

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

EWOLUCJA POTENCJAŁU FINANSOWEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 1991-2004

1. Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie zmian wielkości oraz struktury potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, poczynając od 1991 r., kiedy wprowadzono system finansowy samorządu gminnego, po rok 2004, w którym rozpoczął funkcjonowanie zmodyfikowany w stosunku do roku 1999 system finansowy trzech szczebli samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu i samorządu województwa.

Stosunkowo długi okres analizy oraz częste zmiany prawnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego w naszym kraju pozwalają uchwycić tendencje dotyczące: dynamiki i struktury nominalnych oraz realnych dochodów i wydatków samorządowych jako całości, jak również z podziałem na trzy szczeble. Interesujące też wydaje się zbadanie potencjału finansowego samorządu na tle największych funduszy publicznych w państwie, w tym zwłaszcza budżetu państwa oraz w relacji do produktu krajowego brutto.

2. Dynamika dochodów i wydatków samorządowych

System finansów samorządu terytorialnego ulegał w latach 1991-2004 ustawicznym zmianom. Zmiany te znajdują swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu się dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządowych.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 1991-2004 wzrosły 18-krotnie. Szczególnie duży wzrost dochodów nominalnych można zanotować w

latach 1994, 1996, 1999 i 2004 (tab. 1). W roku 1994 wynikał on przede wszystkim z dwukrotnego zwiększenia kwot z tytułu dotacji celowych i subwencji ogólnej, a także z 50% wzrostu wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Natomiast w pozostałych latach spowodowany był:

- zwiększonymi wpływami z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, subwencją ogólną oraz podatkami i opłatami lokalnymi (1996),
- rozszerzeniem samorządu terytorialnego o dwa nowe szereble i przypisaniem im nowych źródeł wpływów (1999),
- zwiększonymi udziałami w podatkach dochodowych (2004).

Znamienny jest fakt wystąpienia spadku nominalnych dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (jst) w roku 2003. Wprawdzie był on niewielki, ale świadczył o ograniczeniu (w zasadzie przejściowym) potencjału finansowego samorządu. Odnotowały go głównie powiaty, a w mniejszym stopniu – gminy, natomiast samorządy województw odczuły relatywnie wysoki jego wzrost.

Tabela 1. Dochody nominalne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1991-2004 w cenach bieżących (w mln zł)

Rok	Dochody jst ogółem	Dochody gmin*	Dochody powiatów	Dochody województw
1991	5 005,3	5 005,3	-	-
1992	6 440,2	6 440,2	-	-
1993	9 648,5	9 648,5	-	-
1994	14 808,0	14 808,0	-	-
1995	19 993,4	19 993,4	-	-
1996	30 956,4	30 956,4	-	-
1997	39 518,2	39 518,2	-	-
1998	46 119,4	46 119,4	-	-
1999	64 877,5	51 741,7	9 847,4	3288,4
2000	72 609,5	56 350,2	12 554,7	3704,6
2001	79 594,6	60 954,0	14 041,1	4599,5
2002	80 033,9	63 562,9	12 252,7	4218,3
2003	79 140,3	63 463,0	11 111,6	4565,7
2004	91 503,7	72 062,0	12 471,4	6970,3

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie danych zawartych w tab. 1 można wysnuć wniosek, że w latach 1991-2004 (z wyjątkiem roku 2003) zanotowano sukcesywny wzrost dochodów budżetowych gmin. Podobna tendencja dotyczyła także samorządów województwa w latach 1999-2004, z wyjątkiem roku 2002, w którym nastąpił znaczny spadek na skutek obniżenia się dochodów z dotacji celowych i subwencji ogólnej. Zarówno gminy, jak i województwa miały znaczny wzrost dochodów w roku 2004. W powiatach natomiast spadek dochodów utrzymywał się w dwóch kolejnych latach – 2002 i 2003, a w roku 2004 nastąpił wzrost, jednak wysokość wpływów w tym

roku była mniejsza niż przed spadkiem. Tendencje w zakresie kształtowania się potencjału dochodowego potwierdzają dane tab. 2, która zawiera wskaźniki dynamiki nominalnych dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Dynamika dochodów nominalnych budżetów samorządowych w Polsce w latach 1991-2004 (rok poprzedni = 100,00)

