

*Halina Łapińska*

Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

## Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2009

### 1. Wprowadzenie

Budżet jako podstawowy instrument polityki społeczno-gospodarczej wskazuje, jak należy kształtować ze względu na efekty ekonomiczne i cele społeczne dochody, a jak – rozłożyć ciężar wydatków publicznych. Jest to narzędzie, które umożliwia kierowanie działaniami jednostek realizujących budżet oraz planowanie, wykonywanie i kontrolowanie poszczególnych zadań. Jednocześnie budżety są wyrazem aktywności jednostek publicznych w ramach istniejącego systemu. Budżet jako plan finansowy pokazuje dokonane wybory potencjalnych źródeł finansowania działalności oraz kierunków dokonywanych wydatków. Wybory te są wyrazem kompromisu między tym, jakie rodzaje usług publicznych władze powinny dostarczać, i tym, do jakich obywatele są uprawnieni<sup>1</sup>.

Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostało określone w ustawie o finansach publicznych<sup>2</sup>. Uchwała budżetowa jest wyodrębnionym z publicznej gospodarki finansowej, niezależnym, zdecentralizowanym zasobem środków pieniężnych, zgromadzonym w sposób bezzwrotny i wykorzystanym na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Budżet stanowi nie tylko

<sup>1</sup> L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 83.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>3</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 175.

akt normatywny i plan finansowy, ale przede wszystkim jest narzędziem efektywnego zarządzania zasobami JST. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy zostanie on przygotowany na podstawie procedur, które zapewniają wiązanie celów i środków finansowych oraz gdy istnieją obiektywne metody oceny pracy i jej rezultatów. Ma to służyć racjonalizacji działań oraz zwiększonej efektywności wydatków publicznych<sup>4</sup>.

Do analizy budżetów i sytuacji finansowej JST niezbędne jest określenie udziału sektora finansów publicznych, w tym budżetów JST w podziale PKB. Udział ten mierzony wskaźnikiem fiskalizmu (dochody sektora finansów publicznych do PKB) i wskaźnikiem redystrybucji (wydatki sektora finansów publicznych do PKB) prezentuje tabela 1. Badaniem objęto lata 2004–2009. Na wybór takiego przedziału czasowego wpłynęło to, że 2004 r. to nie tylko początek pełnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ale też rok wprowadzenia zmian w dochodach JST.

Tabela 1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 2004–2009 (w %)

Wyszczególnienie	Dochody <sup>a</sup>					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem sektor finansów publicznych – % PKB, w tym:	38,6	39,1	39,6	41,3	40,3	40,2
budżet państwa	16,9	18,3	18,6	20,1	19,9	20,4
budżety JST	9,9	10,5	11,0	11,2	11,2	11,5
udział dochodów JST w dochodach budżetu państwa	58,6	57,2	59,2	55,6	56,2	56,5
	Wydatki <sup>a</sup>					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem sektor finansów publicznych – % PKB, w tym:	43,2	41,7	41,7	41,2	41,9	44,0
budżet państwa	21,4	21,2	21,0	21,4	21,8	22,2
budżety JST	9,9	10,6	11,4	11,0	11,4	12,5
udział wydatków JST w wydatkach budżetu państwa	46,2	49,9	53,9	51,2	52,2	56,3

<sup>a</sup> po wyeliminowaniu wzajemnych transferów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2009, Ministerstwo Finansów.

<sup>4</sup> A. Becla, S. Czaja, *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, Zeszyty Naukowe Nr 2, WSBiF, Bielsko-Biała 1998, s. 118.

W latach 2004–2009 systematycznie wzrastał udział dochodów sektora finansów publicznych w PKB, z 38,6% w 2004 r. do 40,2% w 2009 r., a w 2008 r. udział ten był nawet wyższy o 0,1%. Wzrosła również partycypacja wydatków sektora finansów publicznych w PKB, odpowiednio z 43,2% do 44%. Zróżnicowany był poziom dochodów i wydatków w podstawowych segmentach finansów publicznych – budżecie państwa i w budżetach JST. Udział dochodów budżetu państwa w PKB w analizowanym okresie wzrósł z 16,9% do 20,4%, a dochodów budżetowych JST – jedynie z 9,9% do 11,5%. W wydatkach z budżetu państwa zakres zmian nie był tak duży, wahał się między 21,4% w 2004 r. a 21,2% w 2005 r., spadł do 21% w 2006 r., a w 2009 r. zwiększył się do 22,2%. Równocześnie nastąpił znaczny przyrost wydatków budżetowych w JST, z 9,9% w 2004 r. do 12,5% w 2009 r. Relacja dochodów JST do dochodów budżetu państwa obniżyła się z 58,6% w 2004 r. do 56,5% w 2009 r., jednak relacja wydatków budżetowych JST do wydatków budżetu państwa wzrosła z 46,2% do 56,3%, co związane było z realizacją przez JST coraz większej części zadań publicznych. Znaczny wzrost wydatków publicznych na poziomie budżetu państwa, jak również na szczeblu jednostek samorządowych to m.in. skutek realizowanej polityki społeczno-gospodarczej, w ramach której nastąpiło zwiększenie pomocy publicznej dla określonych grup społecznych. Daje to pozytywne efekty, np. zmniejszenie nierówności społecznej, ale także negatywne następstwa – wzrost deficytu i zadłużenie instytucji publicznych.

