatnego, działa na rynku finansowym. Wielkość i wzajemne relacje poszczególnych źródeł dochodów informuje o stopniu samodzielności finansowej gminy – z punktu widzenia możliwości kształtowania rozwoju gminy istotna jest zwłaszcza wielkość dochodów własnych, która z jednej strony daje poczucie bezpieczeństwa finansowego prowadzonej działalności, z drugiej zaś – uniezależnia od uznaniowości przydziału środków zewnętrznych⁸.

⁶ Dz. U. nr 124 poz. 607 i 608 z 1993 roku.

⁷ Od 1999 roku dochody jednostek samorządu terytorialnego określała uchwalona 26 listopada 1998 roku ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 (Dz.U. Nr 150, poz. 983). W roku 2002 przystąpiono do prac nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowany projekt nie spełniał oczekiwań rządu, a nowej ustawy przyjętej przez Sejm 25 sierpnia 2001 nie podpisał Prezydent RP. Wobec powyższego koniecznością stało się przedłużenie obowiązującej do końca 2001 roku ustawy o kolejny rok. Nowelizacji obowiązującej ustawy o dochodach sejm dokonał 14 listopada 2001 roku, przedłużając jej obowiązywanie na rok 2002 (Ustawa z 14 listopada 2001 roku o zmianie ustawy o dochodach JST w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 145, poz. 1623). Jednostki samorządowe miały przygotować projekty budżetów do 15 listopada, a zatem kolejny raz opracowywały je nie mając ustawy, która stanowić powinna podstawę prac. 23 listopada 2002 roku dokonano po raz kolejny nowelizacji powyższych ustaw przedłużając okres ich obowiązywania na rok 2003 (Ustawa z dnia 23 listopada 2002 o zmianie ustawy o dochodach JST w latach 1999–2002 oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 216, poz. 1826). Na rok 2004 dochody jednostek określa Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku, (Dz. U. nr 203, poz. 1966).

⁸ A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne firm*, Warszawa 1998, s. 21.



Rys. 6. Dochody gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 82.

Dochody własne gminy

Dochody własne mają największe znaczenie dla gospodarki budżetowej gmin – to one właśnie przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych gminy, a co za tym idzie – o ekonomicznej samodzielności władz samorządowych. Wzajemne relacje poszczególnych źródeł dochodów najlepiej obrazuje struktura procentowa dochodów budżetowych przedstawiona w tabeli 2.

Badając strukturę poszczególnych źródeł dochodów dają się zauważyć wyraźne różnice pomiędzy poszczególnymi gminami. Dochody własne gminy Grodzisk w całym analizowanym okresie stanowiły około 2/3 ogółu dochodów – w granicach od 66,4% w roku 2003 (minimum) do 69,5% w 2001

Tabela 2. Dochody gmin w latach 1998–2004

Wy- szcze- gólnie- nie	Dochody ogółem			Dochody własne ⁹			Udział w dochodach budżetu państwa			Subwencje			Dotacje ¹⁰		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
1998	38.390	7.659	16.222	14.529	1.674	4.676	11.517	1.624	5.401	8.366	3.575	3.944	3.107	778	2.037
1999	45.209	8.968	18.330	18.180	1.711	6.063	12.483	1.901	6.460	9.414	3.900	4.251	3.451	901	1.488
2000	44.891	11.033	18.447	20.676	2.138	6.607	10.173	2.164	5.562	10.737	3.726	4.613	3.306	1.244	1.326
2001	47.904	11.245	20.657	22.486	2.478	7.426	10.844	2.137	6.516	11.187	4.313	5.304	3.388	1.286	1.211
2002	50.032	11.907	22.263	23.056	2.489	7.724	10.989	2.047	7.215	11.749	5.314	5.576	4.237	1.376	1.449
2003	53.201	13.511	22.514	23.319	2.455	7.122	12.012	2.128	5.242	12.745	6.816	5.802	4.890	1.170	1.349
W odsetkach ogółu dochodów ¹¹															
1998	Na ogólną sumę docho- dów (100%) oprócz wy- mienionych pozycji skła- dają się również środki pozyskiwane przez gminę na dofinansowanie zadań gminy ze źródeł pozabu- dżetowych			37,9	21,9	28,8	30,0	21,2	33,3	21,8	46,7	24,3	8,1	10,2	12,6
1999				40,2	19,1	33,1	27,6	21,2	35,2	20,8	43,5	23,2	7,6	10,1	8,1
2000				46,1	19,4	35,8	22,7	19,6	30,2	23,9	33,8	25,0	7,4	11,3	7,2
2001				46,9	22,0	36,0	22,6	19,0	31,5	23,4	38,4	25,7	7,1	11,4	5,9
2002				46,1	20,9	34,7	22,0	17,2	32,4	23,5	44,6	25,0	8,5	11,6	6,5
2003				43,8	18,2	31,6	22,6	15,8	36,6	24,0	50,5	25,8	9,2	8,7	6,0

(maksimum)). O ile jednak na początku analizowanego okresu dochody własne w zrównoważony sposób współtworzone były przez wpływy z podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz pozostałe składniki, o tyle w kolejnych latach następowała wyraźna dysproporcja. W roku 2003 wpływy z podatków od osób fizycznych i prawnych z terenu gminy Grodzisk stanowiły zaledwie 1/3 dochodów własnych. Oznacza to jednocześnie nieznaczne zmniejszenie kwoty przypadającej na jednego mieszkańca gminy wpływającej do budżetu z podatków wspólnych z budżetem państwa, przy bardzo

⁹ Ze względu na wysoki udział wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa zostały one przedstawione jako oddzielna pozycja. Dochody własne w tabeli obejmują wszystkie pozostałe składniki.

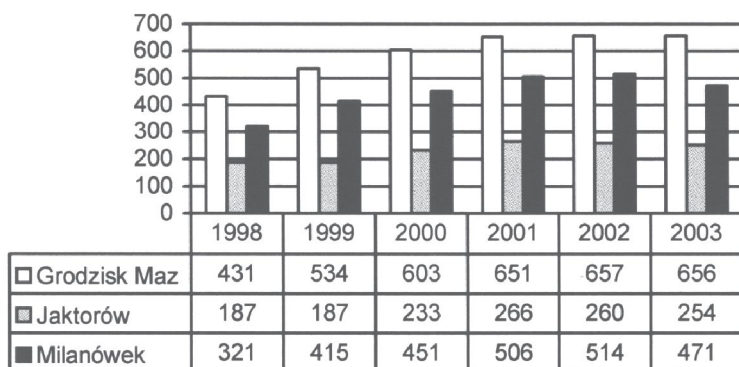
¹⁰ Pozycja dotacje obejmuje: dotacje celowe z budżetu państwa, dotacje otrzymane z funduszy celowych oraz dotacje celowe otrzymane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

¹¹ W tabeli nie uwzględnione zostały dochody ze środków pozyskiwanych przez gminę na dofinansowanie zadań gminy ze źródeł pozabudżetowych, dlatego suma składników nie daje w efekcie pełnej kwoty dochodów uzyskiwanych przez gminy.

wyraźnym wzroście dochodów z pozostałych źródeł dochodów własnych. Jest to zjawisko niepokojące, biorąc pod uwagę fakt, że w analizowanym okresie na terenie gminy zwiększała się zarówno liczba ludności (również w wieku produkcyjnym), jak i liczba funkcjonujących przedsiębiorstw. W budżecie Milanówka dochody własne miały podobny udział, jak w Grodzisku, przy czym odwrotnie niż w Grodzisku ich wielkość wyraźnie rosła w miarę upływu czasu (od 62,1% w roku 1988 do 68,2% w 2003). W tym samym czasie w Jaktorowie dochody własne stanowiły mniej niż połowę dochodów budżetowych – w 1988 roku 43,1% ogółu dochodów gminy, w roku 2003 jedynie 34,0%. Wskazuje to na coraz większe uzależnianie się gminy Jaktorów od transferów zewnętrznych, zwłaszcza od subwencji otrzymywanej z budżetu państwa, stanowiącej w roku 2003 ponad połowę dochodów gminy.

Przedstawione relacje między poszczególnymi źródłami dochodów potwierdzają, że: wpływy z podatków są znacznie większe w gminach miejskich niż miejsko-wiejskich i wiejskich. Ponadto zauważyć można, że małe gminy wiejskie opierają swój rozwój w znacznej mierze na wpływach z budżetu centralnego, co oznacza dla władz tej gminy niepewność finansową podczas realizacji dużych programów inwestycyjnych.

Największym dochodem per capita w roku 1988 dysponowała gmina Grodzisk, w której na jednego mieszkańca przypadała ponad dwukrotnie większa kwota niż w pobliskim Jaktorowie (zob. rys. 7). Do roku 2002 w Grodzisku kwota dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca wzrosła o 52,2%, co dało wzrost w wysokości 225 zł. W pozostałych dwóch gminach dynamika przyrostu była znacznie niższa i wynosiła w Milanówku 46,7%, w Jaktorowie – 44,3%. Biorąc jednak pod uwagę znacznie niższy niż w Grodzisku poziom wyjściowy, realny poziom dochodu zwiększył się w tych gminach odpowiednio o 150 zł i 67 zł. Oznacza to, że dysproporcje między gminami



Rys. 7. Wysokość dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca

znacznie wzrosły. O ile na początku analizowanego okresu przeciętny mieszkaniec Milanówka dysponował kwotą o 110 zł niższą niż mieszkaniec Grodziska, to na końcu kwota ta sięgnęła 185 zł (39,3% dochodu per capita w Milanówku). W przypadku Jaktorowa wielkości te były znacznie większe i wynosiły odpowiednio 244 zł oraz 402 zł i były to wielkości znacznie przekraczające kwoty, którymi dysponowały władze gminy.

Oplaty i podatki lokalne objęte władztwem podatkowym gminy

Najważniejszą grupą dochodów własnych są wpływy z opłat i podatków. Można wśród nich wyróżnić: dochody, nad którymi władze samorządowe otrzymały władztwo podatkowe oraz dochody regulowane przez państwo. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wyposażyła organy gminy w prawo nie tylko do pobierania w całości wpływów z niektórych podatków i opłat, ale również do ustalania ich stawek (w granicach określonych ustawowo)¹² oraz stosowania ulg (odroczeń, umorzeń, a nawet zaniechania poboru podatków). W grupie opłat i podatków realizowanych przez służby finansowe gminy znalazły się:

- podatki: od nieruchomości, od środków transportu¹³, od posiadania psów¹⁴,
- opłaty:
 - targowa, pobierana była od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach¹⁵,
 - miejscowa¹⁶,
 - administracyjna, mająca charakter fakultatywny mogła być ustalana przez radę gminy i pobierana za czynności urzędowe wykonywane przez organy gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli czynności te nie były objęte przepisami o opłacie skarbowej.

¹² Zapis art. 168 Konstytucji RP zawiera zasadę autonomii podatkowej, który dając gminom gwarancję władztwa podatkowego, jednocześnie określa górne stawki podatków lokalnych, zabezpieczając tym samym mieszkańców gminy przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi.

¹³ Podatek transportowy pobierany jest od 1998 roku od pojazdów o ładowności 2,5 tony.

¹⁴ W roku 2003 maksymalna stawka ustalona w ustawie wynosiła 500 zł rocznie od jednego posiadanego psa. Ze względu na brak możliwości ściągania tego podatku od właścicieli psów, dochody z tego tytułu w budżecie są niewielkie.

