

Kamil Borowski

Uniwersytet Łódzki
kamil.borowski@uni.lodz.pl

Sytuacja budżetowa gmin w latach 2014–2017

Kody JEL: H70, H71, H72

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, budżet

Streszczenie. W artykule zbadano poziom dochodów i wydatków gmin w latach 2014–2017. Wykorzystano literaturę przedmiotu, normy i przepisy prawne oraz sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) opracowane przez Ministerstwo Finansów i Regionalną Izbę Obrachunkową. Szczególną uwagę zwrócono na wydatki inwestycyjne, które stanowią ważny impuls rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu sektora publicznego, gdyż realizuje zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych. Władze centralne przekazują samorządom zadania, a także środki finansowe na ich realizację, jednakże dotacje i subwencje często są niewystarczające i muszą być uzupełniane z dochodów własnych JST. Gminy mają coraz więcej obowiązków, ale nie towarzyszy temu adekwatny przepływ środków finansowych na ich wdrażanie.

W ostatnich latach widoczne są zmiany w gospodarce budżetowej JST. Wynikają one z wprowadzenia w 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), tj. reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego (Karolewska, 2018).

Celem artykułu jest zbadanie sytuacji budżetowej gmin. Podstawowym źródłem danych są opracowania Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Bank Danych Lokalnych (BDL) oraz biuletyny informacji publicznej (BIP). W analizowanym okresie, tj. w latach 2014–2017, gospodarkę finansową gmin kształtowały Ustawa o finansach

publicznych (Ustawa, 2009) oraz Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003). Taki zakres czasowy pozwala dostrzec trendy w dokonywanych działaniach i przedstawić prognozy na przyszłość. Sytuacja budżetowa jest istotnym elementem polityki JST i ma wpływ na rozwój gmin.

1. Polityka finansowa gmin

Środki finansowe stanowią podstawę działania jednostek samorządu terytorialnego. Budżet to jeden z najważniejszych instrumentów kształtowania polityki rozwoju gmin (Kusto, 2010, s. 168–169). Obejmuje dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. W budżecie wskazane są także najistotniejsze inwestycje i niezbędne działania. Polityka finansowa gmin polega na pozyskiwaniu środków finansowych na realizację zadań wskazanych w Ustawie o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990). Wydatki bieżące mocno obciążają budżety gmin, dlatego wiele z nich poszukuje zewnętrznych źródeł dochodów (Kozłowski, 2006, s. 169). Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnot lokalnych, co oznacza, że dobra i usługi finansowane z podatków i opłat służą ogółowi społeczeństwa.

Kwestia dochodów gmin i ich samodzielności finansowej wynika z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), gdzie w art. 9, poświęconym zasadom finansowym obowiązującym wspólnoty lokalne, jest mowa o tym, iż „społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (EKSL, 1985). EKSL pozwala, aby przynajmniej część zasobów finansowych pochodziła z opłat i podatków lokalnych, których wysokość JST ustalają samodzielnie, choć w zakresie określonym ustawą.

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, tj. zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych. Dodatkowo ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Gminy prowadzą własną politykę finansową w przypisanych im dziedzinach, w tym także w części dotyczącej finansów publicznych. Podstawą w podejmowaniu decyzji finansowych powinno być racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami.

2. Zróżnicowanie sytuacji dochodowej gmin

Dochody gmin są uzależnione od wielu czynników, takich jak liczba mieszkańców, poziom przedsiębiorczości i usług, a także polityka inwestycyjna.

Na koniec 2017 roku wszystkie rodzaje JST wykazały wyższe dochody. Ich wzrost w gminach i miastach na prawach powiatu związany był przede wszystkim z dystrybucją środków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (program Rodzina 500 plus), a z kolei w powiatach i województwach wynik podwyższyły dotacje z Unii Europejskiej. Warto także zwrócić uwagę na to, że mimo kryzysu na rynku nieruchomości wzrosły wpływy z podatku od nieruchomości (o 5,1%).

