

**Justyna ŁUKOMSKA-SZAREK**  
**Politechnika Częstochowska**

## **ANALIZA KONDYCJI FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE**

W artykule podjęto rozważania na temat kształtowania się gospodarki budżetowej gmin w Polsce. Przedmiotem dociekań naukowych jest analiza i ocena poziomu oraz struktury dochodów i wydatków budżetowych generowanych przez samorządy gminne w latach 2001-2006, a także ich wyniku finansowego.

### **1. WPROWADZENIE**

Gmina jako podmiot samorządowy w strukturze organizacyjnej państwa posiada samodzielność finansową, dzięki której ma prawo do samodzielnego stanowienia budżetu, będącego podstawą jej gospodarki finansowej.<sup>1</sup> W celu realizacji postawionych przed nią zadań podejmuje działania związane z pobieraniem dochodów i dokonywaniem określonych wydatków. Charakterystyka źródeł dochodów i struktury wydatków samorządu gminnego wskazuje na zachodzące zmiany w procesach zarządzania gospodarką budżetową. Określenie wzajemnych relacji pomiędzy generowanymi dochodami i dokonywanymi wydatkami odzwierciedla efekt podejmowanych decyzji przez organy samorządu gminnego, ale także skutki tych decyzji w zakresie realizowanych zadań na rzecz społeczności lokalnej. Wnioski płynące z przeprowadzonych analiz, porównań i ocen kondycji finansowej mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej.<sup>2</sup> W tym celu wykorzystuje się najczęściej analizę strukturalną określonych składników budżetu w ujęciu dynamicznym, co pozwala ocenić zarówno kierunek, jak i dynamikę zmian poszczególnych elementów układu dochodów i wydatków.<sup>3</sup> Potrzeby informacyjne i decyzyjne determinują zatem konstrukcję odpowiednich wskaźników obrazujących zróżnicowanie struktury źródeł dochodów budżetowych oraz ich przeznaczenia na realizację zaplanowanych zadań. Z punktu widzenia zarządzania gospodarką budżetową istotna jest także analiza

<sup>1</sup> Na budżet jednostki samorządu terytorialnego składają się trzy podstawowe zestawienia, plan dochodów, plan wydatków oraz plan przychodów i rozchodów, będący zarazem planem pokrycia deficytu lub planem rozdysonowania nadwyżki budżetowej. Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa – Rzeszów 2006, s. 602.

<sup>2</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 144.

<sup>3</sup> Dodatkowo można przeprowadzić, w szerokim ujęciu przekrojowym w zależności od potrzeb informacyjnych i decyzyjnych, analizę wzajemnych relacji pomiędzy tymi elementami. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z jedną z zasad budżetowych, zasadą jedności materialnej budżetu, dochody tworzące fundusz budżetowy mają przeznaczenie ogólne, co ma zapobiegać marnotrawieniu środków publicznych, gdy dochody przewyższają potrzeby, które miałyby być finansowane z danego źródła dochodów. Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 123.

wzajemnych relacji między dochodami a wydatkami z uwzględnieniem przychodów i rozchodów budżetowych, a dotyczących kształtowania się wyniku finansowego budżetu.

## 2. ANALIZA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE W LATACH 2001-2006

W mechanizmie ekonomiczno-finansowym samorządu gminnego szczególne miejsce zajmuje finansowanie podejmowanej działalności. Zakres tej działalności powinien zależeć od dochodów, które gmina może przeznaczyć na pokrycie związanych z nią wydatków. Źródła dochodów i ich wydajność stanowią bowiem granicę podejmowanej działalności.<sup>4</sup> W Polsce występuje system mieszany pochodzenia środków finansowych, stanowiących dochód jednostek samorządowych. Część dochodów pochodzi ze źródła zewnętrznego, przekazywanych przez państwo w formie subwencji, dotacji, udziałów w podatkach dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, oraz wewnętrznego, na którego kształtowanie samorządy same mają wpływ.<sup>5</sup> Dochody budżetu gminy można zatem podzielić na dwie zasadnicze grupy a mianowicie na<sup>6</sup>: dochody własne – wewnętrzne (z tytułu podatków, opłat, udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa i dochody kapitałowo-majątkowe) oraz dochody zewnętrzne (transferowe) pochodzące głównie z budżetu państwa (subwencja ogólna i dotacje celowe). Inna klasyfikacja dzieli dochody gminy ze względu na możliwość ich uzyskania na obligatoryjne – uzyskiwane ze stałych wskazanych źródeł oraz fakultatywne – uzyskiwane z potencjalnie możliwych źródeł.<sup>7</sup>