Oceniając budżety jednostek samorządowych, przeprowadzono analizę i porównanie struktur ich dochodów i wydatków, stanu zadłużenia i kosztów jego obsługi, wyniku budżetowego oraz wskaźników obrazujących działalność inwestycyjną JST.

## **2. Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2009**

Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje system finansowania jednostek samorządu terytorialnego określony Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Ustawa ta zastąpiła wcześniej obowiązujący przepis z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003. Zmianę poziomu dochodów z poszczególnych tytułów w przypadku różnych szczebli samorządu przedstawia tabela 2.

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

Tabela 2. Struktura dochodów JST według głównych źródeł w latach 2004–2009 (w %)

Lata	JST ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
dochody własne					
2004	50,2	46,5	24,1	63,4	58,9
2005	50,6	44,9	27,2	64,5	62,5
2006	50,1	43,9	27,9	64,5	55,9
2007	66,8	46,6	29,6	65,7	57,9
2008	55,0	49,3	32,4	69,5	58,5
2009	48,6	46,3	28,4	66,1	32,3
subwencje ogólne					
2004	34,2	39,3	50,8	24,8	18,5
2005	31,5	35,1	48,7	23,0	19,1
2006	29,4	32,6	46,1	21,3	21,9
2007	28,0	31,3	46,1	19,9	18,6
2008	28,4	32,0	44,5	20,6	17,9
2009	29,3	33,9	45,9	22,5	14,3
dotacje					
2004	14,3	12,5	24,3	11,0	22,4
2005	15,1	16,2	22,1	11,0	15,9
2006	16,8	20,0	23,1	11,0	14,2
2007	15,6	19,1	21,6	9,7	13,1
2008	16,7	18,8	23,2	9,9	23,5
2009	22,1	19,8	25,8	11,5	53,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2009, Ministerstwo Finansów.

Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez JST stały się dochody własne i subwencja ogólna, dotacje celowe zaś pełnią rolę uzupełniającą. Dla JST ogółem nastąpił w badanym okresie spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem z 50% do 49%. W przypadku gmin udział ten w latach 2004 i 2009 był niemal identyczny, ok. 46%, ale pomiędzy tymi latami zmieniał się i wynosił 44,9%, 43,9%, 46,6%, a nawet 49,3% w 2008 r. Ten rok był rekordowy ze względu na udział dochodów własnych również dla powiatów, miast na prawach powiatu, województw, i wyniósł odpowiednio 32,4%, 69,5% i 58,5%. W 2009 r. nastąpił wyraźny spadek dochodów własnych na wszystkich szczeblach JST. Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych obniżył się z 66,8% w 2007 r. do 55% w 2008 r. i 48,6% w 2009 r. Chociaż spadek ten zaznaczył się we wszystkich typach JST, najsilniej jednak dotknął województw samorządowych, w których udział dochodów własnych w 2007 r. sięgał

57,9%, w 2008 r. wzrósł do 58,8%, a w 2009 r. spadł do 32,4%. Nadal stosunkowo wysoką (66,1%), chociaż niższą niż w 2008 r. (69,5%) część dochodów budżetowych w 2009 r. stanowiły dochody własne w miastach na prawach powiatu.

Spadkowi znaczenia dochodów własnych towarzyszył wzrost udziału w dochodach JST transferów z budżetu państwa, głównie w formie dotacji celowych, a to oznacza ograniczenie samodzielności ekonomicznej JST. Udział dotacji przeciętnie we wszystkich typach JST zwiększył się z 16,67% w 2008 r. do 22,1% w 2009 r., w tym w województwach samorządowych z 23,5% do 53,4%. Przegrupowanie to związane było ze zmianą zasad przepływu środków unijnych i przekazywaniem ich do budżetów JST za pośrednictwem budżetu województw w formie dotacji rozwojowych, zamiast środków zaliczanych wcześniej do dochodów własnych. Zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST wszystkie samorządy otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną. W latach 2004–2009 stanowiła ona średniorocznie 30% dochodów budżetów samorządów. Jej udział w dochodach budżetowych jednostek szczebla powiatowego był największy i wyniósł 47%, dla gmin stanowił 34%, dla miast na prawach powiatu 22%, a dla województw tylko 18%.

Tabela 3. Udziały JST we wpływach z PIT i CIT (w %)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
udział JST w PIT							
Gminy	27,60	35,72	35,61	35,95	36,22	36,49	36,72
Powiaty	1,00	8,42	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25
Województwa	1,50	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60
Razem JST	30,10	45,74	47,46	47,70	48,07	48,34	48,57
udział JST w CIT							
Gminy	5,00	6,71	6,71	6,71	6,71	6,71	6,71
Powiaty	–	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40
Województwa	0,50	15,90	15,90	15,90	15,90	14,00	14,00
Razem JST	5,50	24,01	24,01	24,01	24,01	22,11	22,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2009, s. XIX.