Tabela 1. Udział gmin we wpływach z PIT i CIT w latach 2014–2018

Rok	PIT	CIT
2014	37,53%	6,71%
2015	37,67%	6,71%
2016	37,79%	6,71%
2017	37,89%	6,71%
2018	37,98%	6,71%

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik udziału gmin we wpływach z PIT w 2018 roku jest o 0,45 pkt proc. wyższy niż w 2014 roku. Z kolei wskaźnik udziału we wpływach z CIT nie zmienił się przez cały rozpatrywany okres. Ustawowe zmiany dotyczące udziałów we wpływach z podatków dochodowych, dzielonych między JST (gminy, powiaty, województwa) i Skarb Państwa, przekładają się na systematyczny wzrost dochodów budżetów gmin. Gminy nie mają wpływu na to, jaką kwotę z podatków otrzymają. Dodatkowo wpływy z podatku CIT są w dużym stopniu uzależnione od kondycji i koniunktury gospodarczej (Poniatowicz, Dziemianowicz, 2016, s. 297).

Tabela 2. Dochody gmin z tytułu udziałów w podatkach w latach 2014–2017

Dochody	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem (mln zł)	84549	87 667	101 795	.
Dochody własne (mln zł)	41 711	44 974	45 135	.
Dochody z PIT (mln zł)	13 983	15 289	16 277	.
Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem (%)	16,54	17,44	16	.
Dochody z PIT w stosunku do dochodów własnych (%)	33,52	34	36	.
Dochody z CIT (mln zł)	702	752	778	.
Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem (%)	0,83	0,86	0,76	.
Dochody z CIT w stosunku do dochodów własnych (%)	1,68	1,67	1,72	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2017.

Z tabeli 2 wynika, że podatek dochodowy od osób fizycznych ma zdecydowanie większy wpływ na budżety gmin niż podatek dochodowy od osób prawnych, który stanowi niewielki procent całości dochodów (mniej niż 1). Z kolei dochody własne gmin są niemal trzy razy większe niż dochody z udziałów w PIT.

W 2016 roku gminy wykonały plan dochodów ogółem na poziomie 99,7% (w 2015 – 98,7%) i był to najlepszy wynik od czterech lat. Wyższe od planowanych dochody ogółem uzyskano w 43% jednostek (1 037), a prawie 35% gmin wykonało plan w co najmniej 98%.

Dochody gmin w latach 2015 i 2016 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Dochody gmin w latach 2015–2016

Dochody	2015	2016			
	dochody (tys. zł)	dochody (tys. zł)	wykonanie planu (%)	dynamika (2015 = 100%)	struktura (%)
Dochody ogółem, z tego:	87 667 235,1	101 794 831,4	99,7	116,1	100,0
Dochody bieżące, z tego:	80 185 882,7	97 582 565,2	100,3	121,7	95,9
Dochody własne, z tego:	40 950 891,6	43 187 329,0	101,4	105,5	42,4
PIT	15 288 701,7	16 616 164,5	102,1	108,7	16,3
CIT	752 766,1	778 292,8	104,9	103,4	0,8
Podatki i opłaty	20 058 580,3	21 200 501,1	100,7	105,7	20,8
Pozostałe	4 850 843,5	4 592 370,6	101,1	94,7	4,5
Dotacje celowe, w tym:	13 815 616,7	28 033 982,1	98,9	202,9	27,5
Na zadania zlecone, w tym:	9 482 106,3	23 871 817,7	99,3	251,8	23,5
Program Rodzina 500 plus	–	13 031 484,0	99,3	x	12,8
Na zadania własne	4 021 485,9	3 830 109,9	96,9	95,2	3,8
Subwencja ogólna, w tym:	25 419 374,4	26 361 254,0	100	103,7	25,9
Oświatowa	18 992 665,1	19 603 600,6	100	105,3	6,2
Wyrównawcza	6 042 095,7	63 630 805,6	100	105,3	6,2
Dochody majątkowe, z tego:	7 481 352,4	4 212 266,2	87,2	56,3	4,1
Dochody własne, w tym:	2 616 739,9	1 946 623,2	82,4	74,4	1,9
Dochody ze sprzedaży majątku	1 300 481,6	1 434 195,4	82,5	110,3	1,4
Dotacje celowe, w tym:	4 864 612,5	2 265 643,0	91,8	46,6	2,2
Na zadania zlecone, w tym:	17 530,9	18 484,8	96,9	105,4	0,0
Program Rodzina 500 plus	–	5 895,8	98,5	x	0,0
Na zadania własne	4 219 773,1	1 686 952,0	91,2	40,0	1,7
Subwencja ogólna	–	–	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie: KR RIO 2017, s. 175.