¹⁵ Targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel (również targowiska pod dachem oraz hale używanych do targów, aukcji i wystaw z wykluczeniem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub częściach budynków). W roku 2003 górna granica dziennej stawki ustalona została przez ustawę na wysokości 575,86 zł.

¹⁶ Opłata miejscowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych, w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że największy udział w tworzeniu dochodów własnych miał w analizowanym okresie podatek od nieruchomości. Ze względu na to, że pozostałe podatki i opłaty lokalne wymienione w tabeli stanowiły nieznaczne pozycje w budżecie gmin, analiza zawężona została jedynie do podatku od nieruchomości.

Tabela 3. Wybrane składniki dochodów własnych gmin w latach 1998–2003 (w tys. zł)

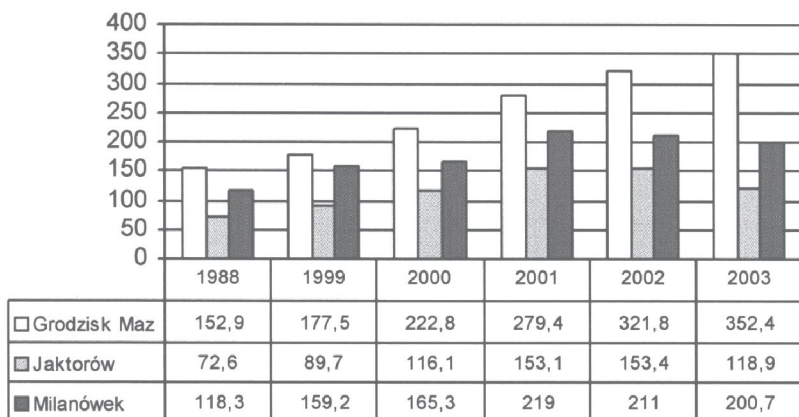
Wyszczególnienie	Podatek od nieruchomości			Podatek od środków transportowych			Podatek rolny			Podatki lokalne			Opłata skarbową		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
1998	5.154	650	1.723	632	42	211	247	26	126	595	19	124	–	–	–
1999	6.041	820	2.325	528	61	212	288	24	14	621	24	149	3.886	398	1.227
2000	7.635	1.067	2.422	556	123	211	273	22	11	624	22	137	3.039	370	1.086
2001	9.651	1.425	3.216	515	158	184	337	27	13	–	–	–	967	31	124
2002	11.297	1.469	3.169	822	129	176	308	26	16	0	8	–	779	72	120
2003	12.530	1.147	3.035	990	146	205	300	56	22	1	9	28	674	23	90
W % dochodów własnych															
1998	19,8	19,7	17,1	2,4	1,3	2,1	1,0	0,8	1,3	2,3	0,6	1,2	–	–	–
1999	19,7	22,7	18,6	0,9	1,7	1,7	0,9	0,7	0,1	2,0	0,7	1,2	12,7	11,0	9,8
2000	24,8	24,8	19,9	1,8	2,9	1,7	0,9	0,5	0,1	2,0	0,5	1,1	9,9	8,6	8,9
2001	29,0	30,9	23,1	1,6	3,4	1,3	1,0	0,6	0,1	–	–	–	2,9	0,7	0,9
2002	33,2	32,4	21,2	2,4	2,8	1,2	0,9	0,6	0,1	0	0,2	–	2,3	1,6	0,8
2003	35,5	25,0	19,8	2,8	3,2	1,3	0,8	1,2	0,1	0	0,2	0,2	1,9	0,5	0,6

Dane przedstawione w tabeli 3 pozwalają stwierdzić, że we wszystkich trzech gminach udział podatku od nieruchomości wzrastał. Sytuacji tej sprzyjał zarówno fakt rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jak i wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców (zwłaszcza mieszkańców miasta). O ile jednak w Grodzisku przyrost notowany był do końca analizowanego okresu, to w pozostałych dwóch gminach został zahamowany. Spowodowane było to głównie zmianą zasad opodatkowania w 2003 roku¹⁷. Zwłaszcza w Jaktoró-

¹⁷ W świetle nowej ustawy z dniem 1 stycznia 2003 roku budynkami przestały być bowiem różnego rodzaju budowle przydomowe (szopki, stragany, tymczasowe pawilony i przenośne garaże. Istotna zmiana dotyczy również opodatkowania gruntów – decydujące znaczenie ma nie sposób faktycznego użytkowania gruntu, ale klasyfikacja w ewidencji gruntów i budynków.

wie wpływy były znacznie niższe niż w latach poprzednich, głównie ze względu na niższy niż w pozostałych gminach poziom zagospodarowania.

Zaobserwowane zjawiska znalazły swoje odzwierciedlenie w wysokości wskaźnika określającego wielkość wpływów w przeliczeniu na jednego mieszkańca zobrazowanym na rys. 8. Na początku analizowanego okresu wysokość wskaźnika rosła we wszystkich trzech gminach, przy czym najwyższym dochodem per capita dysponowała gmina Grodzisk. Wyraźna zmiana nastąpiła w roku 2002. W Jaktorowie sytuacja ustabilizowała się, w Milanówku wysokość dochodów nieznacznie spadła i jedynie w Grodzisku utrzymane zostało poprzednie tempo wzrostu. Zmiana ustawy w następnym roku przyniosła wyraźny spadek dochodów gminy Jaktorów – uzyskany w 2003 poziom wpływów z podatku od nieruchomości był nieznacznie tylko wyższy od wskaźnika uzyskanego w roku 2000. W tym samym czasie w Milanówku wskaźnik zwiększył swą wartość o blisko 1/5 (choć w stosunku do roku 2001 spadł o 8,4%), w Grodzisku natomiast wzrósł o ponad połowę. Oznacza to wzrost dysproporcji pomiędzy poszczególnymi gminami. O ile w roku 1988 na jednego mieszkańca Jaktorowa przypadało o połowę mniej pieniędzy niż w Grodzisku, to w roku 2002 samorząd Jaktorowa dysponował zaledwie 1/3 kwoty per capita w Grodzisku.



Rys. 8. Wpływy z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na mieszkańca

Podatki i opłaty lokalne regulowane przez państwo

Dochodami gmin są również podatki i opłaty samorządowe regulowane odrębnymi ustawami. Oznacza to, że są one pobierane w całości przez gminę, ale nie są objęte jej władztwem podatkowym. Do grupy podatków realizowanych przez Urząd Skarbowy należą:

- podatki: rolny, leśny, od spadków i darowizn¹⁸, od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej¹⁹,
- opłaty: skarbowe, eksploatacyjna²⁰.

W tej grupie podatków na uwagę zasługuje podatek rolny²¹. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Ze względu na to, że Milanówek jest gminą miejską udział podatku rolnego w ogóle dochodów własnych jest znikomy (zob. tab. 3) Jaktorów jest gminą o charakterze rolniczym – tereny rolne mają powierzchnię 4 269 ha, (czyli 77,3% powierzchni gminy). W 2002 roku 333 gospodarstwa domowe (spośród 700) prowadziły działalność rolniczą. Jednakże dominacja gleb V i VI klasy – zgodnie z art. 12,1 ustawy o podatku rolnym zwolnionych z podatku – oraz stosunkowo niska kwota podatku powodują, że wpływy z tego tytułu stanowią nieznaczną pozycję w dochodach własnych gminy²².

Wśród opłat największy wpływ na wysokość dochodów własnych miała opłata skarbowe, która zgodnie z art. 16 ustawy o dochodach obejmuje wpływy ze sprzedaży znaków opłaty skarbowej i urzędowych blankietów wekslowych przyjmowanych przez podmiot, który przyjął podanie, dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie. Jej udział w dochodach malał ze względu na zmiany przepisów prawnych. Zgodnie z ustawą zawarcie umowy cywilnoprawnej podlegającej opłacie skarbowej, po 1 stycz-

¹⁸ Jest to typowy podatek majątkowy, obciążający przyrost majątku w sposób nieodpłatny. Obowiązek ciąży solidarnie na obdarowanym i darczyńcy, a podstawę opodatkowania stanowi wartość rynkowa nabytych rzeczy i praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów.

¹⁹ Opłacany przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, w takich dziedzinach, jak rzemiosło i usługi, handel i gastronomia, transport itp. Stawki podatku określa się kwotowo ze zróżnicowaniem wysokości w zależności od rodzaju działalności, liczby zatrudnionych pracowników, miejsca prowadzonej działalności.

²⁰ W części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).

²¹ Zasady opodatkowania podatkiem rolnym określa ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.). Ostatnia nowelizacja dokonana została w roku 2002 (Dz. U. Nr 200, poz. 1680).

²² Stawki podatku rolnego wynoszą: dla gruntów gospodarstwa rolnego: równowartość pieniężna 2,5 q żyta – od 1 ha przeliczeniowego gruntów, dla pozostałych gruntów podlegających podatkowi rolnemu równowartość pieniężna 5 q żyta – od 1 ha gruntów. Obliczone są według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Dla przykładu średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2004 r. wyniosła 37,67 zł za 1 q.

nia 2001 roku wiąże się z koniecznością zapłacenia podatku od czynności cywilnoprawnych²³.

Udział gmin w podatkach wspólnych z budżetem państwa

Istotną część dochodów własnych gminy stanowi udział gmin w podatkach prawnie stanowiących dochód budżetu państwa. Podstawę opodatkowania stanowią dochody osiągane przez podatników zamieszkałych (podatek od osób fizycznych) oraz prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy (podatek od osób prawnych)²⁴. Wyszczególnienie wysokości udziału poszczególnych podatków przedstawia tabela 4.

Analizując dochody gminy z tytułu udziału w podatkach wspólnych z budżetem państwa na tle dochodów gminy, stwierdzić można, że przy wzrastającym poziomie dochodów ogółem udziały w podatkach budżetu państwa zmniejszyły się. W Milanówku kwota realnych wpływów z podatków budżetu państwa rosła, a mniejszy udział spowodowany był wolniejszym tempem

Tabela 4. Dochody z podatków stanowiących dochód budżetu państwa

Wy- szcze- gólnie- nie	Dochody w tys. zł									W % ogółu dochodów własnych					
	Udziały w podatkach budżetu państwa			Podatek od osób fizycznych			Podatek od osób prawnych			Podatek od osób fizycznych			Podatek od osób prawnych		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
1998	11.517	1.624	5.401	11.164	1.559	5.357	353	65	44	42,9	47,3	53,2	2,4	2,0	0,4
1999	12.483	1.901	6.460	11.792	1.797	6.433	691	105	28	38,5	49,7	51,4	2,3	2,9	0,2
2000	10.173	2.164	5.562	9.081	2.035	5.519	1.092	129	42	29,4	47,3	45,4	3,5	3,0	0,4
2001	10.844	2.137	6.516	9.687	2.075	6.482	1.157	63	34	29,1	45,0	46,5	3,2	1,4	0,3
2002	10.989	2.047	7.215	10.200	1.963	7.120	789	85	94	30,0	43,3	47,7	2,3	1,9	0,6
2003	12.012	2.128	8.242	11.298	2.078	8.176	714	50	66	32,0	45,3	53,2	2,0	1,1	0,4

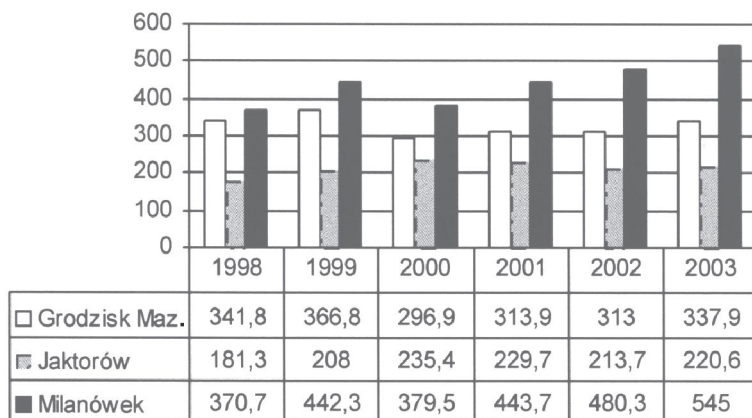
²³ Przedmiotem umów jest nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego oraz wynikające z przepisów prawa spółdzielczego: prawo do domu jednorodzinnego i prawo do lokalu w małym domu mieszkalnym. Podatek cywilnoprawny płacony jest również od umowy spółki, od umów sprzedaży rzeczy i pozostałych praw majątkowych od umowy sprzedaży przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części (art. 16 a ustawy o dochodach).