Od wysokości dochodów budżetowych oraz ich struktury zależy jakość wykonywanych przez władze gminy zadań w zakresie zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczności lokalnej. Analizę dochodów samorządów gminnych w Polsce można dokonać na wiele sposobów. Podstawowym źródłem informacji są coroczne sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które pozwalają na ocenę sytuacji finansowej tych podmiotów. We wstępnym badaniu analitycznym należy wyjść od przeprowadzenia analizy pionowej, służącej do określenia udziału poszczególnych składników w dochodach ogółem. Analizę tą przeprowadzono w ujęciu dynamicznym, co pozwoliło ocenić dodatkowo kierunek zmian w strukturze dochodów budżetowych gmin. Dane te szczegółowo przedstawiono na rysunku 1.

W latach 2001-2006 miał miejsce wzrost dochodów gmin o około 19,9 mld zł, z 32,1 mld zł w 2001 roku dochody wzrosły do 51,7 mld w 2006. Dokonując analizy pionowej dochodów budżetowych gmin wskazać można, iż w 2001 roku dochody własne stanowiły około 47,8% dochodów ogółem, dotacje 11,7%, a subwencja ogólna 40,5%. W kolejnych latach struktura ta ulegała zmianie, w 2001 roku zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin do 46,3%, by w latach 2003-2006 kształtować się na poziomie 47-48%. Dotacje celowe w analizowanym okresie charakteryzował trend wzrostu z 11,7% do 20% wszystkich dochodów gmin, z pominięciem roku 2003,

<sup>4</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wodniak, *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 157-158.

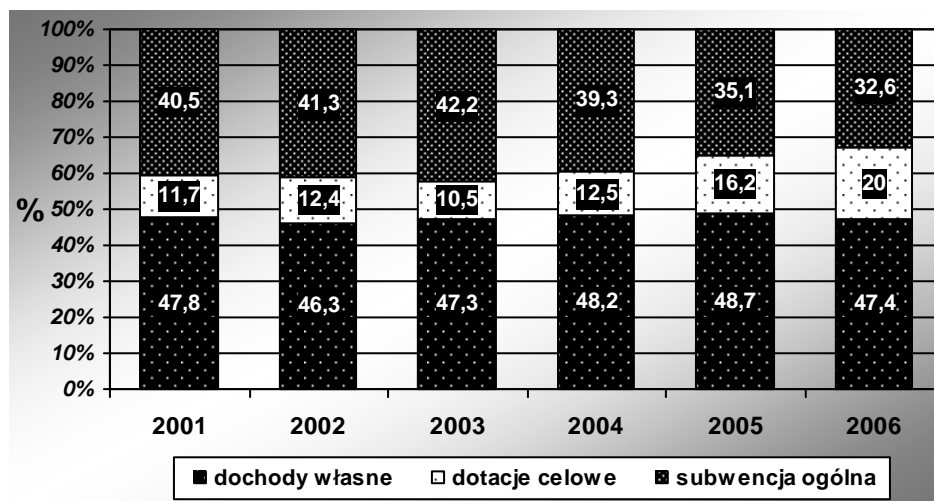
<sup>5</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 72-73.

<sup>6</sup> P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, praca zbiorowa pod red. W. Wójtowicz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 92-93.

<sup>7</sup> E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 45-46.

w którym wartość wskaźnika wyniosła 10,5%. Dotacje są częścią dochodów, których wielkość zależy przede wszystkim od zakresu realizowanych zadań i sposobu ich finansowania. W stosunku do 2004 roku ich wielkość w gminach wzrosła aż dwukrotnie.