Na gospodarkę finansową JST w tym okresie miały wpływ zapisy Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2015), które weszły w życie 1 stycznia 2016 roku. Wprowadzono m.in. zmiany w podatku leśnym (likwidacja preferencyjnej stawki dla lasów ochronnych), podatku od spadków i darowizn (objęcie podatkiem także nieodpłatnego nabycia własności rzeczy albo jej części przez niektórych dotychczasowych współwłaścicieli na dalszą współwłasność) oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (objęcie podatkiem odpłatnego częściowego zniesienia współwłasności). Dzięki tym korektom do budżetów gmin wpłynęły dodatkowe środki finansowe (Rada Ministrów, 2017, s. 175).

Warto też podkreślić, że w 2016 roku dotacje celowe na wykonanie zadań zleconych dla gmin były dużo wyższe niż w latach poprzednich. Wynika to z wprowadzenia programu Rodzina 500 plus, na którego realizację przeznaczono 13 037 380 tys. zł. Dochody gmin z tytułu subwencji ogólnej i subwencji oświatowej wzrosły w 2016 roku odpowiednio o 3,7% i 3,2% w stosunku do 2015 roku. Tylko 18,4% gmin otrzymało niższe subwencje ogólne niż w roku poprzednim (w 2015 roku było to 23,5% gmin). Do 671 jednostek (w 2015 roku – 557) trafiły niższe niż w roku wcześniejszym subwencje oświatowe. Dochody z tytułu subwencji wyrównawczej wzrosły o 5,3%, czyli do gmin trafiło o 318 710 tys. zł więcej (KR RIO, 2017).

Można zatem wskazać, że w badanym okresie system finansowania gmin oparty był głównie na dochodach własnych, dotacjach, subwencjach oraz środkach pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

3. Wydatki gmin

Wszystkie wydatki gminy zostają określone w budżecie samorządowym. Są one ustalane tak, aby JST mogła realizować zadanie bieżące i inwestycyjne.

Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na odpowiednim podziale środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań służących zaspokajaniu bieżących i przyszłych potrzeb społecznych (Jastrzębska, 2007, s. 86–87). Wydatki to środki kierowane z budżetu jednostki samorządowej na realizację określonych zadań. Wydatki bieżące dotyczą podstaw funkcjonowania jednostki – ponad 80% wszystkich wydatków jest przeznaczana właśnie na zadania bieżące. Z kolei wydatki majątkowe są związane z inwestycjami i rozwojem. Ich poziom stanowi podstawę oceny polityki inwestycyjnej samorządu terytorialnego. Aktualnie większość inwestycji gminy realizują dzięki wsparciu i środkom finansowym Unii Europejskiej. Na ryzyko towarzyszące działaniom inwestycyjnym zwraca uwagę Krystyna Brzozowska: „Podejmowanie decyzji inwestycyjnych, nie zawsze uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym, potęguje trudności w ocenie efektywności inwestycji i dodatkowo zwiększa ryzyko inwestycyjne” (Brzozowska, 2005, s. 66).

Należy także podkreślić, że struktura wydatków publicznych jest odzwierciedleniem kierunku i zakresu działalności gmin (Nycz, Korostenski, 2014, s. 98).

Tabela 4. Wykonane wydatki w budżetach gmin w Polsce w latach 2014–2017

Rodzaj wydatków	Wydatki budżetowe gmin (mln zł)			
	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem	85 070,1	85 944,4	98 175,1	111 984,4
Wydatki bieżące	69 615,3	71 455,1	87 221,5	95 588,5
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	26 845,5	27 674,8	28 456,8	29 843,7
Wynagrodzenia osobowe	24 212,4	25 012,3	25 799,5	27 087,5

1	2	3	4	5
Pochodne od wynagrodzeń	5 182,4	5 379,3	5 572,4	5 795,0
Dotacje	5 004,0	5 416,5	5 927,9	6 519,3
Wydatki na obsługę długu	925,2	771,5	701,2	663,1
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	7,3	6,9	6,7	6,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11 768,3	11 667,5	25 545,7	30 229,8
Pozostałe wydatki	19 881,8	20 538,7	21 010,9	22 530,9
Wydatki majątkowe, w tym:	15 454,8	14 489,2	10 953,5	16 395,9
Wydatki inwestycyjne	15 143,4	14 209,0	10 648,8	16 063,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2018.