Wzrost znaczenia dochodów własnych JST nastąpił głównie przez wzrost procentowy udziałów samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Wskaźniki udziału gmin, powiatów i województw we wpływach z PIT i CIT prezentuje tabela 3. Największy udział w dochodach z PIT mają gminy – 36,72% w 2009 r., co stanowi 9-procentowy przyrost w stosunku do 2003 r. Również powiaty samorządowe od 2004 r. zyskały znaczny udział w dochodach z tego podatku (wzrost

z 1% do 10,25%). Zmiana miała również miejsce w zakresie udziału w dochodach z CIT. Dotyczy to przede wszystkim samorządu powiatów, któremu przyznano 1,4% dochodów z tego podatku. Samorząd wojewódzki, który w 2003 r. miał tylko 0,5% udziału w CIT, w latach 2004–2007 zyskał nawet 15,9%, a od 2008 r. wskaźnik ten obniżono do 14%.

Wprowadzone zmiany pozwoliły na ustalenie stabilnych zasad zasilania budżetów samorządów. Poziom dochodów w kolejnych latach wykazywał znaczną dynamikę, która w głównej mierze zależała od koniunktury gospodarczej.

Dużą część zadań samorządowych realizowały gminy, które zwiększały swój udział w dochodach uzyskiwanych przez samorząd w okresie od 1999 r. do 2004 r. Po zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządowych gminy stopniowo traciły dominującą pozycję (z 44,1% w 2004 r. do 41,9% w 2009 r.), ale ich udział w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych nadal jest największy (tabela 4).

Tabela 4. Udział poszczególnych szczebli JST w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych, w latach 1999, 2004 i 2007–2009 (w %)

JST (= 100%)	1999	2004	2007	2008	2009
Gminy	42,8	44,1	43,5	41,9	39,7
M. st. Warszawa	7,1	6,5	7,4	7,2	6,5
Miasta na prawach powiatu	29,9	28,2	28,2	27,5	26,0
Powiaty	15,2	13,6	12,3	12,7	13,0
Województwa	5,1	7,6	8,6	8,9	12,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez JST za poszczególne lata (2004–2009), informacja z [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (25.03.2011).

Najbardziej widoczne jest stopniowe zwiększanie udziału zadań realizowanych przez województwa w kwocie realizowanych dochodów samorządowych, z 7,6% w 2004 r. do 12,6% w 2009 r. Wysoki udział gmin (39,7%) w dochodach wynika z obciążenia podstawowego szczebla samorządu terytorialnego zadaniami własnymi, zleconymi lub przejętymi w drodze porozumień.

Mimo stabilizacji od 2004 r. zasad kształtowania dochodów JST, ich poziom w kolejnych latach wykazywał znaczną dynamikę, która w głównej mierze uzależniona była od zmieniającej się koniunktury gospodarczej. Problem pojawił się, gdy nastąpiło załamanie koniunktury i spadek tempa przyrostu PKB. Skutkiem tego w 2008 r. można było dostrzec stopniowe osłabienie dynamiki wpływów do budżetów JST. Ogólnoświatowy kryzys finansowo-gospodarczy przełożył się na spadek dochodów ogółem i dochodów własnych. Po uwzględnieniu inflacji realny wzrost dochodów w pierwszych latach okresu 2004–2009 wyniósł rocznie

od 10,2% w 2005 r., przez 12,6% w 2006 r. i 9,5% w 2007 r., natomiast w 2008 r. jedynie 4,1% i 4,9% w 2009 r. W 2009 r. największy przyrost dochodów ogółem dotyczył województw (49%), a w latach 2004–2009 ich dochody wzrosły o 146%. Związane to było z pełnieniem przez województwa roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych (tabela 5).

Tabela 5. Dynamika dochodów budżetowych (w cenach stałych, w %)

Lata	Wyszczególnienie	Ogółem JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
2005/2004	dochody ogółem	110,2	111,3	108,1	111,9	99,3
	własne	111,0	107,5	121,9	113,7	105,3
2006/2005	dochody ogółem	112,6	111,8	106,8	111,9	132,9
	własne	111,3	109,2	109,9	112,0	119,0
2007/2006	dochody ogółem	109,5	107,5	106,2	111,6	116,7
	własne	114,4	114,1	112,5	113,6	120,8
2008/2007	dochody ogółem	104,1	104,9	107,8	101,2	107,1
	własne	109,5	111,0	117,8	107,1	108,2
2009/2008	dochody ogółem	104,9	100,6	106,9	98,3	149,2
	własne	92,9	94,5	93,8	93,5	82,3
2009/2004	dochody ogółem	148,4	141,2	141,3	139,0	246,0
	własne	143,7	140,6	166,5	144,9	134,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2009, Ministerstwo Finansów.

W okresie tym w najniższym stopniu wzrosły dochody miast na prawach powiatu, o 39%, a gminy i powiaty osiągnęły przyrost na poziomie 41%. W latach 2004–2009 bardziej zróżnicowany dla poszczególnych kategorii JST był przyrost dochodów własnych: w powiatach o 67%, w miastach na prawach powiatu o 45%, w gminach o 41% i na szczeblu wojewódzkim o 35%. Średnioroczna dynamika dochodów własnych JST na poziomie 10% załamała się w 2009 r., kiedy nastąpił spadek tych dochodów o 7,1%, a w przypadku szczebla wojewódzkiego nawet o 17,7%. Nie pozostało to bez wpływu na samodzielność finansową jednostek samorządu, spadek bowiem dochodów własnych był rekompensowany przez środki transferowe z budżetu państwa. Zmiany w strukturze dochodów własnych przedstawia tabela 6.