Rys. 1. Struktura dochodów budżetowych gmin w Polsce w latach 2001-2006



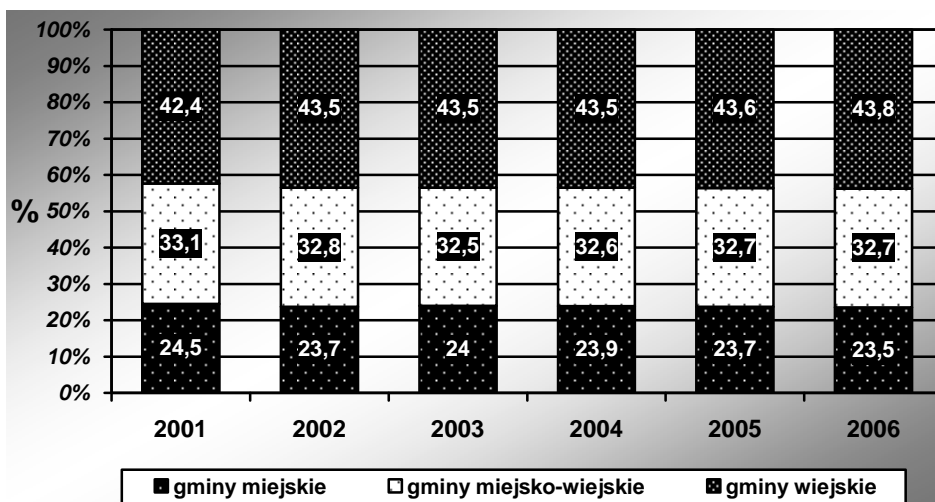
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

Ten dynamiczny wzrost rozmiarów dotacji realizowanych przez gminy wydaje się przeczyć założeniom reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która zmierzała do zmniejszenia uzależnienia finansów sektora samorządowego od transferów z budżetu państwa. Jednak jest to uzasadnione w związku z poszerzeniem realizowanego przez gminy zakresu zadań finansowanych z dotacji celowych.<sup>8</sup> Z kolei udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem tylko w latach 2001-2003 zwiększył się z 40,5% do 42,2%. W 2004 roku udział subwencji ogólnej przeznaczonej na realizację zadań gmin zmniejszył się do 39,3%, w 2005 do 35,1%, a w 2006 roku osiągnął poziom 32,6%.

Analiza danych przedstawionych na rysunku 2, a dotyczących dochodów generowanych przez różne typy gmin wskazuje, że w strukturze dochodów ogółem samorządów lokalnych największy udział na przestrzeni badanych lat miały gminy wiejskie. Dochody tego typu gmin stanowiły bowiem około 42-43% dochodów budżetowych ogółem. Udział w granicach 32-33% przypadął gminom miejsko-wiejskim, a 23-24% gminom miejskim.

<sup>8</sup> Przyczyną wysokiego wzrostu było przejście przez gminy od maja 2004 roku obowiązku wypłacania świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych dla osób nieposiadających innych płatników, z tendencją do stopniowego zastępowania ich w tej funkcji oraz przekazanie gminom obowiązku wypłacania świadczeń alimentacyjnych i rozszerzenie zakresu wypłacanych uczniom i studentom stypendiów o charakterze socjalnym. W efekcie, wielkość dotacji uzyskiwanych przez gminy w 2006 r. na realizację zadań własnych, zwiększyła się w stosunku do 2004 r. o 193,0%, a w stosunku do 2005 roku o 38,1%. Dotacje na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wzrosły, odpowiednio o 101,9% i 43,8%. Por. *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku*, Uchwała Nr 4/07 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 18 czerwca 2007, s. 129-130.

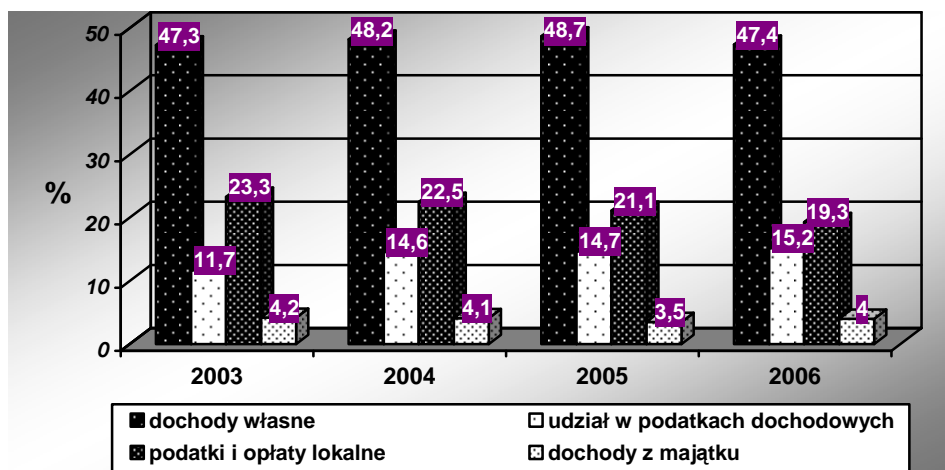
Rys. 2. Struktura dochodów budżetowych gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w Polsce w latach 2001-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