Rok	Dochody jst ogółem	Dochody gmin*	Dochody powiatów	Dochody województw
1992	128,67	128,67	-	-
1993	149,82	149,82	-	-
1994	153,47	153,47	-	-
1995	135,02	135,02	-	-
1996	154,83	154,83	-	-
1997	127,66	127,66	-	-
1998	116,70	116,70	-	-
1999	140,67	112,19	-	-
2000	111,92	108,91	127,49	112,66
2001	109,62	108,17	111,84	124,16
2002	100,55	104,28	87,26	91,71
2003	98,88	99,84	90,69	108,24
2004	115,62	113,55	112,24	152,67

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego, jak wskazują wskaźniki dynamiki, zwiększał się znacznie do roku 1997. W następnych latach – z wyjątkiem roku 1999 – tempo wzrostu wyraźnie osłabło, a w roku 2003 nastąpił wzrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego. W roku 2004 ponownie wzrosły dochody. Spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego największą dynamikę wzrostu w latach 2000-2004 zanotowały samorządy województw.

Analiza potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego nie byłaby pełna gdyby, nie uwzględniała badania realnych dochodów i ich dynamiki. Dla wyliczenia stosownych wielkości posłużono się wskaźnikami inflacji dla poszczególnych lat i w efekcie zastosowano wobec całego analizowanego okresu lat 1991-2004, ceny stałe z 2004 r. (tab. 3 i 4).

W latach 1991-2004 dochody realne samorządu terytorialnego wzrosły niemal trzykrotnie. Wpłynął na to przeszło dwukrotny realny wzrost dochodów gmin i powstanie nowych szczebli samorządowych. Jednak w badanym okresie powiększanie się potencjału dochodowego nie było równomierne. Największy przyrost (blisko o 1/3) dochodów realnych zanotowano w latach 1996 i 1999. Na uwagę zasługują również okresy spadku w latach 1992, 2002 i 2003. Obniżenie się dochodów realnych w roku 2002 wynikało z ich spadku w powiatach i województwach, a w 2003 r. w gminach i powiatach. Natomiast w roku 1992 znacznie spadły dochody realne z tytułu udziałów w podatkach dochodowych i subwencji ogólnej.

Tabela 3. Dochody realne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1991-2004 w cenach stałych z 2004 roku (w mln zł)

Rok	Dochody jst ogółem	Dochody gmin*	Dochody powiatów	Dochody województw
1991	33 390,4	33 390,4	-	-
1992	30 043,8	30 043,8	-	-
1993	33 267,3	33 267,3	-	-
1994	38 620,9	38 620,9	-	-
1995	40 802,1	40 802,1	-	-
1996	52 689,8	52 689,8	-	-
1997	58 540,1	58 540,1	-	-
1998	61 108,0	61 108,0	-	-
1999	80 114,1	63 893,3	12 160,1	4060,7
2000	81 436,9	63 200,9	14 081,0	4155,0
2001	84 617,2	64 800,3	14 927,1	4889,7
2002	83 497,8	66 313,9	12 783,0	4400,9
2003	81 910,2	65 684,2	11 500,5	4725,5
2004	91 503,7	72 062,0	12 471,4	6970,3

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4. Dynamika dochodów realnych budżetów samorządowych w Polsce w latach 1991-2004 (rok poprzedni = 100,00)

Rok	Dochody jst ogółem	Dochody gmin*	Dochody powiatów	Dochody województw
1992	89,98	89,98	-	-
1993	110,73	110,73	-	-
1994	116,09	116,09	-	-
1995	105,65	105,65	-	-
1996	129,14	129,14	-	-
1997	111,10	111,10	-	-
1998	104,39	104,39	-	-
1999	131,10	104,56	-	-
2000	101,65	98,92	115,80	102,32
2001	103,91	102,53	106,01	117,68
2002	98,67	102,34	85,64	90,00
2003	98,10	99,05	89,97	107,38
2004	111,71	109,71	108,44	147,50

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Ze zmianami potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego powiązane są ich wydatki nominalne i realne (tab. 5-8).