Podstawową częścią dochodów własnych JST są udziały we wpływach z podatków zasilających budżet państwa – PIT i CIT, średnio dla wszystkich jednostek blisko 42,5% w 2004 r. i 44,6% w 2009 r. Najwyższy udział miał miejsce w 2007 r. i wyniósł 48,4%. Rok 2007 był rekordowy pod względem udziału

Tabela 6. Struktura dochodów własnych JST według głównych źródeł w latach 2004–2009 (w %)

Lata	Ogółem JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa samorządowe
udziały we wpływach z podatków PIT i CIT					
2004	42,5	30,2	44,5	43,4	94,9
2005	43,7	30,1	47,2	42,7	85,8
2006	45,4	34,7	53,3	44,7	88,2
2007	48,4	37,4	57,7	47,5	89,8
2008	46,0	37,0	53,5	46,1	76,3
2009	44,6	35,2	50,9	45,3	80,2
podatki i opłaty lokalne					
2004	32,0	46,7	–	29,4	–
2005	30,6	43,4	–	26,1	–
2006	28,8	44,1	–	26,0	–
2007	27,2	41,0	–	25,3	–
2008	24,9	38,0	–	21,8	–
2009	25,9	39,6	–	22,9	–
dochody z majątku					
2004	8,1	8,5	7,1	9,3	1,4
2005	8,3	7,3	5,2	10,2	1,4
2006	9,7	9,0	6,7	12,4	1,0
2007	9,3	10,3	5,6	10,7	1,5
2008	7,8	9,0	5,1	8,7	1,3
2009	7,5	8,0	4,5	8,8	1,4
pozostałe dochody własne					
2004	17,3	14,7	48,4	17,8	3,8
2005	17,3	19,3	47,6	21,0	12,8
2006	16,2	12,2	40,0	16,9	10,8
2007	15,1	11,3	36,7	16,5	8,7
2008	21,3	16,0	41,5	23,4	22,4
2009	21,9	17,2	44,6	22,9	18,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2009, Ministerstwo Finansów.

JST wszystkich szczebli w dochodach z CIT i PIT. W przypadku samorządu województwa dochody z tego tytułu są zasadniczą częścią środków własnych i w latach 2004–2009 stanowiły średnio 86%. Dla powiatów to przeciętnie ok. 51%, dla miast na prawach powiatu 45%, a dla gmin 30% tych dochodów.

Podatki i opłaty lokalne zasilają jedynie budżety gmin i miast na prawach powiatu. Dla gmin uzyskiwane z tego tytułu środki stanowią największy udział w dochodach własnych – średniorocznie 42%. W 2004 r. udział ten wyniósł 47%,



ale w kolejnych latach się zmniejszył, nawet do poziomu 38% w 2008 r. W miastach na prawach powiatu podatki i opłaty lokalne wynosiły ok. 25% wszystkich dochodów własnych. Podobnie jak w gminach największe dochody z tego tytułu uzyskano w 2004 r. (29%), a najmniejsze (22%) w 2008 r. Dochody majątkowe zapewniają samorządom przeciętnie 8,5% środków własnych. Większy udział w dochodach z majątku mają miasta na prawach powiatu – ok. 10%, w przypadku województw samorządowych to tylko 1,3%. Pozostałe źródła dostarczają średnio 18% dochodów, jednakże dla powiatów to ważny element finansowania, gdyż zapewnia on ok. 43% środków własnych.

Dokonując oceny sytuacji finansowej JST, uwzględniono również zasobność samorządu, analizując dochody przypadające na jednego mieszkańca. Spadkowi dochodów własnych od 2008 r. towarzyszy wzrost dotacji celowych.

Tabela 7. Dochody budżetów JST według rodzaju w przeliczeniu na mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna
2004				
JST ogółem	2397	1233	343	820
Gminy	1591	768	199	624
Miasta na prawach powiatu	2310	1394	277	639
Powiaty	492	123	119	250
Województwa	183	108	41	34
2009				
JST ogółem:	4058	1980	898	1180
Gminy	2547	1179	505	863
Miasta na prawach powiatu	3665	2270	489	906
Powiaty	789	227	204	358
Województwa	512	165	274	73

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez JST za poszczególne lata (2004–2009), [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (25.03.2011).

Zmianę wielkości dochodów na jednego mieszkańca na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w latach 2004 i 2009 prezentuje tabela 7. Najwyższe dochody na jednego mieszkańca wystąpiły w wielkich aglomeracjach miejskich, gdzie koncentruje się życie gospodarcze, społeczne i kulturalne regionu, tj. w miastach na prawach powiatu. Porównanie granicznych lat 2004 i 2009 potwierdza, że najwyższy dochód przypadał na jednego mieszkańca w miastach na prawach powiatu i przewyższał o ponad 40% średni dochód na jednego mieszkańca gminy. Również dochody własne były najwyższe w tej

kategorii JST. W gminach różnice potencjałów ekonomicznych między miastem a wsią, przy zbliżonej kwocie dochodów budżetowych na jednego mieszkańca, przejawiały się głównie w wyższym udziale dotacji celowych i subwencji ogólnej w budżetach, szczególnie wiejskich, niezbędnych dla realizacji zadań oświatowych i socjalnych. Dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca były trzypółkrotnie mniejsze niż gmin, a województw – ponad siedmiokrotnie. Różnice dochodów na jednego mieszkańca między poszczególnymi kategoriami samorządów lokalnych wynikają z podziału funkcji i zadań między organami samorządu różnych szczebli.