Zmiana struktury poszczególnych rodzajów dochodów gmin wynikała po części z nowej ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz dobrej koniunktury gospodarczej, wpływającej na wzrost dochodów budżetowych. Nie bez wpływu na dochody pozostawały również zmiany w zakresie zadań realizowanych przez samorządy lokalne.

Rys. 3. Struktura dochodów własnych gmin w Polsce w latach 2003-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

Koniunktura gospodarcza najbardziej znacząco odbijała się na wielkości dochodów własnych złożonych m.in. z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, z podatków i opłat stanowiących dochód gmin oraz z dochodów o charakterze majątkowym. Dokonując analizy danych zilustrowanych na rysunku 3 można stwierdzić, iż w okresie ostatnich lat gminy wykazywały tendencję spadkową dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem. W 2003 roku wskaźnik struktury kształtował się bowiem na poziomie 23,3%, a w 2006 19,3%. Wynikało to głównie z podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych, zwłaszcza w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. Między innymi w 2006 roku do gminnych kas nie wpłynęło z tytułu podatków lokalnych 1,5 mld zł, co stanowiło 6,2% dochodów własnych. W największym stopniu, podobnie jak w 2005 roku, obniżenie górnych stawek podatkowych uszczupliło dochody gmin wiejskich. W latach 2003-2006 po wprowadzeniu zmian ustawowych w zakresie udziału gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa miał natomiast miejsce wzrost dochodów z tego tytułu o 3,5%. Ponieważ wskaźnik struktury udziału dochodów gmin w podatku dochodowym od osób prawnych w dochodach ogółem pozostawał na stałym poziomie 1%, w głównej mierze na ten wzrost wpłynął zwiększający się udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Stanowił on odpowiednio w 2004 roku 13,6%, w 2005 roku 13,7%, natomiast w 2006 roku 14,2% dochodów ogółem generowanych przez samorządy gminne. Dochody z majątku komunalnego kształtowały się na poziomie 4% dochodów ogółem, z wyjątkiem 2005 roku, w którym wartość ta była o 0,5% niższa.

Dla budżetów gmin rok 2006 był czasem ustabilizowania się tempa wzrostu dochodów na poziomie 12,9% (realnie, uwzględniając inflację 11,9%), po kolejnych trzech latach wzrostu dochodów (3,5% w 2003, 8,3% w 2004 i 11,6% w 2005 roku). Dochody wzrosły w gminach miejskich o 11,9%, w gminach miejsko-wiejskich o 12,8% i w gminach wiejskich o 13,5%. Najwyższy wzrost dochodów osiągnęły gminy województwa mazowieckiego o 19,2%, w tym gminy wiejskie o 22,4%. Znaczny wzrost dochodów charakteryzował także samorządy lokalne w województwie pomorskim i świętokrzyskim (o 15,4%).<sup>9</sup>

### 3. OCENA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE W LATACH 2001-2006

Wydatki gmin wynikają z zadań, do jakich samorządy te zostały powołane.<sup>10</sup> Ich poziom i struktura zależą od zakresu tych zadań i obowiązków nałożonych przez ustawy. Powinny one być związane z urzeczywistnianiem celów publicznych przypisanych do realizacji danej gminie. Wydatki te przeznaczone są na realizację zadań własnych i zleconych.<sup>11</sup> Wielkość wydatków na zadania własne oraz wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami odzwierciedlają charakter relacji, jaka istnieje między państwem, a daną gminą jako jednostką samorządu terytorialnego. W strukturze wydatków gminy powinny dominować wydatki na zadania

<sup>9</sup> Szerzej na temat dynamiki dochodów budżetowych gmin w: *Sprawozdaniu z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku*, Uchwała Nr 4/07 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 18 czerwca 2007.