Wyniki pokazują, że w całym okresie badawczym najistotniejszym elementem wydatków majątkowych gmin były wydatki inwestycyjne. Stosunkowo niewielkie znaczenie miały wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji oraz wydatki na obsługę długu. Wydatki bieżące w kolejnych latach wzrastały nominalnie, wydatki majątkowe natomiast były najistotniejsze w latach 2014 i 2017. Należy także zauważyć duże zróżnicowanie gmin pod względem stosunku wydatków bieżących i majątkowych do dochodów ogółem. Gminy w Polsce mają różne potrzeby, stąd też alokacja środków publicznych odbywa się w nich w odmienny sposób.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie empiryczne pozwoliło zaobserwować dominujące znaczenie wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych gmin. Podkreślić należy jednocześnie, że poziom wydatków inwestycyjnych był najwyższy w 2017 roku. Trzeba też zaznaczyć, że znaczna część wydatków budżetowych ma charakter sztywny, co utrudnia prowadzenie polityki wydatkowej. Gminy podejmują działania, aby zwiększyć ilość środków finansowych na potrzebne inwestycje, pozyskiwanie inwestorów i przyciąganie nowych mieszkańców wiąże się bowiem z ich rozwojem. Poziom wydatków zdeteterminowany jest także przez podział zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Najwięcej wydatków inwestycyjnych realizują gminy, a najmniej powiaty. Z kolei najistotniejszym dochodem gmin są dochody własne oraz dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wśród podatków lokalnych najwydajniejszy fiskalnie był podatek od nieruchomości.

Środki finansowe są istotnym czynnikiem wyznaczania pozycji gmin. Warto też dodać, że przy dużych wydatkach i ograniczonych dochodach budżetowych niezbędne jest efektywne wykorzystywanie funduszy. W ogólności zatem system finansowania gmin oparty jest głównie na: dochodach własnych, dotacjach, subwencjach oraz środkach pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

Literatura

- Brzozowska, K. (2005). *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach „project finance”*. Warszawa: CeDeWu.
- EKSL (1985). Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985. Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607.
- Jastrzębska, M. (2007). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Karolewska, M. (2018). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów*. Pobrane z: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=4F81FE063E284110C1257A620030A954&litera=I&SessionID=lhuwpqzh> (1.04.2018).
- Kozłowski, A.J. (2006). Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. *Wieś i Rolnictwo*, 4 (133).
- KR RIO (2017). Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*. Pobrane z: https://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2016/sprawozdanie_za_2016_r_www.pdf (9.05.2018).
- Kusto, B. (2010). Sytuacja finansowa gmin o zróżnicowanym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 167–176.
- MF (2018). Ministerstwo Finansów. *Sprawozdania Budżetowe*. Pobrane z: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> (9.05.2018).
- Nycz, M., Korostenskiy, R. (2014). Analiza struktury dochodów i wydatków gmin województwa podkarpackiego ze szczególnym uwzględnieniem działu: Transport i łączność w latach 2004–2013. W: M. Hajder (red.), *Innowacyjna gmina. Informatyka w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 89–98). Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.
- Poniatowicz, M., Dziemianowicz, R. (2016). Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia. Sectio H, 1*, 295–303.
- Rada Ministrów (2017). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf (9.05.2018).
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2008 nr 88, poz. 539, ze zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 25.06.2015 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1045.

THE BUDGETARY SITUATION IN MUNICIPALITIES IN 2014–2017

Keywords: local government, commune, budget

Summary. The article examines the level of income and expenditure of communes in 2014–2017. The article's content includes research on changes that took place in the amount of income and expenditure in communes in Poland in 2014–2017. The subject's literature, standards and legal regulations as well as reports on the implementation of local government budgets prepared by the Ministry of Finance and the Regional Accounting Chamber were used to achieve the research objective. Particular attention was paid to investment expenditure, which is an important impulse for the development of local government units.

Translated by Kamil Borowski

Cytowanie

Borowski, K. (2018). Sytuacja budżetowa gmin w latach 2014–2017. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 33–40. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-03.