²⁴ Udział gminy we wpływach z podatku dochodowego stanowiącego dochód budżetu państwa oraz sposób obliczania jego wysokości określa art. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

wzrostu w stosunku do pozostałych dochodów. Natomiast w Grodzisku i Jaktorowie, począwszy od roku 2000 wielkość wpływów do budżetu znacznie spadła.

W strukturze wpływów dominowały dochody z podatków od osób fizycznych, które stanowiły w Grodzisku i Jaktorowie ponad 96%, w Milanówku natomiast ponad 99% wpływów pochodzących z podatków wspólnych z budżetem państwa.

Najwyższy dochód na jednego mieszkańca z tytułu wpływów w podatków stanowiących dochód budżetu państwa przez cały analizowany okres miała gmina Milanówek, najniższy natomiast – gmina Jaktorów (zob. rys. 9). W Milanówku najszybsze było również tempo zachodzących zmian – w ciągu 6 lat dochody per capita wzrosły prawie o połowę (47,0%, co daje wzrost o 174,3 PLN). Dla porównania, w tym samym czasie w Jaktorowie wzrost wynosił zaledwie 21,7% (39,3 PLN). W Grodzisku natomiast dochód na jednego mieszkańca w roku 2003 był nieznacznie niższy od dochodu z roku 1998 (o 1,2%, co oznacza zmniejszenie kwoty o 3,9 PLN). Było to efektem trudności ekonomicznych zauważalnych w skali całego kraju – zachwianie koniunktury spowodowało likwidację części zakładów usługowo-przemysłowych na terenie gminy, czego efektem było rosnące bezrobocie i mniejsze niż w roku 2000 wpływy do budżetu z tytułu podatków płaconych od osiągniętych dochodów. Na malejące dochody wpływ miała również pogarszająca się kondycja finansowa zlokalizowanych na terenie gminy firm, na którą oddziaływały nie tylko ogólne uwarunkowania ekonomiczne, ale również wspomniana już sytuacja ekonomiczna i związany z nią bezpośrednio popyt mieszkańców gminy. Zauważone wcześniej zjawiska spowodowały, że o ile w roku



Rys. 9. Dochody z podatków stanowiących dochód budżetu państwa w przeliczeniu na 1 mieszkańca

1998 samorząd Jaktorowa miał do swojej dyspozycji 48,9% kwoty per capita w Milanówku, o tyle w roku 2003 wielkość ta spadła do 40,5%. Różnica była znacznie większa w przypadku Grodziska, bowiem na początku analizowanego okresu dochód na jedną osobę w Grodzisku był mniejszy od dochodu Milanówka jedynie o 7,8%, na końcu zaś – aż o 38,0%.

Dochody z majątku gminy

Gmina wyposażona w osobowość prawną i realizująca określone zadania publiczne, dysponuje mieniem komunalnym. Pod pojęciem tym kryją się prawa rzeczowe (własnościowe) oraz prawa majątkowe (kapitałowe) gmin oraz ich związków²⁵.

Tabela 5. Dochody z majątku gminy oraz wpływ z usług w latach 1998–2003

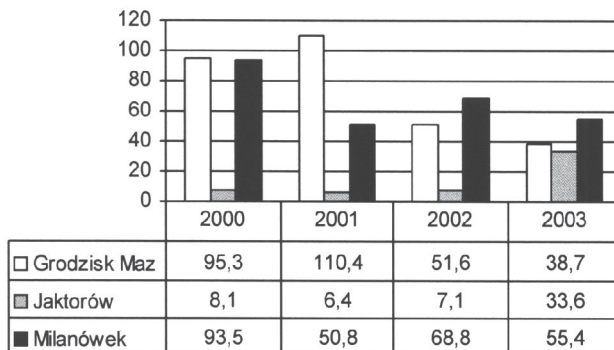
Wyszczególnienie	W tys. zł						W % ogółu dochodów własnych					
	dochody z majątku gminy			wpływy z usług			dochody z majątku gminy			wpływy z usług		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	516	27	46	-	.	-	0,7	0,7	0,4
2000	3.264	74	1.371	-	-	-	10,6	1,7	11,3	-	-	-
2001	3.814	60	745	721	93	31	11,4	1,3	5,4	2,0	2,0	0,2
2002	1.811	68	1.033	746	172	65	5,3	1,5	6,9	3,8	3,8	0,4
2003	1.375	324	837	772	244	314	3,9	7,1	5,5	5,3	5,3	2,0

Tendencja wzrostowa wpływów z majątku gminy Grodzisk w latach 2000–2001 związana była z wyprzedają należących do gminy nieruchomości. W latach następnych w tej grupie znalazły się głównie wpływy z najmu lokali mieszkalnych oraz użytkowych należących do gmin, a także dochody z dzierżawy terenu²⁶. Biorąc pod uwagę wzrost kwoty wpływów ze świadczo-

²⁵ Składnikami mienia komunalnego są: prawa rzeczowe, prawa majątkowe, wierzytelności, uprawnienia do korzystania z cudzych rzeczy (dzierżawa, wynajem), prawa z udziału gminy w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, prawa wynikające z akcji należących do gminy.

²⁶ W tym również z opłaty uzyskiwanej za wieczyste użytkowanie.

nych przez gminę usług²⁷ można stwierdzić, że w analizowanym okresie zwiększyła się aktywność organów władz gminnych w gospodarowaniu mieniem komunalnym. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że podczas badanego okresu w Jaktorowie nie dokonano sprzedaży składników majątkowych.



Rys. 10. Dochody z majątku gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Procesy zachodzące w gminach znalazły swoje odzwierciedlenie w wysokości wskaźnika określającego dochody z majątku gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zob. rys. 10).

Dochody uzupełniające

Dochodami uzupełniającymi budżety gmin są transfery z budżetu państwa, których konieczność stosowania wynika z faktu przekazywania przez władze wyższych szczebli zadań zleconych, które wymagają pokrycia kosztów realizacji tych zadań.

Subwencje

Subwencja jest to szczególny rodzaj dofinansowania, stanowi bowiem bezzwrotną pomoc finansową udzielaną gminie przez budżet państwa. Każda gmina otrzymywała subwencję ogólną składającą się z części: podstawowej, oświatowej oraz rekompensującej. Subwencja podstawowa składała się z kwoty wypłacanej wszystkim gminom²⁸ oraz części wyrównawczej, trafia-

²⁷ Gmina świadczy usługi m. in. w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

²⁸ Art. 20 ustawy o dochodach. Kwotę przeznaczoną na część podstawową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin ustala się jako sumę kwoty stanowiącej nie mniej niż 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa oraz kwoty wpłat gmin, ustalonych według zasad określonych w art. 23 ustawy. Kwotę części podstawowej subwencji ogólnej rozdziela się między wszystkie gminy proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców w poszczególnych gminach.

jącej do gmin spełniających określone warunki²⁹. Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gminy składała się z kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych oraz kwoty rekompensującej dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, określonych w ustawie o dochodach. Subwencja oświatowa otrzymywana przez gminy związana była z finansowaniem zleczanych samorządom zadań oświatowych³⁰.

Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 6 największą część subwencji ogólnej stanowiła subwencja oświatowa. Powodem wzrostu wysokości subwencji oświatowej w roku 2000 była konieczność dostosowania istniejących budynków szkolnych do wymagań reformy oświaty.

Do roku 2001 wszystkie gimnazja tworzyć musiały odrębne placówki, oddzielone od szkół podstawowych. W związku z tym pojawiła się konieczność stworzenia odrębnego zaplecza naukowego, w tym zwłaszcza pracowni komputerowych. Ponadto w istotny sposób wzrosły wydatki gmin na realizację zobowiązań wynikających z Karty Nauczyciela.

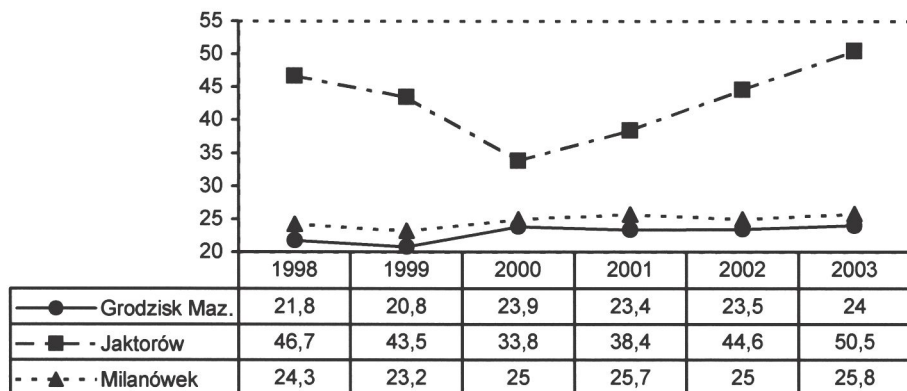
Tabela 6. Wysokość subwencji oświatowej w latach 1998–2003

	Grodzisk	Jaktorów	w % subwencji ogółem		Dynamika zmian	
			Grodzisk Maz.	Jaktorów	Grodzisk Maz.	Jaktorów
					1988 = 100%	
1998	6427368	–	76,8	–	90,6	–
1999	7093586	3037299	75,4	77,9	100,0	100,0
2000	7754502	3259619	72,2	87,5	109,3	107,3
2001	9190141	3737518	82,2	86,7	129,6	123,1
2002	10037843	4560014	85,4	85,2	141,5	150,1
2003	10004776	5182860	78,5	76,0	141,0	170,6

²⁹ Kwota wyrównawcza stanowiąca element składowy części podstawowej subwencji ogólnej przysługuje gminom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, obliczony według zasad określonych w ustawie był mniejszy niż 85% (2003 rok) analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin.

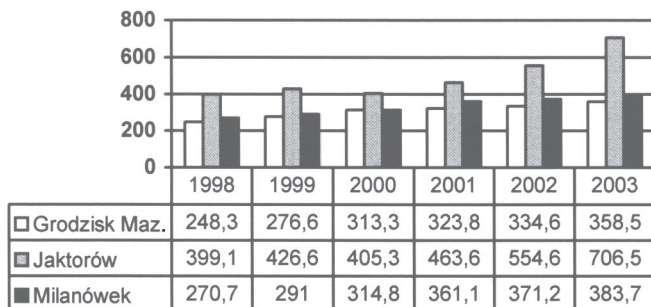
³⁰ Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Rozdziela się między ją poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach.