### 3. Ocena wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2009

Analizą wydatkowania środków z budżetów JST objęto wydatki według klasyfikacji budżetowej i rodzajowej. W latach 2004–2009 w strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące i stanowiły one średnio 79%, a wydatki majątkowe 21%. W badanym okresie zmniejszył się udział wydatków bieżących z 83% w 2004 r. do 74% w 2009 r. i spadek ten dotyczył wszystkich typów JST. Spowodowane to zostało zwiększeniem wydatków majątkowych ogólnie z 16,6% w 2004 r. do 25,7% w 2009 r. Wzrost ten wystąpił we wszystkich szczeblach samorządu, ale największy przyrost dotyczył województw – z 29,7% w 2004 r. do 48,7% w 2009 r. Wśród wydatków majątkowych największy udział miały wydatki inwestycyjne, a ich przyrost w odniesieniu do 2004 r. wyniósł 18,5% w województwach; 7,5% w miastach na prawach powiatu; 9,1% w powiatach i 4,45% w gminach (tabela 8). Wydatki przeznaczone na inwestycje mają istotne znaczenie dla dalszych perspektyw rozwoju poszczególnych JST, ale ich wzrost przełożył się na obniżenie wydatków na finansowanie zadań bieżących. Ich udział w wydatkach ogółem stopniowo się obniżał, osiągając w 2009 r. 74,3%.

Tabela 8. Struktura wydatków JST według rodzaju w latach 2004–2009 (w %)

Lata	Ogółem JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
wydatki bieżące					
2004	83,4	81,7	89,8	85,3	70,3
2005	82,2	81,8	88,3	83,9	66,1
2006	79,2	79,6	85,4	80,1	63,7
2007	79,0	81,2	86,9	77,5	63,3
2008	78,0	79,5	85,5	77,3	63,3
2009	74,3	76,9	80,7	77,0	51,3

cd. tabeli 8

Lata	Ogółem JST	Gminy	Powiaty	Miasta na pr- wach powiatu	Województwa
wydatki majątkowe					
2004	16,6	18,3	10,2	14,7	29,7
2005	17,8	18,2	11,7	16,1	33,9
2006	20,8	20,4	14,6	19,9	36,3
2007	21,0	18,8	13,1	22,5	36,7
2008	22,0	20,5	14,5	22,7	36,7
2009	25,7	23,1	19,3	23,0	48,7
wydatki inwestycyjne					
2004	16,2	18,1	10,1	14,0	28,8
2005	17,1	17,9	11,6	15,2	31,4
2006	20,3	20,1	14,6	19,0	35,5
2007	20,3	18,5	13,0	21,5	35,4
2008	21,2	20,0	14,4	21,8	34,8
2009	24,8	22,5	19,2	21,5	47,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

Zmiana w tym zakresie obejmowała wszystkie typy JST. Udział wydatków bieżących w kwocie wydatków ogółem obniżył się w największym stopniu w województwach samorządowych (o 12,0%) i powiatach (o 4,8%), w pozostałych typach JST pozostał na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, na co w pewnym stopniu miała wpływ wysokość wydatków przeznaczanych na wynagrodzenia. W analizie finansów JST uwzględniono również kierunki i przeznaczenie wydatkowania środków publicznych. Można to określić jedynie zgodnie z układem działów klasyfikacji budżetowej. Wydatki JST w okresie 2004–2009 koncentrowały się głównie w czterech działach klasyfikacji budżetowej: oświata i wychowanie, transport i łączność, pomoc społeczna i administracja publiczna. Szczegółową strukturę wydatków budżetowych przedstawia tabela 9.

Wydatki oświatowe stanowiły największą pozycję wydatków przez wszystkie lata, chociaż zmniejszył się ich udział z 37% w 2004 r. do 28% w 2009 r. Wzrost inwestycji, w tym również na transport i łączność, spowodował z kolei wzrost udziału wydatków na ten dział z 12% w 2004 r. do 17% w 2009 r. Środki na pomoc społeczną w kolejnych latach wzrosły, z 13% w 2004 r. do 15% w latach 2005–2006, ale od 2007 r. widoczny jest spadek udziału w ogólnej strukturze. Spowodowane to jest m.in. poprawą warunków życia beneficjentów takiej pomocy. W zakresie wydatków na administrację publiczną widoczne jest obniżanie wydatków na ten cel (2004 r. – udział 9,9%, w 2009 – 8,6%). Ponadto ważnymi dziedzinami, na które JST wydatkują środki publiczne, są gospodarka komunalna i ochrona środowiska – średniorocznie 5,5%, kultura i ochrona dziedzictwa naro-