<sup>10</sup> Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, praca zbiorowa pod red. W. Kosiedowskiego, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 237.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104, art. 167, ust. 2.

własne, zaś wydatki na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej powinny odgrywać marginalną rolę.<sup>12</sup>

Inna klasyfikacja dzieli wydatki budżetowe na bieżące, na obsługę długu i majątkowe. Wydatki bieżące obejmują szeroki zakres usług sfery użyteczności publicznej oraz finansowanie bieżących usług społecznych.<sup>13</sup> Obejmują one wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, koszty zakupu towarów i usług niezbędnych do bieżącej działalności, koszty bieżących remontów, wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu i organów gminy, podróże służbowe.<sup>14</sup> Wydatki majątkowe gminy związane są z utrzymaniem środków trwałych w odpowiednim stanie lub zakupem nowych środków.<sup>15</sup> Wydatki na obsługę długu gminy obejmują w szczególności wydatki budżetu gminy z tytułu oprocentowania i dyskonta od gminnych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez samorząd poręczeniami i gwarancjami.<sup>16</sup>

Wielkość wydatków budżetowych samorządów lokalnych jest określona z jednej strony możliwościami finansowymi, a z drugiej – charakterem realizowanych zadań. Istotną kwestią dotyczącą wydatków budżetowych gmin jest to, że w ramach samodzielności finansowej gminy mają zagwarantowaną samodzielność w ich dokonywaniu. Oznacza to możliwość niezależnego decydowania o rodzajach wydatków oraz wysokościach kwot przeznaczonych na poszczególne cele. Jest to prawo do decydowania przez organy gmin o rodzajach wykonywanych zadań oraz sposobie ich realizowania, a także o zakresie i rodzajach wydatków, które mogą być przez gminę ponoszone w związku z realizacją tych zadań.

Tabela 1. Wydatki samorządów gminnych w Polsce w latach 2001-2006

Lata	Ogółem [mln PLN]	Wydatki majątkowe [mln PLN]		Wydatki bieżące [mln PLN]	Struktura [%]			
			W tym: wydatki inwestycyjne		Ogółem	Wydatki majątkowe	W tym: wydatki inwestycyjne	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2001	32916	5834,8	5742,4	27081,3	100	17,73	17,44	82,27
2002	34950	6087,7	5994,8	28862,9	100	17,42	17,15	82,58
2003	36595	6251,1	6173,5	30344,2	100	17,08	16,87	82,92
2004	40941	7476,2	7391,5	33465,6	100	18,26	18,10	81,17
2005	45837	8354,9	8218,7	37482,6	100	18,20	17,90	81,80
2006	53179	10834,7	10691,5	42344,9	100	20,37	20,10	79,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, RIO.

Zestawienie wielkości wydatków samorządów gminnych w Polsce w latach 2001-2006 przedstawiono w tabeli 1 i zilustrowano na rysunku 4. Analiza tych danych

<sup>12</sup> E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 224.

<sup>13</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, praca zbiorowa pod red. A. Zalewskiego, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 169.

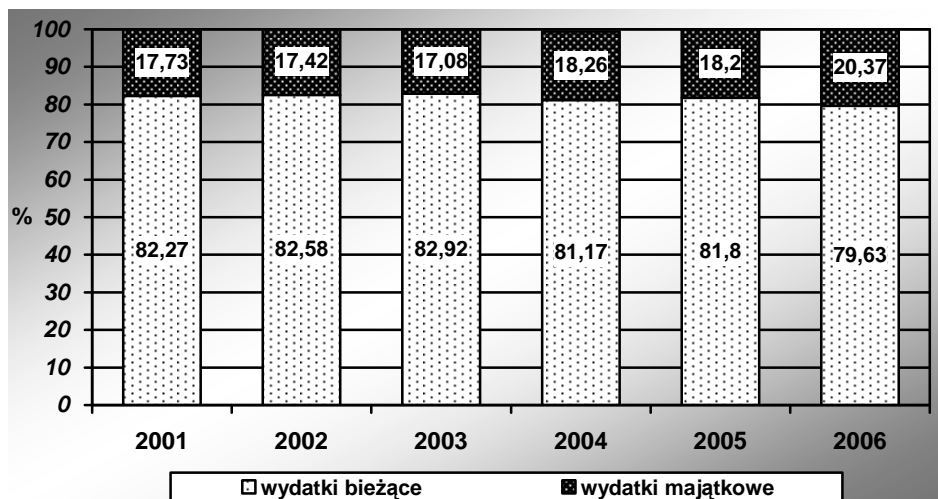
<sup>14</sup> J. Glumińska-Pawlic: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 174.