Wydatki nominalne, podobnie jak i dochody, wykazywały systematyczny wzrost. W latach 1991-2004 wydatki te zwiększyły się przeszło 20-krotnie. Wyjątkowy pod tym względem był rok 2003, w którym nastąpiło obniżenie się potencjału wydatkowego samorządu o niespełna 3%. Przyczyną spadku wydatków było

ograniczenie kompetencji powiatów i miast na prawach powiatu w zakresie służb i inspekcji, a w ślad za tym zmniejszenie stosowanych dotacji celowych.

Tabela 5. Wydatki nominalne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1991-2004 w cenach bieżących (w mln zł)

Rok	Wydatki jst ogółem	Wydatki gmin*	Wydatki powiatów	Wydatki województw
1991	4 478,8	4 478,8	-	-
1992	6 487,9	6 487,9	-	-
1993	9 583,3	9 583,3	-	-
1994	14 903,9	14 903,9	-	-
1995	19 828,4	19 828,4	-	-
1996	31 499,0	31 499,0	-	-
1997	40 504,3	40 504,3	-	-
1998	47 495,2	47 495,2	-	-
1999	65 845,9	52 796,4	9 784,9	3264,6
2000	68 746,8	59 295,2	12 664,5	3787,1
2001	82 734,3	63 704,5	14 292,7	4737,1
2002	83 181,8	66 188,7	12 652,7	4340,4
2003	80 954,3	64 791,9	11 449,7	4712,7
2004	91 386,8	73 078,5	12 444,7	5863,6

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 6. Dynamika wydatków nominalnych budżetów samorządowych w Polsce w latach 1991-2004 (rok poprzedni = 100,00)

Rok	Wydatki jst ogółem	Wydatki gmin*	Wydatki powiatów	Wydatki województw
1992	144,86	144,86	-	-
1993	147,71	147,71	-	-
1994	155,52	155,52	-	-
1995	133,04	133,04	-	-
1996	156,86	156,86	-	-
1997	128,59	128,59	-	-
1998	117,26	117,26	-	-
1999	138,64	111,16	-	-
2000	104,41	112,31	129,43	116,01
2001	120,35	107,44	112,86	125,09
2002	100,54	103,90	88,53	91,63
2003	97,32	97,89	90,49	108,58
2004	112,87	112,79	108,69	124,42

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Z tabeli 6 wynika, że dynamika wydatków nominalnych wskazuje duży ich wzrost na początku lat dziewięćdziesiątych. Jego przyczyną było rozszerzanie za-

dań gmin w zakresie oświaty, a także innych, związanych z programem pilotażowym wprowadzanym w dużych miastach, obejmującym zadania później powierzone powiatom [1; 3; 4]. Dużym wzrostem wydatków charakteryzują się lata 1999, 2001 i 2004. Wynika to zarówno z procesów decentralizacji państwa, jak i poszerzania zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Kształtowanie się realnych wydatków samorządu terytorialnego i ich dynamika odbiegają nieco od tendencji dotyczących wartości nominalnych. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę realne wydatki samorządowe w latach 1991-2004, można stwierdzić, że wzrost był tylko 3-krotny, a nie aż 20-krotny. Złożył się na to blisko 2,5-krotny wzrost wydatków realnych gmin i powołanie w roku 1999 powiatów i samorządów województw. Znamienne jest, że nastąpił niewielki wzrost wydatków realnych w roku 1992 w stosunku do 1991. Przy czym dochody realne w tym okresie wykazały spadek. Przyczyną tego zjawiska było ograniczenie wydatków w roku 1991 i realizacja dużych nadwyżek przez samorządy w roku następnym.