Tabela 9. Struktura wydatków JST według klasyfikacji budżetowej w latach 2004–2009 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Oświata i wychowanie	36,6	33,8	30,9	30,5	30,0	28,2
Transport i łączność	12,7	13,6	15,7	16,1	16,0	17,0
Pomoc społeczna	12,8	15,3	15,2	14,7	13,6	12,1
Administracja publiczna	9,9	9,5	8,8	9,1	9,2	8,6
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4	5,7
Kultura fizyczna i sport	1,5	1,7	1,9	2,1	3,2	3,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,3	3,3	3,5	3,7	3,7	3,8
Gospodarka mieszkaniowa	3,1	3,7	3,5	3,4	3,8	3,7
Ochrona zdrowia	2,3	2,5	2,6	2,4	2,5	2,4
Edukacyjna opieka wychowawcza	2,9	3,4	3,3	3,1	2,5	2,4
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	2,1
Przetwórstwo przemysłowe	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	2,1
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,9	0,1	1,3	1,3	1,5	2,0
Rolnictwo i łowiectwo	2,2	1,7	1,8	2,0	1,9	1,7
Różne rozliczenia	1,2	0,0	0,0	1,5	1,6	1,7
Obsługa długu	1,0	1,0	0,7	0,8	1,0	0,9
Pozostałe	1,6	2,7	3,3	1,8	1,6	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

dowego – 3,6% i gospodarka mieszkaniowa – 3,5%. Natomiast działy, na które JST ogółem wydawały środki na poziomie średnio do 3% wydatków ogółem, to kultura fizyczna i sport, ochrona zdrowia, edukacyjna opieka wychowawcza, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa. W badanym okresie miał miejsce niski poziom wydatków na obsługę zadłużenia i nie przekroczył 1% wydatków ogółem. Wzrost wydatków ogółem dotyczył wszystkich typów JST, poza województwami samorządowymi, a jego dynamikę w 2009 r. w stosunku do lat 2008 i 2004 prezentuje tabela 10.

Tempo wzrostu wydatków budżetowych JST w 2009 r. w stosunku do 2008 r. było wyższe od tempa wzrostu dochodów i wyniosło 15,6%, co po uwzględnieniu 3,5% wskaźnika inflacji zapewniało wzrost realny w wysokości 12,1%. W województwach samorządowych dynamika wydatków wyniosła aż 157,4%, a w okresie sześcioletnim 348,9%. Wiązało się to z pełnieniem przez województwa roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unij-

nych. Poziom dynamiki podstawowych rodzajów wydatków JST przedstawia tabela 11.

Tabela 10. Dynamika wydatków budżetowych ogółem w latach 2004 i 2007–2009

Wyszczególnienie	Wskaźniki dynamiki wydatków w %					
	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008		2009/2004
	nominalnie			nominalnie	realnie <sup>a</sup>	nominalnie
JST ogółem	115,6	107,6	112,4	115,6	112,1	183,6
Gminy	116,0	105,4	112,2	111,3	107,8	171,0
Miasta na prawach powiatu	114,3	110,9	110,5	110,3	106,8	173,3
Powiaty	112,3	103,1	112,7	116,8	113,3	170,0
Województwa	132,2	110,6	117,2	157,4	153,9	348,9

<sup>a</sup> realnie – stopa inflacji 3,5%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST w latach 2004–2009, Ministerstwo Finansów.

Tabela 11. Dynamika podstawowych wydatków budżetowych w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
	ogółem		inwestycyjne		ogółem		wynagrodzenia i pochodne		obsługa długu	
	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004
JST ogółem	135,1	283,8	135,0	280,5	110,1	163,7	109,9	146,4	106,4	161,3
Gminy	125,5	216,4	125,7	213,4	107,6	160,8	109,6	143,3	104,2	158,9
Miasta na prawach powiatu	113,4	290,6	111,2	285,1	109,4	153,6	109,0	143,0	107,4	149,5
Powiaty	155,4	321,6	155,6	322,5	110,2	152,8	111,4	147,8	98,3	203,4
Województwa	208,6	571,8	214,1	573,5	127,7	254,8	117,2	213,0	141,6	411,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST w latach 2004 i 2009; Ministerstwo Finansów.

Największy wpływ na dynamikę osiąganą przez JST wywierały wydatki o charakterze majątkowym, które w 96,5% składały się z wydatków inwestycyjnych. Przy 15,6-procentowym wzroście ogólnej kwoty wydatków osiągnię-

tym przez JST w stosunku do roku ubiegłego ich wydatki majątkowe w 2009 r. wzrosły aż o 35,1%, w tym wydatki inwestycyjne o 35,0%. W analizowanym okresie wzrost ten był jeszcze bardziej widoczny – wydatki majątkowe zwiększyły się o 183,8% przy średnim wzroście wydatków ogółem o 83,6%. Dynamika wydatków bieżących pozostała na poziomie zbliżonym do osiągniętego w roku poprzednim – 10,1%. Wydatki na inwestycje w najwyższym stopniu wzrosły w województwach o 114,1%. W 2008 r. ta kategoria JST odnotowała najniższy wzrost – o 15,1% w stosunku do roku poprzedniego. Miasta na prawach powiatu wykorzystały środki na inwestycje w mniejszym stopniu niż pozostałe JST. Porównując dynamikę wzrostu poszczególnych rodzajów wydatków w badanym okresie, wyraźnie widać, że we wszystkich typach JST wydatki na inwestycje wzrosły w znacznie większym stopniu niż wydatki bieżące. Potwierdza to wielkość wydatków budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2004 i 2009. Wydatki *per capita* w 2009 r. wzrosły prawie trzykrotnie w stosunku do 2004 r. (tabela 12). Nastąpiła również zmiana przeznaczenia środków wydatkowanych z budżetów JST. W 2009 r. wydatki na inwestycje wzrosły o 8,6% w porównaniu ze strukturą z 2004 r.