<sup>15</sup> Z. Zieliński: *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2004, s. 47.

<sup>16</sup> A. Borodo: *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 248.

wskazuje, iż około 70-80% tych wydatków stanowiły wydatki bieżące (w tym na obsługę długu). Największy ich udział w strukturze wydatków ogółem miał miejsce w latach 2001-2005, przekroczył bowiem 80%, między innymi w 2003 roku wydatki bieżące stanowiły około 83% wszystkich wydatków gmin.

Rys. 4. Struktura wydatków samorządów gminnych w latach 2001-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

Na wydatki majątkowe gmin w badanym okresie w przeważającej części składały się nakłady inwestycyjne, które wykazywały trend spadkowy w latach 2001-2003, a powodem takiej sytuacji był bardzo wysoki wzrost wydatków na finansowanie zadań bieżących. W latach 2005-2006, dzięki absorpcji środków z Unii Europejskiej, nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych z 11,2% w 2005 roku do 30,1% w roku 2006. Dynamika wydatków inwestycyjnych była wysoka: w gminach miejskich odnotowano wzrost o 35,5%, w miejsko-wiejskich o 30,2%, a w wiejskich o 27,3%. W latach 1999 - 2003 systematycznie maleł udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin. W 2004 roku wskaźnik ten wzrósł do 18,1% (z 16,9% w 2003 roku), w 2005 roku ponownie nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych do 17,9%. Natomiast w 2006 roku, w wyniku wysokiej dynamiki, udział wydatków na zadania inwestycyjne wzrósł do 20,1%. W gminach miejskich odnotowano wzrost udziału o 3,4 punktu procentowego, w miejsko-wiejskich o 2,1, a w gminach wiejskich o 1,5 punktu procentowego.<sup>17</sup>

Z informacji przekazanych przez RIO wynika także, że około 16,1% (w 2005 – 13,5%) wydatków inwestycyjnych gminy realizowały przy pomocy środków zagranicznych, w tym otrzymanych (lub podlegających refundacji) w ramach projektów i programów Unii Europejskiej (68,5% tych wydatków z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, 28,3% z funduszy przedakcesyjnych). Były to głównie inwestycje

<sup>17</sup> Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku, op. cit., s. 174.

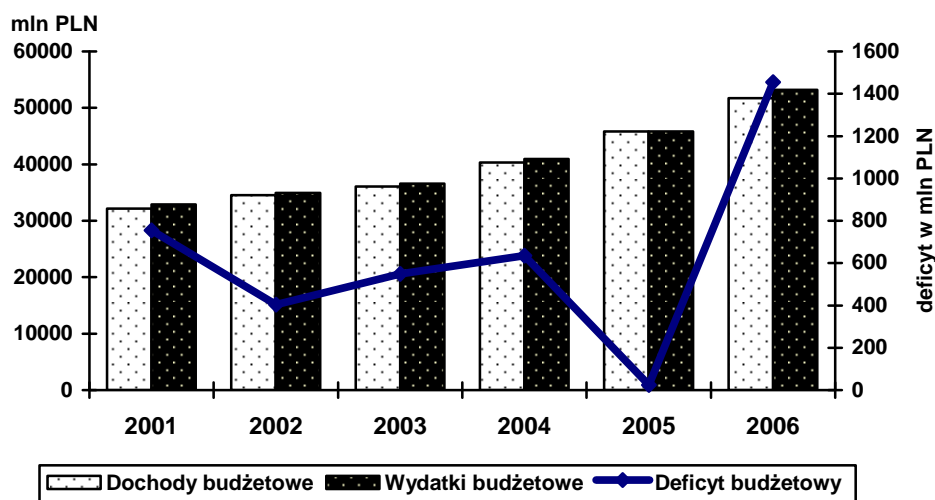
związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 32,4%, inwestycje drogowe 23,8% oraz inwestycje związane z infrastrukturą wodociagową i sanitarną wsi 17,6%. Największy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 25,9%, podlaskiego 24,1%. Najmniejszy w gminach województwa opolskiego 8,4% i wielkopolskiego 8,5%.<sup>18</sup>

#### 4. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WYNIKU FINANSOWEGO SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE

Budżet samorządu gminnego winien być zrównoważony, a zatem dochody winny się równać wydatkom budżetowym. Stan taki jest jednak rzadko spotykany w rzeczywistości samorządowej. Najczęściej występują odchylenia od stanu równowagi.<sup>19</sup> Różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi ustalonymi dla okresu rozliczeniowego nazywa się wynikiem (saldo) budżetowym. Dodatni wynik finansowy stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetową, ujemny jest deficytem budżetowym.<sup>20</sup>

We wszystkich badanych latach podjętej analizy wydatki budżetowe przekraczały dochody. Wynik finansowy charakteryzował się zatem w większości gmin deficytem budżetowym, co ilustrują dane rysunku 5.