Wysokość subwencji otrzymywana przez gminy w analizowanym okresie rosła, przy czym najniższe tempo wzrostu miało miejsce w Milanówku (47,11% w stosunku do roku 1998), najwyższe natomiast – w Jaktorowie. Wysokość wpływów z tego tytułu w roku 2003 w tej gminie w stosunku do roku 1998 zwiększyła się niemal dwukrotnie (90,7%). Efektem tego był bardzo wysoki – sięgający w 2003 roku 50,5% udział subwencji w ogóle dochodów gminy (zob. rys. 11).



Rys. 11. Udział subwencji w dochodach ogółem w latach 1998–2003 (w %)

Wzrastający udział subwencji w dochodach świadczy o postępującym uzależnieniu się gminy Jaktorów od środków zewnętrznych. Jednocześnie jednak przekazywana subwencja pełniła dodatkową funkcję, pozwalała bowiem gminie na pokrywanie części wydatków bieżących, uwalniając tym samym część środków budżetowych na działalność inwestycyjną. Niestety dłuższe opieranie rozwoju na środkach pochodzących z subwencji nie jest korzystne dla gminy – uznaniowość przyznawanych środków powoduje, że nie gwarantują one pełnej przewidywalności przyszłych dochodów.



Rys. 12. Wpływy z subwencji w przeliczeniu na 1 mieszkańca

W pozostałych dwóch gminach udział subwencji w ogóle dochodów był znacznie niższy i wahał się w granicach 23,2–25,8% w Milanówku oraz 20,8–24,0% w Grodzisku. Znacznie niższe niż w Jaktorowie były również wskaźniki określające wielkość subwencji w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy (zob. rys. 12).

Dotacje

Dotacje stanowią bezzwrotne świadczenie finansowe przekazywane gminom przez budżet państwa, podlegające jednakże szczególnym zasadom rozliczenia. Przyznanie dotacji inwestycyjnych zależy od spełnienia określonych warunków. Ponieważ wartość dotacji nie może przekroczyć 50% wartości kosztorysowej inwestycji, gmina musi mieć zgromadzoną określoną ilość środków finansowych. Ponadto musi być spełniony warunek partycypacji mieszkańców oraz zaawansowania inwestycji w momencie przyznawania dotacji.

Dotacje otrzymywane przez gminę na mocy art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mogą pochodzić z trzech źródeł. Po pierwsze, są to dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy. Zgodnie ze swoją nazwą przekazywane są gminie na konkretny, wyznaczony z góry cel, podlegają rozliczeniom i szczegółowej kontroli, dlatego też gmina ma niewielką swobodę w ich wykorzystaniu. Środki z dotacji przeznaczone są na realizację zadań zleconych z zakresu opieki społecznej (zasiłki, pomoc w naturze oraz dodatki mieszkaniowe), administrację państwową, oświatę i wychowanie, gospodarkę komunalną, ochronę zdrowia oraz transport. Drugim źródłem wpływów były dotacje wypłacane z państwowych funduszy celowych, takich jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Trzecim wreszcie źródłem otrzymywanych przez gminę dotacji były dotacje celowe wypłacane gminie na zadania realizowane na mocy zawartych przez nią porozumień z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

³¹ Art. 43c. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z: dofinansowaniem kosztów wdrożenia reformy oświaty, inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży, programem działań osłonowych i restrukturyzacji w ochronie zdrowia. Z budżetu państwa przekazywane mogą być gminom dotacje celowe przeznaczone na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

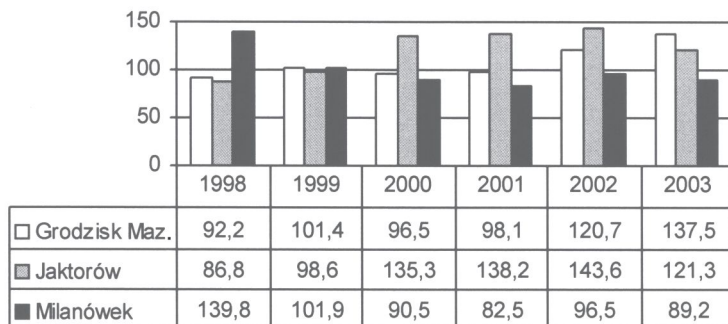
Tabela 7. Wysokość i struktura dotacji otrzymywanych przez gminy w latach 1998–2003

Wyszczególnienie	Dotacje ogółem			w tym (w %)								
				dotacje celowe z budżetu państwa			dotacje z funduszy celowych			dotacje celowe otrzymane z porozumień z innymi jednostkami samorządu		
1998	3.107	778	2.037	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–	–	–
1999	3.451	901	1.488	94,4	99,1	92,0	0,7	0,9	1,1	4,9	–	6,9
2000	3.306	1.244	1.326	97,6	99,4	95,1	0,6	0,6	2,8	1,9	–	2,2
2001	3.388	1.286	1.211	94,5	95,8	97,2	0,1	4,2	2,8	5,3	–	–
2002	4.237	1.376	1.449	83,0	100,0	99,0	–	–	1,0	17,0	–	–
2003	4.890	1.171	1.349	69,7	100,0	95,6	4,9	–	4,4	25,4	–	–

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że najwięcej dotacji otrzymywanych przez gminę pochodziło z budżetu państwa. W 1999 roku gmina Grodzisk otrzymała wysoką dotację przeznaczoną na budowę basenu – stanowiła ona 89,2% ogółu dotacji na zadania własne. Pozostała część przeznaczona była na opiekę społeczną. Otrzymane w roku 2001 dotacje celowe na zadania własne przeznaczone były głównie na oświatę (26,6%) oraz na dodatki mieszkaniowe wypłacane przez opiekę społeczną (55,6%). Oprócz corocznych wpływów na oświatę oraz opiekę społeczną gmina Grodzisk otrzymała dotacje na realizację własnych inwestycji – z przeznaczeniem na gospodarkę komunalną; ochronę i konserwację zabytków – renowację Dworku Skarbków przeznaczonego na Szkołę Muzyczną; kulturę fizyczną i sport – modernizację stadionu Pogoni. Dotacje celowe otrzymywane przez gminę Jaktorów stanowiły źródło finansowania przeprowadzanych w gminie inwestycji. Na budowę nowych punktów świetlnych oraz konserwację dróg gmina przeznaczała od 4% w roku 2000 do ponad 6% ogółu dotacji otrzymanych w roku 2003.

O ile jednak w roku 1998 gminy otrzymywały tylko i wyłącznie dotacje celowe z budżetu państwa, o tyle w latach późniejszych korzystały również z innych form dotowania swojej działalności. Widoczne to było zwłaszcza w Grodzisku, w którym w 2003 roku 1/4 ogółu dotacji stanowiły dotacje otrzymywane na mocy zawieranych przez samorząd porozumień.

Na rys. 13 zilustrowana została wysokość dotacji ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W gminie Jaktorów wysokość wskaźnika wzrosła wyraźnie w latach 2000–2002, co związane było z otrzymanymi na ten cel dotacjami z Funduszy celowych z przeznaczeniem na rozbudowę sieci wodociągowej. W 2003 roku wśród dotacji gminnych znalazło się również dofinansowanie na referendum unijne. Nieco odmienne czynniki miały wpływ na wzrost wielkości dotacji per capita w Grodzisku. Począwszy od roku 1999



Rys. 13. Wysokość dotacji ogółem w przeliczeniu na I mieszkańca

władze samorządowe otrzymywały dotacje od samorządu Milanówka oraz Brwinowa w związku z rozbudową oraz modernizacją wspólnej dla trzech gmin oczyszczalni ścieków. Gmina zaczęła ubiegać się o środki finansowe Unii Europejskiej już w 2001 roku. Pierwszy wniosek złożony został do programu SAPARD, dofinansowującego inwestycje realizowane na terenach wiejskich. Z tego funduszu gmina otrzymała pieniądze na budowę wodociągu wiejskiego. Zgodnie z zasadami funduszu gmina rozpoczęła inwestycję za własne środki finansowe i dopiero po jej zakończeniu mogła ubiegać się o zwrot części (najwyżej połowę) jej nakładów. Gmina otrzymała pieniądze na budowę I etapu wodociągów we wsiach Adamowizna i Radonie – inwestycja ta zakończona została w listopadzie 2003 roku. Gmina Grodzisk wystąpiła również z wnioskiem o dofinansowanie II etapu wodociągu w tych miejscowościach oraz we wsi Odrano–Wola.

Przedstawione dane liczbowe obrazujące wielkość i strukturę dochodów pozwalają stwierdzić, że relacje pomiędzy poszczególnymi źródłami dochodów zależą od typu i pełnionych przez gminę funkcji. Rozwinięte gospodarczo gminy, takie jak Grodzisk Mazowiecki czy też zurbanizowane, jak Milanówek miały znacznie wyższe wpływy podatkowe niż gmina wiejska Jaktorów. Aby dysproporcje w rozwoju gmin nie narastały, niezbędna okazała się pomoc władz szczebla centralnego w postaci wyższych niż w sąsiednich gminach dotacji i subwencji. Należy jednak przy tym zwrócić uwagę, że wielkość dochodów w poszczególnych gminach była ściśle powiązana z zakresem pełnionych przez gminy zadań.

Przychody, czyli środki o charakterze zwrotnym

Zgodnie z zasadą równowagi budżetowej wydatki muszą być dostosowane do wielkości uzyskiwanych dochodów. W sytuacji, gdy zaplanowane wydatki są większe niż dochody, władze gminne muszą wykazać dodatkowe

źródła pokrycia deficytu. Są nimi tzw. środki o charakterze zwrotnym (dłużne), przeznaczane na podejmowanie dużych i kosztownych zadań inwestycyjnych. Zalicza się do nich: kredyty bankowe, pożyczki, obligacje i bony komunalne o charakterze weksla inwestycyjnego (WIP).

Wymienione w tabeli 8 pożyczki i kredyty zaciągane były przez gminy na finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach, głównie zadań inwestycyjnych. Podstawowym ograniczeniem możliwości zadłużania się przez gminę jest jej sytuacja ekonomiczna, a zwłaszcza wysokość udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Widoczne to było zwłaszcza w przypadku gminy Jaktorów, w którym władze gminy zmuszone były do bardzo ostrożnej polityki kredytowej. Niekomercyjny charakter działalności gminy zmusza je do korzystania z preferencyjnych pożyczek. Zarówno Grodzisk, jak i Jaktorów korzystały z pożyczek WFOŚiGW. Uzyskane w ten sposób środki były wykorzystywane w Jaktorowie głównie na rozbudowę wodociągów oraz modernizację istniejących stacji uzdatniania wody. Ponieważ jednak oferta preferencyjnych źródeł finansowania jest ograniczona, a stawiane wymogi organizacyjno-kadrowe przekraczały możliwości gminy, musiała ona korzystać z komercyjnych instrumentów dłużnych. Dzięki zaciągniętych w bankach komercyjnych kredytom w Jaktorowie powstała w 2000 roku hala sportowa oraz rozbudowano budynek gimnazjum w Międzyborowie (lata 2002–2003). W Grodzisku udział pożyczek preferencyjnych był znacznie wyższy niż w gminie sąsiedniej. Przeznaczane one były głównie na modernizację oczyszczalni ścieków i kotłowni szkolnych oraz rozbudowę sieci wodociągowej i sanitarnej na terenach wiejskich. Przeprowadzeniem dużych inwestycji – budowy basenu oraz modernizacji sieci dróg wymagało w latach 1999–2001 zaciągnięcia dość wysokich kredytów komercyjnych. Finansowane z tych środków były również przeprowadzone na terenie gminy modernizacje boisk szkolnych.