Tabela 12. Wydatki budżetowe JST w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2004 i 2009 (w zł)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	Wydatki na inwestycje
2004				
JST	2394,0	1996,0	398,0	389,0
struktura:	100,0%	83,4%	16,6%	16,2%
Gminy	1616,7	1321,6	295,0	291,9
Miasta na prawach powiatu	2497,8	2131,7	366,1	349,4
Powiaty	491,0	441,4	50,0	49,6
Województwa	153,5	107,9	45,6	44,2
2009				
JST	4399,0	3268,0	1130,0	1090,0
struktura:	100,0%	74,3%	25,7%	24,8%
Gminy	2751,3	2115,4	635,8	620,1
Miasta na prawach powiatu	4428,1	3410,6	1017,5	951,9
Powiaty	831,5	671,3	160,2	159,4
Województwa	536,7	275,6	261,1	254,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST latach 2004 i 2009, Ministerstwo Finansów.

Porównanie wydatków w latach 2004–2009 wskazuje, że wzrost dochodów uzyskiwanych przez JST nie był wykorzystywany głównie na podwyższenie wynagrodzeń pracowników samorządowych. Nastąpił znaczny przyrost wydatków majątkowych, głównie o charakterze inwestycyjnym, co spowodowało wzrost zadłużenia samorządów. Obciążenie JST wydatkami związanymi z obsługą długu wzrosło głównie w województwach samorządowych, co było wynikiem m.in. realizowania przez nie dużej liczby zadań finansowanych z bezwrotnych źródeł zagranicznych.

#### 4. Wyniki budżetów i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2009

Analiza wyniku budżetów oraz poziomu i struktury zadłużenia jednostek samorządowych w latach 2004–2009 wskazuje na wzrost liczby JST z deficytem budżetowym (przyrost o 21%) (tabela 13).

Tabela 13. Liczba JST według zrealizowanego wyniku

Lata	Wyszczególnienie	JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Woje-wództwa
	Liczba JST	2808	2413	314	65	16
2004	JST z nadwyżką budżetową	1258	1044	170	30	14
	JST z deficytem budżetowym	1550	1369	144	35	2
	udział jednostek deficytowych	55,2%	56,7%	45,9%	53,8%	12,5%
2005	z nadwyżką	1535	1362	148	23	2
	z deficytem	1273	1051	166	42	14
	udział jednostek deficytowych	45,3%	43,6%	52,9%	64,6%	87,5%
2006	z nadwyżką	928	857	51	17	3
	z deficytem	1880	1556	263	48	13
	udział jednostek deficytowych	67,0%	64,5%	83,8%	73,8%	81,3%
2007	z nadwyżką	1762	1529	182	39	12
	z deficytem	1046	884	132	26	4
	udział jednostek deficytowych	37,3%	36,6%	42,0%	40,0%	25,0%

cd. tabeli 13

Lata	Wyszczególnienie	JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
	Liczba JST	2808	2413	314	65	16
2008	z nadwyżką	1515	1316	169	20	10
	z deficytem	1293	1097	145	45	6
	udział jednostek deficytowych	46,0%	45,5%	46,2%	69,2%	37,5%
2009	z nadwyżką	668	608	54	2	4
	z deficytem	2140	1805	260	63	12
	udział jednostek deficytowych	76,2%	74,8%	82,8%	96,9%	75,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST.

Tabela 14. Struktura zobowiązań JST w latach 2004–2009 według tytułów dłużnych (w %)

Wyszczególnienie	Lata	JST ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Kredyty i pożyczki	2004	81,6	87,0	79,2	78,0	75,6
	2005	83,3	86,9	80,2	80,7	86,1
	2006	83,9	86,3	81,5	82,2	85,2
	2007	83,6	85,8	81,4	82,4	82,5
	2008	89,6	88,2	83,7	91,2	94,8
	2009	86,7	88,4	86,3	85,6	85,2
Emisja papierów wartościowych	2004	16,4	9,7	20,0	20,9	21,4
	2005	15,5	10,7	19,3	18,7	13,2
	2006	15,1	11,9	18,0	17,4	14,4
	2007	15,7	13,0	18,4	17,2	17,4
	2008	9,8	10,8	16,2	8,4	5,1
	2009	12,9	10,7	13,3	14,2	14,7
Wymagalne zobowiązania	2004	1,9	3,1	0,8	1,0	3,1
	2005	1,2	2,4	0,5	0,6	0,7
	2006	0,9	1,7	0,5	0,5	0,4
	2007	0,7	1,2	0,2	0,4	0,2
	2008	0,6	1,1	0,1	0,4	0,1
	2009	0,5	0,9	0,4	0,3	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST w latach 2004–2009, Ministerstwo Finansów.