Rys. 5. Kształtowanie się wyniku finansowego samorządów gminnych w Polsce w latach 2001-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

<sup>18</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku*, op. cit., s. 175-176.

<sup>19</sup> *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, praca zbiorowa pod red. nauk. M. Chmary, Oficyna Wydawnicza „Graf – Punkt”, Warszawa 1999, s.7.

<sup>20</sup> E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 175.

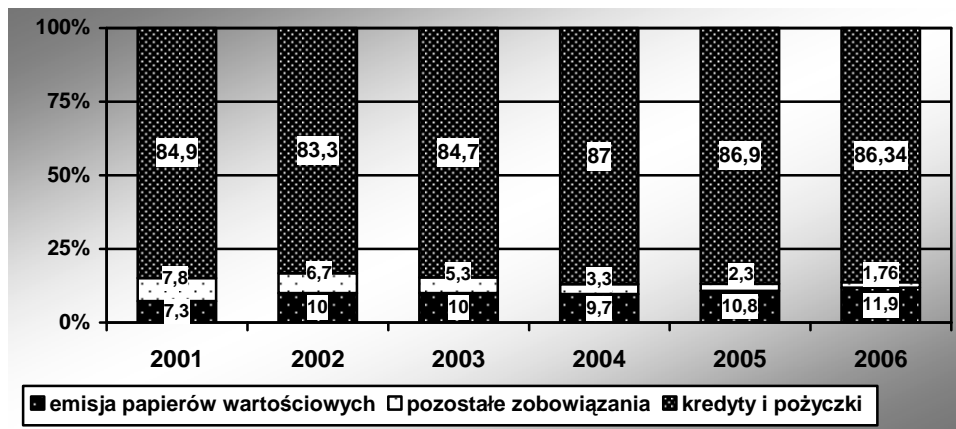
Tabela 2. Struktura wyników budżetów samorządów gminnych w 2006 roku

Wyszczególnienie	Nadwyżka				Deficyt			
	Liczba gmin	Struktura [%]	Kwota [mln PLN]	Struktura [%]	Liczba gmin	Struktura [%]	Kwota [mln PLN]	Struktura [%]
Ogółem, z tego:	857	100,0	846,8	100,0	1556	100,0	2302,2	100,0
- gminy miejskie	75	8,8	154,0	18,2	167	10,7	522,2	22,7
- gminy miejsko-wiejskie	192	22,4	266,9	31,5	390	25,1	789,1	34,3
- gminy wiejskie	590	68,8	425,9	50,3	999	64,2	990,9	43,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO.

Najmniejszy deficyt miał miejsce w 2005 roku, dochody budżetowe ogółem samorządów gminnych w ponad 99% pokryły realizowane wydatki. Z kolei rok 2006 charakteryzował się największym deficytem, bowiem wydatki ogółem gmin przekraczały o ponad 1450 mln PLN dochody budżetowe. Bardziej szczegółową strukturę wyników budżetów samorządów gminnych w podziale na ich rodzaj przedstawiono w tabeli 2. Wskazać można, że w 2006 roku 857 gmin wygenerowało nadwyżkę w wysokości 846,8 mln PLN, a budżet 1556 samorządów lokalnych charakteryzował się deficytem. Aż 64,2% gmin wiejskich odnotowało większe wydatki, które musiały być sfinansowane z dodatkowych przychodów. Powstanie deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego wymaga dokonywania w kolejnych latach ich spłaty, co wiąże się z ponoszeniem rozchodów budżetowych. Strukturę zobowiązań samorządów gminnych w latach 2001-2006 zilustrowano na rysunku 6.

Rys. 6. Struktura zobowiązań gmin według tytułów dłużnych w latach 1999-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, RIO.