Tabela 8. Pożyczki i kredyty zaciągane przez gminy w latach 1998–2003

Wyszczególnienie		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grodzisk Maz.	NFOŚiGW	1020,0	2000,0	315,0			
	WFOŚiGW	30,0	3000,0	860,0	2985,0	6313,0	3500,0
	BGK	–	–	–	5000,0	–	–
	PBK	–	–	–	–	2758,0	3000,0
	BS w Grodzisku	1004,3	1084,4	–	–	–	–
Jaktorów	WFOŚiGW			367,0	642,0	150,0	1115,0
	BISE w Warszawie			–	–	–	1834,2
	PEKAO S.A. Żyrardów			400,0	1000,0	–	–
	PKO BP w Grodzisku			–	–	400,0	–

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

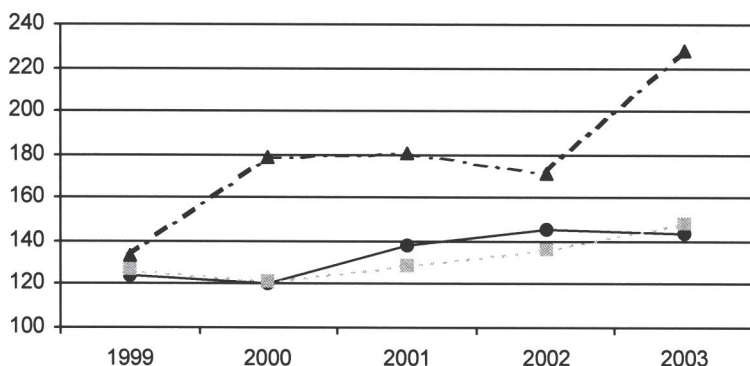
WFOŚiGW – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

BISE – Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Wydatki gmin

Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego są wyrazem realizacji zadań publicznych, do których wykonywania jednostki te zostały zobowiązane na mocy obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone (przez Konstytucję lub ustawy) dla organów innych władz publicznych. Zadania własne wykonywane przez gminę finansowane są ze środków własnych. Natomiast zadania zlecone, przekazywane jednostkom samorządu i wykonywane w imieniu administracji rządowej, muszą mieć zapewnione środki finansowe na realizację.

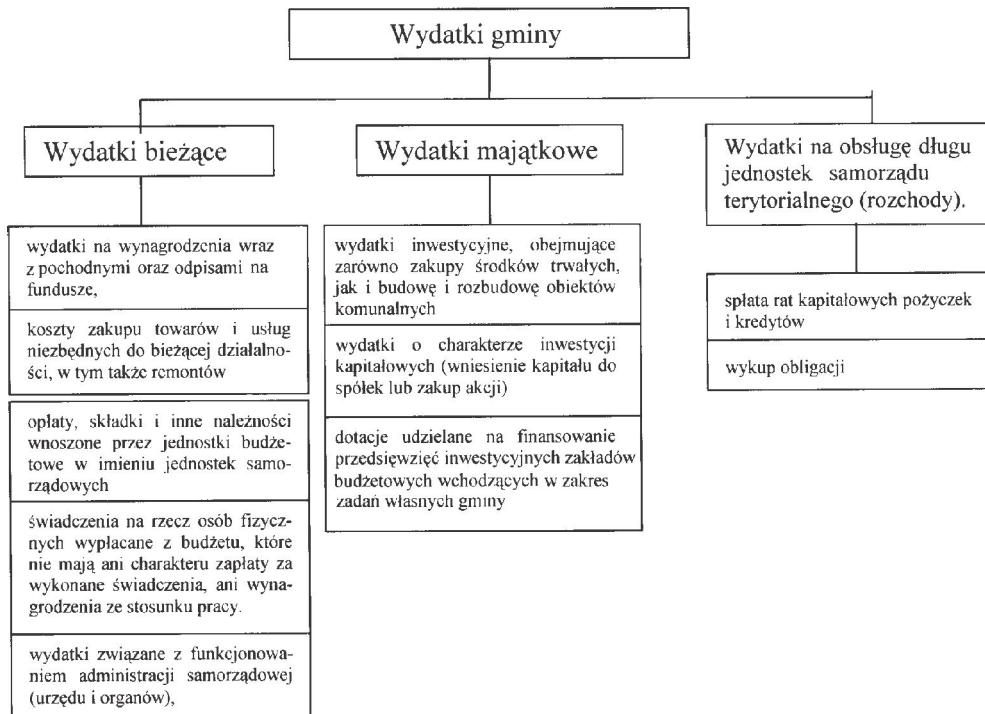
Najszybsze tempo wzrostu wartości nominalnej wydatków miało miejsce w gminie wiejskiej Jaktorów (128,2%). W pozostałych dwóch gminach dynamika zmian była znacznie niższa i wahała się w granicach 45%. Dynamikę zmian w poszczególnych gminach obrazuje rys. 14.



Rys. 14. Dynamika zmian wydatków gmina w latach 1999–2003 (1998 = 100%)

W polskim prawie regulującym finanse publiczne nakłada się na gminy obowiązek rozdziału swoich wydatków na wydatki bieżące i inwestycyjne (rys. 15)³².

³² Podział ten ma tylko wartość informacyjną i ewidencyjną, nie nakłada bowiem żadnych ograniczeń w gospodarowaniu środkami zrotnymi i wpływami z prywatyzacji majątku. Szerzej na ten temat: Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami gminy*, w: H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 174.



Rys. 15. Wydatki z budżetu gmin

Wydatki bieżące obejmują wszystkie wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem istniejących w gminie urzędów i instytucji, a zatem wydatki na ich prowadzenie oraz utrzymanie. Do grupy wydatków bieżących należą również świadczenia na rzecz osób fizycznych. Podstawą do dokonywania tego typu wydatków są przepisy odrębnych ustaw, które nie tylko ustanawiając świadczenia, wskazują gminę jako podmiot zobowiązany do jego udzielenia. Przykładem takich świadczeń jest obowiązek wypłaty zasiłków dla kobiet w ciąży na podstawie art. 7, ust. 2, pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym w związku z ustawą o planowaniu rodziny, obowiązek wypłaty zasiłków mieszkaniowych na podstawie ustawy o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych, obowiązek wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych³³, czy wynikający z ustawy o pomocy społecznej obowiązek wypłaty zasiłków z pomocy społecznej³⁴.

³³ Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 (Dz. U. z 1995 roku Nr 4, poz. 17 z późn. zm).

³⁴ Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 101.

Wydatki inwestycyjne natomiast służą rozwojowi składników majątkowych w gminie. Są to zatem wszystkie wydatki o charakterze inwestycyjnym związane z utrzymaniem posiadanych środków trwałych na odpowiednim poziomie, wytworzeniem lub zakupem gotowych środków trwałych nie tylko dla gminy, ale i dla podległych jej jednostek oraz zakładów budżetowych. Należą do tej grupy również dotacje celowe z budżetu gminy mające charakter jednostronnego świadczenia na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, które nie są jednak objęte budżetem gminy.

Wydatki bieżące i majątkowe

Zadaniem gminy jest realizacja spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Zgodnie z zasadami ekonomiczności i równowagi wydatki winny być dokonywane w granicach kwot określonych w budżecie w sposób oszczędny i celowy, co oznacza, że wszystkie zakupy i zlecane do wykonania roboty dokonywane winny być w oparciu o wybór najkorzystniejszej oferty.

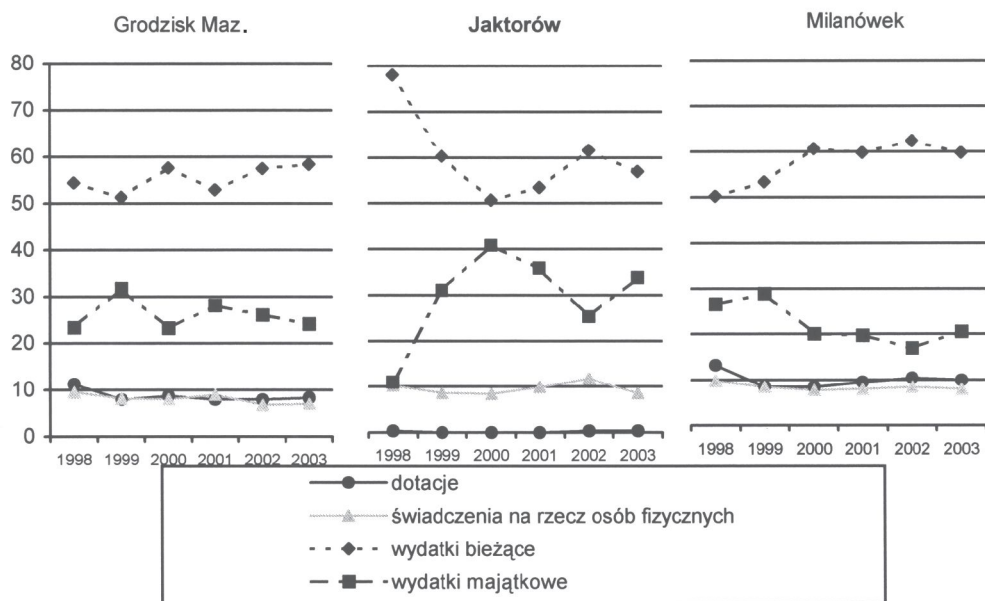
Tabela 9. Udział poszczególnych źródeł w ogóle wydatków w latach 1998–2003

Wyszczególnienie	Dotacje ogółem			Świadczenia na rzecz osób fizycznych			Wydatki bieżące			Wydatki majątkowe		
	Grodzisk Mazowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Mazowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Mazowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Mazowiecki	Jaktorów	Milanówek
1998	11,2	0,3	13,2	9,5	10,3	9,7	54,4	78,0	50,3	23,4	11,0	26,6
1999	8,0	0	8,5	8,2	8,7	8,5	51,4	60,3	53,4	31,8	31,0	28,9
2000	8,8	0	8,4	8,1	8,4	7,8	57,6	50,7	60,7	23,3	40,8	20,2
2001	8,0	–	9,5	9,0	9,9	8,0	53,0	53,5	59,9	28,2	35,8	19,8
2002	7,9	0,4	10,4	6,8	11,8	8,5	57,5	61,6	62,4	26,1	25,3	17,0
2003	8,3	0,3	10,0	7,1	8,5	8,0	58,4	56,9	59,9	24,2	33,8	20,6

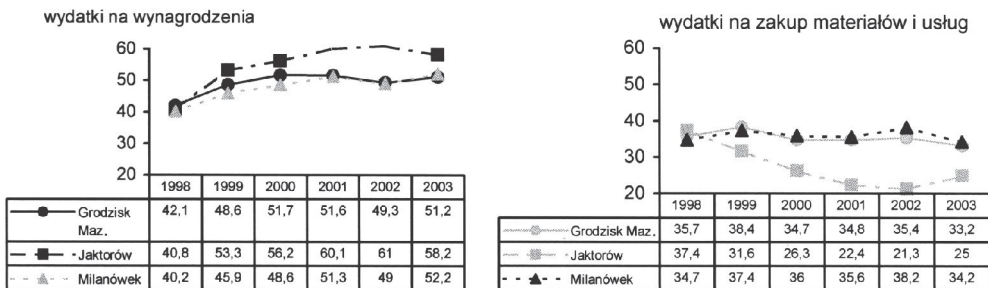
Wydatki z budżetu mogą być przeznaczane na cele bieżące i inwestycyjne. Oznacza to, że gmina w pierwszej musi zaspokoić wszystkie bieżące potrzeby mieszkańców, a dopiero nadwyżkę przeznaczyć na inwestycje. Inwestycje są bardzo dobrym miernikiem sytuacji ekonomicznej gminy i jej mieszkańców, zarówno w chwili obecnej, jak i w przyszłości. Jeżeli nakłady inwestycyjne są zbyt niskie w porównaniu z nakładami na cele bieżące, świadczyć to

może o nienajlepszej sytuacji gminy. W tabeli 9 (ilustracja graficzna rys.16) przedstawiono strukturę wydatków budżetowych poszczególnych gmin.