W 2004 r. średnio 55% wszystkich JST miało budżet deficytowy. Dotyczyło to ok. 57% gmin, 46% powiatów, 54% miast na prawach powiatów i 13% województw samorządowych. W następnym roku tylko 45% JST miało deficyt budżetowy, a w przypadku gmin dotyczyło to jedynie 44% jednostek. Z kolei na szczeblu wojewódzkim nastąpił wzrost do 88% liczby jednostek deficytowych. Największą liczbę jednostek z nadwyżką budżetową odnotowano w 2007 r. i dotyczyło to 63% JST, a w przypadku województw nawet 75%. W latach 2008–2009 nastąpił przyrost liczby JST z budżetem deficytowym. Największy wzrost miał miejsce w miastach na prawach powiatu, w 2009 r. dotyczyło to 97% tych miast. Również na szczeblu powiatowym wzrosła liczebność jednostek z deficytem do 83% wszystkich powiatów, a w przypadku szczebla wojewódzkiego wzrost nastąpił do poziomu 75% województw samorządowych. W efekcie tego w 2009 r. średnio 76% wszystkich JST zamknęło budżety deficytem. Z analizą zadłużenia JST wiąże się ocena struktury zobowiązań samorządowców. W strukturze tej dominują kredyty i pożyczki. Stanowiły one w latach 2004–2009 średnio 85% zobowiązań JST ogółem, przy czym w gminach zobowiązania z tego tytułu stanowiły średnio 87%, w powiatach 82%, w miastach na prawach powiatu 83%, a w województwach samorządowych 85% (tabela 14).

W latach 2004–2009 nastąpił przyrost udziału kredytów i pożyczek w zobowiązaniach JST wszystkich szczebli. Emisja papierów wartościowych miała mniejszy udział w zobowiązaniach JST – średnio 14% w badanym okresie. Najczęściej powiaty korzystały z tego źródła finansowania – stanowiło to 18% wszystkich zobowiązań, w miastach na prawach powiatu – 16%, w województwach samorządowych – 14%, a w gminach 11%. Istotnym problemem mającym wpływ na sytuację finansową JST są zobowiązania nieuregulowane, tzw. zobowiązania wymagalne. Są to wszystkie bezsporne zobowiązania JST, dla których minął termin zapłaty. W badanym okresie średni udział takich zobowiązań nie przekroczył 1% zobowiązań ogółem.

## **5. Podsumowanie**

Przeprowadzona analiza potwierdza, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest odzwierciedleniem jej kondycji finansowej. Okres obowiązywania stabilnych zasad finansowania JST, określonych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zaznaczył się pogłębieniem decentralizacji zadań realizowanych przez administrację publiczną. Na ich realizację nie zawsze zapewnione były środki finansowe. Załamanie koniunktury gospodarczej spowodowało spadek dochodów własnych JST. Towarzyszył temu wzrost znaczenia transferów z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji celo-

wych. Zwiększenie dotacji przyczyniło się do ograniczenia samodzielności finansowej JST. Równocześnie nastąpił wzrost wydatków inwestycyjnych. Choć takie działania przyczyniają się do rozwoju lokalnego i regionalnego, to przyrost wydatków na cele inwestycyjne spowodował wzrost zadłużenia JST wszystkich szczebli. Dlatego tym bardziej istotne stało się efektywne zarządzanie działalnością samorządu terytorialnego i finansami lokalnymi. Ekonomiczne i społeczne zadania nałożone na samorząd lokalny nie mogą być efektywnie realizowane bez unowocześnienia systemu zarządzania, a istotnym elementem w tym systemie jest budżet i polityka budżetowa<sup>6</sup>.

## Literatura

- Becla A., Czaja S., *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, Zeszyty Naukowe Nr 2, WSBiF, Bielsko-Biała 1998.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2009.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
- Jędrzejewski L., *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.
- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez JST za poszczególne lata (2004–2009), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (25.03.2011).
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2009, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (22.03.2011).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

## The Financial Standing of Territorial Government Entities in 2004–2009

Such factors as the organisational structure of public finance, the scope of the decentralisation of public authorities and the system of financing territorial government entities as well as the management of available resources have a major impact on citizens' life style, working conditions and living standards. The budget is an effect of the implemented budgetary policies. It may be applied not only as a normative act and financial plan but, in the first place, as a tool for the effective management of the territorial government entity's resources. The territorial government's rational and effective budget policy is one of the major factors which affect local development and community living standards. The paper presents an analysis of the budgets of territorial government entities in 2004–2009. The conducted research studies are the basis for assessing local governments' financial condition. The author identifies changes to the structure of budget revenues and expenditures. The economic downturn led to a decrease in the revenues generated by local governments. It was coupled with an increase in the transfer of funds from the central

<sup>6</sup> S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002, s. 15.

budget, decreasing the scope of local financial independence. Simultaneously, investment outlays rose to a higher level.

**Halina Łapińska** – doktor, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, Wydział Finansów i Technologii Informatycznych, Katedra Bankowości i Finansów.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* finanse publiczne, finanse samorządowe, informatyzacja administracji publicznej, rozwój regionalny.

*e-mail:* hlapinska@wsfip.edu.pl