Analiza struktury zobowiązań gmin według tytułów dłużnych wskazuje na dominującą pozycję kredytów i pożyczek, w latach 2001-2006 stanowiły one powyżej 80% wszystkich zobowiązań, przy czym najwięcej tego typu zobowiązań zaciągnęły gminy w okresie 2004-2006. Wzrasta również rola obligacji komunalnych emitowanych w celu realizacji inwestycji gmin, bowiem ich 5% udział w latach 1999-2000 we wszystkich zobowiązaniach zwiększył się do ponad 11% w okresie 2002-2006. W 2006 roku

zadłużenie gmin na koniec roku budżetowego wzrosło o 18,8% i wynosiło 9,58 mld PLN. W stosunku do 2005 roku zwiększyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, natomiast obniżyły się zobowiązania wymagalne. Niewiele zmieniła się struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Dominującą pozycję 86,3% w zobowiązaniach gmin stanowiły pożyczki i kredyty (w tym 4,8% pożyczki i kredyty zaciągnięte na realizację programów i projektów finansowanych środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności). Udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia nieznacznie wzrósł i wyniósł 11,9%, przy dużym zróżnicowaniu tego wskaźnika w poszczególnych typach gmin: 19,5% w gminach miejskich, 14,5% w gminach miejsko-wiejskich, 3,6% w gminach wiejskich. Utrzymana została pozytywna, spadkowa tendencja zobowiązań wymagalnych i zarazem obniżenie udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Jednym z przejawów samorządności jest samodzielność finansowa samorządów lokalnych, a jej głównym warunkiem jest wyposażenie gmin w wydajne źródła dochodów, aby mogły zrealizować wszystkie zaplanowane wydatki. W okresie ostatnich lat gminy wykazywały tendencję spadkową dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem. Wynikało to głównie z podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych, zwłaszcza w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. W przedstawionych badaniach wskazano także, że w strukturze wydatków budżetowych dominowały wydatki bieżące (około 80%). Na podstawie przeprowadzonej analizy wydatków majątkowych można wnioskować, że samorządy gminne w Polsce w przeciągu ostatnich kilku lat nie wykorzystywały swojego potencjału, a udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach ogółem stanowił około 16-20%. Rozmiary i tempo procesów rozwojowych poszczególnych gmin są ściśle wyznaczone przez wysokość osiąganych dochodów własnych, posiadany majątek, możliwości pozyskania środków zwrotnych. Potrzeby o charakterze inwestycyjnym skłaniały gminy w badanym okresie do realizacji wydatków inwestycyjnych w kwocie wyższej niż podmioty te mogły przeznaczyć z uzyskiwanych dochodów, co wpłynęło na wzrost ich zadłużenia, choć poziom zadłużenia daleki jest od ustawowych granic (60% dochodów wykonanych ogółem). Ujemny wynik finansowy w około 2/3 analizowanych podmiotów spowodował zaciąganie dodatkowych zobowiązań. W strukturze zobowiązań dłużnych dominowały kredyty i pożyczki (ponad 85%), wzrastał także udział emitowanych papierów wartościowych, głównie obligacji komunalnych.

#### LITERATURA:

- [1] Borodo A.: *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- [2] Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- [3] Denek E., Sobiech J., Wodniak J., *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 2005.
- [4] Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006.

- [5] Glumińska-Pawlic J.: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [6] *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, praca zbiorowa pod red. nauk. M. Chmary, Oficyna Wydawnicza „Graf – Punkt”, Warszawa 1999.
- [7] Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- [8] Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa – Rzeszów 2006.
- [9] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005.
- [10] Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, praca zbiorowa pod red. A. Zalewskiego, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005.
- [11] Ruśkowski E.: *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- [12] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, praca zbiorowa pod red. W. Kosiedowskiego, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- [13] Smoleń P., *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, praca zbiorowa pod red. W. Wójtowicz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- [14] *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku*, Uchwała Nr 4/2007 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 18 czerwca 2007 roku, Część 2.
- [15] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104, art. 167, ust. 2.
- [16] Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.

#### ESTIMATION OF FINANCIAL STANDING OF GMINAS IN POLAND

Summary: The paper highlights considerations of budget management in gminas (Polish local government) in Poland. Scientific investigations have been focused on analysis and assessment of both level and structure of budget revenues and expenditures generated by gminas (gmina is a principal unit (lowest level) of territorial division in Poland) throughout 2001-2006, and also their financial result.