Ponad połowę wydatków z budżetów gmin stanowią wydatki bieżące. Wśród nich najbardziej znaczące pozycje stanowią wydatki na wynagrodzenia oraz na zakup materiałów i usług. Ich udział w wydatkach bieżących jednostek budżetowych przedstawia rys. 17. Z przedstawionych danych wynika, że we wszystkich gminach wydatki na wynagrodzenia stopniowo rosną, kosztem wydatków materiałowych.



Rys.16. Udział poszczególnych źródeł w ogóle wydatków w latach 1998–2003



Rys. 17. Udział wydatków na wynagrodzenia oraz zakup materiałów i usług w wydatkach bieżących jednostek budżetowych w latach 1998–2003

W Milanówku wydatki inwestycyjne stanowiły ok. 20% wydatków ogółem, w Grodzisku – ok. 25%, w Jaktorowie natomiast – ponad 30%. Warto zatem prześledzić, na jakie zadania te środki były przeznaczone. W Grodzisku, w związku z budową pływalni, w latach 1999–2000 wydatki na ten cel stanowiły największy procent – 34,8% w roku 1999 i 24,1% w następnym). Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej była dla władz Grodziska jednym z najbardziej priorytetowych zadań. Co roku z budżetu gminy na inwestycje w tym zakresie przeznaczane było około 30% wszystkich środków. Stosunkowo ważną pozycję w budżecie stanowiła rozbudowa i modernizacja sieci kanalizacyjnej. W roku 2001 największe nakłady przeznaczone były na budowę punktu zlewnego na oczyszczalni ścieków, rozbudowę sieci w mieście (w tym kolektory deszczowe), niewiele przeznaczając na kanalizację sanitarną na wsi (50 000 PLN na 4 085 000 PLN nakładów na kanalizację, co stanowi jedynie 0,24%). W latach poprzednich na wsi w tej dziedzinie działało się niewiele lepiej, a i kolejne 2002–2003 nie przyniosły wielu zmian. Zgodnie z wieloletnim programem inwestycyjnym gminy rozbudowa ulicznych sieci kanalizacji sanitarnych ma być realizowana do roku 2003. Rozbudowa instalacji wodociągowej stanowiła również ważne zadanie gminy Jaktorów. W roku 2000 udział procentowy w wydatkach ogółem wynosił 34,6%, spadając sukcesywnie w latach następnych ze względu na zbliżanie się podjętej inwestycji do fazy końcowej (w 2001 roku udział ten wynosił 21,8%, rok później – 8,5%). Dużą uwagę poświęcono w Jaktorowie budowie nowych punktów świetlnych na drogach gminnych oraz modernizacji istniejących na terenie gminy szkół. Najbardziej kosztowną inwestycją była zwłaszcza modernizacja gimnazjum (w latach 2000–2003 inwestycja ta kosztowała 1 088 000 PLN). Podobnie jak w Grodzisku, również w Jaktorowie powstała hala sportowa – w związku z jej budową znacznie wzrosły wydatki inwestycyjne w latach 2001–2003. Łączny koszt budowy wyniósł 3 991 000 PLN i sfinansowany był prawie w całości z zaciągniętych przez gminę kredytów. W roku 2003 gmina uzyskała bezzwrotne środki (250 tys. zł) z Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu. W 2001 roku rozpoczęto również budowę boiska sportowego w Międzyborowie. Rok później samorząd rozpoczął kolejną wielką inwestycję – rozpoczęto prace nad budową budynku gimnazjum w Międzyborowie. Rok później na ten cel przeznaczono 2 165 tys. zł. Podobne wydatki znalazły się w budżecie gminy Milanówek. Rok 2000 zaowocował wyremontowaniem zabytkowego budynku stacji PKP, który od tej pory stał się siedzibą milanowskiej Straży Miejskiej. W roku 2001 wmurowano kamień węgielny pod budowę Miejskiej Hali Sportowej, oddanej do użytku rok później. Rok 2002 przyniósł wiele zmian w budynkach szkolnych – zmodernizowano istniejące budynki, tworząc bazę dla drugiego na terenie miasta gimnazjum (przy SP nr 1). W 2003 roku oddano do użytku nową kładkę nad torami PKP, dostosowaną do potrzeb osób

niepełnosprawnych. W tym samym roku w wyniku współpracy władz samorządowych i Komendy stołecznej Policji rozpoczęto budowę nowego komisarjatu policji.

Tabela 10. Struktura wydatków w latach 1998–2003

Wy- szcze- gólnie- nie	Wydatki ogółem			W tym											
				dotacje ogółem			świadczenia na rzecz osób fizycznych			wydatki bieżące			wydatki inwestycyjne		
	Grodzisk Ma- zowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Ma- zowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Ma- zowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Ma- zowiecki	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Ma- zowiecki	Jaktorów	Milanówek
1998	37.306	6.885	16.156	4194	18	2137	3547	709	1563	20294	2191	8125	8721	757	4292
1999	46.419	9.194	20.483	3691	1	1743	3790	798	1745	23853	2953	10936	14750	2853	5910
2000	44.776	12.296	19.625	3923	0,5	1651	3630	1033	1520	25782	3501	11910	10423	5021	3962
2001	51.583	12.429	20.839	4105	–	1988	4617	1225	1661	27327	3996	12476	14553	4450	4134
2002	54.272	11.785	21.957	4297	47	2289	3711	1389	1871	31186	4424	13694	14180	2986	3742
2003	53.617	15.714	23.890	4454	48	2390	3791	1339	1921	31328	5201	14309	12981	5305	4930
W przeliczeniu na jednego mieszkańca															
1998	1107,0	768,5	1109,0	124,5	2,1	146,7	105,3	79,2	107,3	602,3	599,9	557,7	258,8	84,5	294,6
1999	1363,9	1005,8	1402,4	108,5	0,1	119,3	111,4	87,3	119,5	700,9	606,3	748,7	433,4	312,2	404,6
2000	1306,7	1337,4	1339,2	114,6	0,1	112,7	105,9	112,3	103,8	753,3	677,9	812,7	304,2	546,1	270,4
2001	1493,0	1335,7	1422,1	118,8	–	135,4	133,6	131,6	113,1	791,0	715,0	849,5	421,2	478,2	281,5
2002	1545,8	1230,2	1461,8	122,4	4,9	152,4	105,7	145,0	124,6	888,2	757,4	911,7	403,9	311,7	249,2
2003	1508,1	1628,7	1580,0	125,3	5,0	158,1	106,6	138,8	127,1	881,2	926,7	946,3	365,1	549,9	326,1
Dynamika zmian (1998 = 100%)															
1999	124,3	133,5	126,8	88,0	5,6	81,6	106,9	112,6	111,6	117,5	134,8	134,6	169,1	376,9	137,7
2000	120,0	178,6	121,5	93,5	2,8	77,3	102,3	145,7	97,3	127,0	159,8	146,6	119,5	663,3	92,3
2001	138,3	180,5	129,0	97,9	–	93,0	130,2	172,8	106,3	134,7	182,4	153,6	166,9	587,9	96,3
2002	145,5	171,2	135,9	102,5	261,1	107,1	104,6	195,9	119,7	153,7	201,9	168,5	162,6	394,5	87,2
2003	143,7	228,2	147,9	106,2	266,7	111,8	106,9	188,9	122,9	154,4	237,4	176,1	148,9	700,8	114,9

Tabela 10 przedstawia wielkość wskaźnika określającego wydatki – *per capita*. Przez cały analizowany okres najwyższy poziom wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca miała gmina Milanówek. Dzięki dużym wydatkom przeznaczonym na zaspokojenie bieżących potrzeb, stosunkowo nieduża kwota mogła być przeznaczona na inwestycje. Najniższą kwotą wydatków, zarówno na sprawy bieżące, jak i inwestycje dysponował w roku 1998 samorząd Jaktorowa. Jednakże wysoka dynamika przyrostu,

zwłaszcza w zakresie wydatków inwestycyjnych spowodowała, że w roku 2003 na jednego mieszkańca Jaktorowa przypadała największa kwota wydatków.

Analiza struktury działowej wydatków budżetowych

Celem analizy struktury wydatków budżetowych jest wskazanie podjętych przez władze samorządowe priorytetów polityki lokalnej. W tym celu zbadana zostanie struktura wydatków według działów sprawozdawczości budżetowej. Szczegółowe dane liczbowe obrazujące strukturę wydatków przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Udział wydatków bieżących i inwestycyjnych w ogóle wydatków na oświatę w latach 1998–2003

Wyszczególnienie	Wydatki na oświatę w tys. zł						Wydatki bieżące			Wydatki inwestycyjne								
	bieżące			majątkowe			w % ogółu wydatków na oświatę									na 1 mieszkańca		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek			
1998	10540	2675	3027	232	185	291	96,1	91,0	71,0	2,1	6,3	6,8	6,9	20,7	20,0			
1999	12256	2937	4654	65	411	577	98,3	86,2	80,0	0,5	12,1	9,9	1,9	44,7	39,5			
2000	14000	3510	5396	23	436	138	98,3	85,0	90,1	0,2	10,6	2,3	0,7	47,5	9,4			
2001	12412	3878	4922	1062	1400	75	90,3	70,7	88,8	7,7	25,5	1,4	30,7	150,4	5,1			
2002	14204	444	5322	1293	1788	87	89,7	68,5	88,6	8,2	27,6	1,5	36,8	186,7	5,8			
2003	14804	5696	5614	1079	3706	88	91,0	58,8	88,7	6,6	38,2	1,4	30,3	384,1	5,8			

Niezmiennie od wielu lat największą pozycję w budżecie analizowanych gmin stanowiły nakłady na oświatę – łącznie placówki oświatowe (z przedszkolami) w 2003 roku to niemal 30% wydatków z budżetu Grodziska i Milanówka oraz ponad 60% Jaktorowa (patrz tab. 15). Ze środków tych prowadzona była zarówno obsługa bieżąca³⁵, jak też i opisana wcześniej działalność inwestycyjna. Podjęte przez gminę Grodzisk w roku 2001 inwestycje w zakresie modernizacji istniejącej bazy szkół (i obiektów towarzyszących) spowodowały wzrost udziału wydatków oświatowych w ogóle wydatków. Cho-

³⁵ Wydatki przeznaczone na obsługę bieżącą zadań związanych z oświatą i wychowaniem obejmują: wynagrodzenia dla nauczycieli i obsługi pionu gospodarczego stanowiące największą pozycję), bieżące remonty, opłaty, zakup pomocy dydaktycznych, dowożenie uczniów do szkół. W większości są one pokrywane z otrzymywanej przez gminy subwencji.

dzi tu głównie o modernizację kotłowni szkolnych oraz odkładaną w latach wcześniejszych budowę szkolnych boisk. Powodem wyższych wydatków była również konieczność przebudowy istniejących budynków szkolnych i przystosowania ich do wymagań reformy oświaty (gimnazja tworzyć musiały odrębne placówki, oddzielone od szkół podstawowych). Wzrost wydatków nie był jednak tak znaczący, jak w przypadku Jaktorowa, w związku z czym w 2003 roku udział inwestycji w ogóle wydatków na oświatę był w Jaktorowie sześciokrotnie wyższy, natomiast wskaźnik per capita aż trzynastokrotnie wyższy niż w Grodzisku (zob. tab. 11).

W strukturze wydatków znaczącą pozycję zajmowały również nakłady na gospodarkę komunalną, w której znalazło się oczyszczanie miasta i gminy, utrzymanie zieleni miejskiej, oświetlanie ulic oraz opieka nad stanem ulic, placów i mostów, wydatki na zakłady gospodarki komunalnej (w tym Zarząd Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Zarząd Wodociągów i Kanalizacji). Zestawienie wydatków na gospodarkę komunalną przedstawia tabela 12.

Tabela 12. Nakłady gmin na gospodarkę komunalną w latach 1998–2003

Wyszczególnienie		Wydatki w tys. zł						Udział w % ogółem					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki bieżące	Grodzisk Maz.	2779	2280	2536	2782	3111	2843	40,4	26,9	33,3	34,1	37,5	29,6
	Jaktorów	723	666	397	252	247	307	91,9	57,5	863	85,1	81,1	70,5
	Milanówek	1891	1960	1911	1718	1766	1813	44,5	48,1	46,9	53,9	55,8	40,3
Wydatki majątkowe	Grodzisk Maz.	4098	6208	4874	5295	5195	6771	59,5	73,1	63,9	65,0	62,5	70,4
	Jaktorów	64	483	63	44	53	128	8,1	41,7	13,7	14,9	17,4	29,5
	Milanówek	2362	2116	2111	1460	1399	2686	55,5	51,9	51,8	45,8	44,2	59,7
Zieleń w miastach i gminach	Grodzisk Maz.	249	290	294	314	292	296	3,6	3,4	3,9	3,9	3,5	3,1
	Jaktorów	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Milanówek	270	239	259	270	275	238	6,4	5,9	6,4	8,5	8,7	5,3
Oświetlenie ulic	Grodzisk Maz.	777	981	1186	2093	2433	1460	11,3	11,6	15,6	25,7	29,3	15,2
	Jaktorów	245	393	308	272	267	3428	31,2	33,9	67,0	91,6	87,4	78,7
	Milanówek	575	559	529	859	7960	842	13,5	13,7	13,0	26,9	25,2	18,7
Oczyszczanie miast i gmin	Grodzisk Maz.	489	671	719	834	1105	870	7,1	7,9	9,4	107	13,3	9,1
	Jaktorów	–	–	–	25	34	34	–	–	–	8,4	11,1	7,9
	Milanówek	549	726	773	549	642	636	12,9	17,8	19,0	17,2	20,3	14,1
Gospodarka ściekowa i ochrona wód ³⁶	Grodzisk Maz.	–	–	–	–	3919	6194	–	–	–	–	47,2	64,4
	Jaktorów	–	–	–	–	–	58	–	–	–	–	–	13,4
	Milanówek ³⁷	–	–	–	–	984	1832	–	–	–	–	31,1	40,7

³⁶ Od roku 2001.

³⁷ W Milanówku wyodrębniona została ponadto gospodarka odpadami, na którą w roku 2002 wydano 216 tys. (6,8% ogółu wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska), w 2003 natomiast 269 tys. zł (6,0%).

Od roku 1999 w Grodzisku około 1/3 wydatków na gospodarkę komunalną stanowiły wydatki bieżące. W tym samym czasie w Milanówku na obsługę bieżącą przeznaczana była blisko połowa wydatków tego działu, w Jaktorowie natomiast aż ponad 80%. Analizując dane zawarte w tabeli, zauważyć można różnice w strukturze wydatków działu komunalnego, związane z dysproporcjami w zagospodarowaniu gmin oraz pełnionymi przez gminy funkcjami. Wysokie wydatki na oświetlenie ulic w Jaktorowie wiązały się z koniecznością tworzenia nowych oraz modernizowania starych punktów świetlnych. Zarówno Grodzisk, jak i Milanówek dysponował już w tym czasie energooszczędnym oświetleniem na terenie gminy. Milanówek – miasto-ogród przeznaczał w analizowanym okresie stosunkowo duże kwoty na utrzymanie zieleni oraz oczyszczanie miasta. Co ciekawe, w gminie Jaktorów pełniącej funkcję rolniczo-mieszkalną pozycja „utrzymanie zieleni w gminie” nie istniała w ogóle w budżecie gminy, a wydatki na oczyszczanie gminy pojawiły się dopiero w 2001 roku. Znacznie później niż w pozostałych gminach i w znacznie mniejszym stopniu samorząd Jaktorowa zajął się gospodarką ściekową i ochroną lokalnych wód.

Stosunkowo duże nakłady związane były we wszystkich gminach z realizacją zadań z zakresu opieki społecznej. Przeznaczone były na działalność gminnych ośrodków pomocy społecznej i wypłacane za ich pośrednictwem zasiłki, renty socjalne, składki na ubezpieczenia społeczne oraz dożywianie dzieci w szkołach. Głównymi odbiorcami pomocy były zatem rodziny żyjące w trudnych warunkach oraz nie radzące sobie z konkurencją w gospodarce rynkowej³⁸. We wszystkich gminach ich wielkość wahała się w granicach 9–11% (zob. tab. 15). Rosnące bezrobocie oraz wszechobecne pogarszanie się warunków życia niektórych grup społecznych (emeryci i renciści, rodziny wielodzietne) spowodowały, że kwoty wydatkowane na pomoc społeczną rosły. Świadczy o tym zwiększający się we wszystkich gminach wskaźnik określający wielkość wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W analizowanym okresie w budżecie gmin istotną pozycję stanowiły wydatki związane z utrzymaniem administracji samorządowej. W dziale tym pokrywane były koszty funkcjonowania i utrzymania urzędów oraz rad gmin (i miast). Wydatki bieżące obejmowały głównie prace pracowników oraz wydatki rzeczowe – zakupy materiałów, opłaty telefoniczne i pocztowe, bieżące naprawy i remonty. Koszty bieżącego utrzymania w tym dziale były w większości kosztami stałymi, dlatego ich udział malał wraz ze wzrostem wysoko-

³⁸ Na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

ści budżetu. Na przestrzeni badanego okresu podejmowane inwestycje w tym dziale dotyczyły głównie zakupu komputerów oraz oprogramowania.

Zadaniem gminy jest inicjowanie oraz wspomaganie rozwoju kultury. Głównym inicjatorem lokalnych imprez związanych z kulturą regionu były w gminach jednostki wspomagane przez środki samorządowe gminy, czyli szkoły, biblioteki oraz ośrodki kultury. Udział środków na ten cel w wydatkach gmin był niewielki (nie przekraczał granicy 5%). W analizowanym okresie w gminie Jaktorów nie przeprowadzono w zakresie kultury i sztuki żadnych inwestycji. W Grodzisku natomiast w roku 2002 rozpoczęto wieloletnią inwestycję, jaką była rozbudowa Ośrodka Kultury.

Zadaniem priorytetowym, na jaki postawiła gmina Grodzisk w roku 2001 była modernizacja dróg (zakończenie realizacji zadania wieloletniego) – nakłady w tym roku sięgały ponad 28% wydatków inwestycyjnych ogółem. Rok później były jeszcze większe, sięgając 1/3 środków przeznaczonych na inwestycje. W tym samym czasie wydatki ponoszone na ten cel przez samorząd gminy Jaktorów były blisko dziesięciokrotnie niższe.

Tabela 13. Struktura wydatków transportowych w latach 1998–2003

Wyszczególnienie		Nakłady w tys. zł						W % ogółu wydatków transportowych					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Grodzisk Mazowiecki	12	891	433	822	1013	857	100,0	52,1	25,9	16,1	13,9	20,5
	Jaktorów	1729	89	150	147	140	179	100,0	100,0	57,8	45,7	64,7	100,0
	Milanówek	–	358	368	373	446	409	.	40,0	37,6	30,1	42,9	26,8
Wydatki majątkowe	Grodzisk Mazowiecki	–	818	1240	4290	6285	3322	0	47,9	74,1	83,9	86,1	79,5
	Jaktorów	–	–	110	175	76	–	0	0	42,2	54,3	35,3	0
	Milanówek	–	538	609	867	593	1116	–	60,0	62,8	69,9	57,1	73,2

W zakresie wydatków bieżących środki przeznaczane na sport i rekreację, wydawane były w znacznej części na zakup odzieży sportowej i sprzętu dla istniejących na terenie gmin zespołów sportowych, koszty ubezpieczenia obiektów i zawodników, ogrzewanie i drobne remonty budynków. We wszystkich gminach nastąpiła duża aktywizacja lokalnych społeczności w zakresie kultury fizycznej. Spowodowane to zostało rozbudową infrastruktury technicznej – we wszystkich gminach powstały hale oraz boiska sportowe (również do koszykówki i siatkówki), w Grodzisku powstały kryte korty tenisowe oraz basen.

Stosunkowo niskie były natomiast nakłady na gminne budownictwo mieszkaniowe. Gmina Jaktorów pragnąca pełnić funkcję mieszkaniową (obok rolniczej i usługowej) przeznaczala na gospodarkę mieszkaniową niespełna 1% swoich dochodów rocznie (zob. tab. 14). W tym samym czasie w Grodzisku wydatki wahały się w granicach 12,8% w roku 1998 do 6,3% w roku 2003. Gmina Grodzisk realizuje wieloletni program, rozpoczęty w roku 2000, celem którego jest budowa szeregu budynków socjalnych – ok. 100 mieszkań (koniec budowy przewidywany jest na rok 2004).

Tabela 14. Nakłady na gospodarkę mieszkaniową w latach 1998–2003

Wyszczególnienie		Nakłady w tys. zł						W % ogółu wydatków mieszkaniowych					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki bieżące	Grodzisk Mazowiecki	1222	1419	1556	605	1415	1228	25,5	30,2	37,2	11,0	40,1	36,4
	Jaktorów	78	101	132	4	13	38	59,9	82,2	47,0	100,0	100,0	100,0
	Milanówek	107	142	271	38	98	127	5,3	4,2	15,7	4,5	10,2	9,9
Wydatki majątkowe	Grodzisk Mazowiecki	962	363	218	1988	318	550	20,1	7,7	5,2	36,1	9,0	16,3
	Jaktorów	52	22	149	–	–	–	40,1	17,8	52,8	–	–	–
	Milanówek	1194	2483	859	199	184	457	59,1	72,8	49,7	23,5	19,2	35,7
Wydatki na gospodarkę gruntami i nieruchomościami	Grodzisk Mazowiecki	–	–	–	3714	1718	1328	–	–	–	67,4	48,6	39,3
	Jaktorów	–	–	–	4	8	36	–	–	–	84,3	57,3	94,9
	Milanówek	–	–	–	237	146	226	–	–	–	28,0	15,2	17,7

Zdecydowanie wyższe w roku 2001 były też wydatki na komunalne usługi niematerialne ze względu na konieczność wykupu nieruchomości gruntowych i wypłat odszkodowań w związku z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości położonych pod drogami. Zwiększały się również wydatki przeznaczone na prace projektowe i przygotowania przyszłych inwestycji (zakup odpowiednich dla nich terenów).

Udział wydatków przeznaczanych na ochronę zdrowia utrzymywał się na stałym poziomie i wynosił od niespełna 1% w Jaktorowie do 1,5% w Milanówku. Kwota wydatków na jednego mieszkańca utrzymywała się odpowiednio na poziomie od 3 zł do 27 zł rocznie. W analizowanym okresie gminy nie poczyniły żadnych inwestycji w zakresie ochrony zdrowia.

Analizując strukturę wydatków budżetowych zwraca uwagę kilka prawidłowości. Największe wydatki gmin według działów realizowane były w działach: oświata i wychowanie, administracja, transport (i łączność) oraz opieka społeczna. Struktura działowa wydatków w gminie wiejskiej różniła się przy tym od dwóch pozostałych gmin. I nie chodzi tu o tak oczywiste działy, jak rolnictwo czy gospodarka mieszkaniowa. Zwraca uwagę fakt, że w Jaktor-

Tabela 15. Struktura działowa wydatków gmin w latach 1998–2003

Wyszczególnienie	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
Rolnictwo	1024	371	-	471	1783	-	572	4248	15	903	2711	-	616	999	-	820	1438	-
Transport	12	173	-	1710	89	897	1673	260	977	5112	322	1240	7298	216	1039	4179	179	1525
Gospodarka komunalna	6883	787	4252	8488	1157	4076	7625	460	4073	8148	297	3190	8306	305	3164	9614	436	4450
Gospodarka mieszkaniowa	4793	131	2020	4698	123	3413	4182	282	1729	5514	4	847	3533	13	959	3378	38	1279
Oświata i wychowanie	10974	2942	4261	12474	3406	5820	14248	4131	5992	13743	5487	5542	15836	6484	6004	16277	9690	6330
Kultura i sztuka	1020	178	473	1106	124	536	1342	126	694	1376	139	701	1407	140	726	1464	140	790
Ochrona zdrowia	297	29	256	298	40	266	387	26	244	349	40	281	333	42	322	390	50	276
Opieka społeczna	4381	931	1851	4534	974	1993	4216	1201	1857	4559	1326	1956	4771	1398	2230	5119	1346	2350
Kultura fizyczna i sport	2751	163	81	7258	75	113	4078	87	-	1197	106	1021	1116	140	992	1414	102	143
Administracja	4371	1152	2683	5036	1409	2974	5357	1443	3168	5470	1502	2893	5778	1528	3065	5606	1737	3298
Udział w % wydatków ogółem																		
Rolnictwo	2,7	5,4	-	1,0	19,4	-	1,3	34,6	0,1	1,8	21,8	-	1,1	8,5	-	1,5	9,1	-
Transport	0,03	2,5	-	3,7	1,0	4,4	3,7	2,2	5,0	9,9	2,6	6,0	13,5	1,8	4,7	7,8	1,1	6,4
Gospodarka komunalna	18,5	11,4	26,3	18,3	12,6	19,9	17,0	3,7	20,8	15,8	2,3	15,3	15,3	2,6	14,4	17,9	2,8	18,8
Gospodarka mieszkaniowa	12,8	1,9	12,5	10,1	1,3	16,7	9,3	2,3	8,8	10,7	0,03	4,1	6,5	0,1	4,4	6,3	0,3	5,4
Oświata i wychowanie	29,4	42,7	26,4	26,9	37,1	28,4	31,8	33,6	30,5	26,6	44,1	26,6	29,2	55,0	27,3	30,4	61,7	26,5
Kultura i sztuka	2,7	2,6	2,9	8,4	1,4	2,6	3,0	1,0	3,5	2,7	1,1	3,4	2,6	1,2	3,3	2,7	0,8	3,3
Ochrona zdrowia	0,8	0,4	1,6	0,6	0,4	1,3	0,9	0,2	1,2	0,7	0,3	1,4	0,6	0,3	1,5	0,7	0,4	1,2
Opieka społeczna	11,7	13,5	11,5	9,8	10,6	9,7	9,4	9,8	9,5	8,8	10,6	9,4	8,8	11,9	10,2	9,6	8,6	9,8
Kultura fizyczna i sport	7,4	2,3	0,5	15,6	0,8	0,6	9,1	0,7	-	2,3	0,9	4,9	2,1	1,2	4,5	2,6	1,6	0,6
Administracja	11,7	16,7	16,6	10,9	15,3	14,5	12,0	11,7	16,1	10,6	12,1	13,9	10,7	12,9	14,0	10,5	11,1	13,8

Wyszczególnienie	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek	Grodzisk Maz.	Jaktorów	Milanówek
W złotych na mieszkańca gminy																		
Rolnictwo	30,4	41,4	-	13,8	195,1	-	16,7	462,0	0,1	26,1	291,4	-	17,5	104,3	-	23,1	149,0	-
Transport	0,4	19,3	-	50,2	9,8	61,4	48,8	28,3	66,7	148,0	34,6	84,4	207,9	22,6	69,2	117,5	18,5	100,9
Gospodarka komunalna	204,3	87,9	291,9	249,4	126,6	279,1	222,5	50,1	277,9	235,9	31,9	217,2	236,6	31,9	210,7	270,4	45,1	297,5
Gospodarka mieszkaniowa	142,2	14,6	138,7	138,1	13,5	233,7	122,1	30,7	118,0	159,6	0,5	57,6	100,1	1,4	63,8	95,0	4,0	84,6
Oświata i wychowanie	352,7	328,4	292,5	366,5	372,6	398,5	415,8	449,3	408,9	397,8	589,7	377,3	455,0	676,8	399,7	457,8	1004,4	418,6
Kultura i sztuka	30,3	19,9	32,5	32,5	13,6	36,7	39,2	13,8	47,4	39,8	15,0	47,7	40,1	14,6	48,3	41,2	14,5	52,3
Ochrona zdrowia	8,8	3,3	17,6	8,8	4,3	18,2	11,3	2,8	16,6	10,1	4,3	19,1	9,5	4,4	27,4	11,0	5,2	18,3
Opieka społeczna	130,0	103,9	127,1	133,2	106,6	136,5	123,0	130,6	126,7	131,9	142,5	133,2	135,9	146,0	148,4	144,0	139,5	155,4
Kultura fizyczna i sport	81,6	18,2	5,6	213,3	8,2	7,7	119,0	9,5	-	34,6	11,4	69,5	31,8	14,6	66,0	39,8	10,6	9,5
Administracja	129,7	128,6	184,1	148,0	154,1	203,6	156,3	157,0	216,2	158,3	161,4	197,0	164,6	159,5	204,1	157,7	180,1	218,1

wie znacznie większe były nakłady na oświatę niż w dwóch pozostałych gminach, co było przejawem stopniowego wyrównywania warunków szkolnych dzieci wiejskich i miejskich. Ponadto w gminie tej wyższy był udział wydatków na administrację, bowiem stałe wydatki pochłaniały większą część niższych w tej gminie dochodów. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną związana była z poziomem zagospodarowania gmin – wyższe koszty ponosiły dobrze zagospodarowane miasta (Milanówek i Grodzisk), niskie natomiast słabo zaopatrzone w urządzenia i sieci infrastruktury technicznej Jaktorów.

Na podstawie dokonanej analizy stwierdzić można, że wydatki inwestycyjne zróżnicowane były zarówno pod względem wielkości, jak i struktury. Zakres i kierunki inwestowania związane były ściśle z pełnioną przez gminą funkcją oraz ogólnym rozwojem gospodarczym. Wyraźnie widoczne było również działanie mechanizmu wyrównawczego poprzez przekazywane gminie Jaktorów dotacje na zadania własne oraz subwencje wyrównawcze.

Zakończenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jest środowiskiem społeczności lokalnej, funkcjonującym w konkretnych warunkach, tworzącym jej otoczenie. Jako czynny podmiot polityki ma prawo do decydowania o kierunkach jej uprawiania. Środki publiczne powinny być wydatkowane racjonalnie, a zatem tak, by przynosiły jak najwięcej korzyści lokalnej społeczności. Wydatki budżetowe powinny realizować podstawowy cel, jakim w każdej gminie jest dążenie do poprawy warunków życia oraz kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Analiza dochodów i wydatków dokonana w trzech podwarszawskich gminach pozwala stwierdzić, że ich finanse nie oparły się ogólnym, negatywnym tendencjom zachodzącym w gospodarce polskiej w ostatnich latach. Spadek aktywności gospodarczej i związane z tym obniżanie się dochodów gospodarstw domowych oraz wzrost bezrobocia spowodowały zawężenie bazy podatkowej i w efekcie spadek dochodów gminy pochodzących z udziału w podatkach budżetu państwa. Kolejnym negatywnym sygnałem było obniżanie się udziału dochodów własnych w gminie wiejskiej Jaktorów. Obniżanie się bazy dochodów własnych zostało co prawda zrekomensowane wzrostem zewnętrznych źródeł finansowania, ale obserwowana zmiana struktury dochodów (zwiększanie się udziału dochodów obcych) powoduje usztywnianie bilansu gminy, czego efektem jest spadek samodzielności finansowej gminy.

Zarządzanie finansami gminy ma bardzo duży wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Wejście Polski do Unii Europejskiej,

a w szczególności możliwość skorzystania ze środków pomocowych, przy wykorzystaniu których wymagane jest współfinansowanie, może spowodować wzrost gospodarności jednostek lokalnych. Gminy chcąc bowiem użyć środki na rozwój swojej infrastruktury będą musiały zapewnić własny udział finansowy w inwestycji.

Badanie wielkości wydatków wskazuje na wzrastający udział wydatków bieżących. Przyczyną takiego stanu były wzrastające koszty realizacji zadań bieżących. W obecnych realiach systemu finansowego państwa potrzeby wynikające z zakresu realizowanych zadań są znacznie większe niż środki pozostające w dyspozycji władz gminy. Rozszerzany katalog zadań zleczanych gminom, pozbawiony w znacznej części transferów finansowych powoduje, że gminy tracą zdolność przewidywania skutków planowania długookresowego. Wielkość wydatków ściśle związana była z wielkością i poziomem rozwoju gminy – im wyższy poziom zagospodarowania, tym ponoszone koszty były wyższe. Odmienny przebieg miały zmiany wielkości wydatków inwestycyjnych – najwyższe nakłady cechowały tereny rolnicze gminy Jaktorów. Bardzo ostrożna była przy tym polityka władz samorządowych. Realizując zadania inwestycyjne władze samorządowe nie powinny tylko i wyłącznie opierać się na posiadanych dochodach własnych. Jest to bowiem rozwiązanie defensywne – finansowanie poprzez pożyczki i kredyty w gminach znacznie skracają cykl inwestycyjny, obciążając płatnościami przyszłych użytkowników.

Municipal budgets of Grodzisk Mazowiecki, Jaktorów and Milanówek – similarities and differences

Summary

The aim of the article is to present the difference in the income and expense patterns in three neighbouring municipalities which, however, perform different functions in the settlement system of the Warsaw conurbation.

The article presents:

- 1) demographic and economic profiles of the municipalities in question;
- 2) income between 1999 and 2003, with special concern to revenues broken down into: tax revenues and state-fixed charges, proceeds from company income tax and personal income tax and income from municipality's assets;
- 3) expenses divided into: current expenditures, spending on assets and spending on the service of debts.