Analizując wydatki realne poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, można stwierdzić, że w badanym okresie 1991-2004 dla gmin oraz 1999-2004 dla powiatów i samorządów województw wykazały one wzrost. Jednak w przypadku powiatów, jeśli przyjąć za punkt odniesienia inny rok niż 1999, to wydatki realne 2004 r. okazują się znacznie niższe od tych zrealizowanych np. w roku 2001. Natomiast zarówno w gminach, jak i samorządach województw wydatki realne w 2004 r. są zdecydowanie wyższe niż w jakimkolwiek innym roku.

Tabela 7. Wydatki realne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1991-2004 w cenach stałych z 2004 roku (w mln zł)

Rok	Wydatki jst ogółem	Wydatki gmin*	Wydatki powiatów	Wydatki województw
1991	29 878,1	29 878,1	-	-
1992	30 266,3	30 266,3	-	-
1993	33 042,5	33 042,5	-	-
1994	38 871,1	38 871,1	-	-
1995	40 465,3	40 465,3	-	-
1996	53 613,4	53 613,4	-	-
1997	60 000,9	60 000,9	-	-
1998	62 930,9	62 930,9	-	-
1999	81 309,9	65 195,7	12 082,9	4031,3
2000	84 955,6	66 503,9	14 204,2	4247,5
2001	87 955,0	67 724,4	15 194,6	5036,0
2002	86 781,9	69 053,3	13 200,3	4528,3
2003	83 787,7	67 059,6	11 850,4	4877,6
2004	91 386,8	73 078,5	12 444,7	5863,6

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

Spostrzeżenia poczynione odnośnie do wydatków realnych potwierdzają dane z tab. 8 zawierającej wskaźniki dynamiki. Dużą dynamiką wydatków realnych charakteryzują się lata 1993, 1994, 1996, 1997, 1999, 2001 i 2004. Najwyższa z nich wystąpiła w roku 1996, ze względu na przejęcie finansowania szkół podstawowych przez gminy. Spadek zaś zanotowano w latach 2002 i 2003 na skutek wspomnianego wcześniej ograniczania kompetencji powiatów oraz obniżki wydatków na opiekę społeczną i ochronę zdrowia w samorządach województw.

Tabela 8. Dynamika wydatków realnych budżetów samorządowych w Polsce w latach 1991-2004 (rok poprzedni = 100,00)

Rok	Wydatki jst ogółem	Wydatki gmin*	Wydatki powiatów	Wydatki województw
1992	101,30	101,30	-	-
1993	109,17	109,17	-	-
1994	117,64	117,64	-	-
1995	104,10	104,10	-	-
1996	132,49	132,49	-	-
1997	111,91	111,91	-	-
1998	104,88	104,88	-	-
1999	129,21	103,60	-	-
2000	104,48	102,01	117,56	105,36
2001	114,07	101,84	106,97	118,56
2002	98,67	101,96	86,87	89,92
2003	98,55	97,11	89,77	107,71
2004	109,07	108,98	105,02	120,21

* Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: jak w tab. 1.

3. Potencjał finansowy samorządu na tle funduszy publicznych i PKB

Analiza nominalnych i realnych dochodów oraz wydatków jednostek samorządu terytorialnego wskazała na wzrost ich potencjału finansowego. Niemniej analizę tę warto rozszerzyć, badając dochody i wydatki samorządowe w stosunku do najważniejszych funduszy publicznych w państwie, jak również do wskaźnika charakteryzującego rozwój gospodarczy, jakim jest produkt krajowy brutto (PKB). Stosowne obliczenia zawarte są w tab. 9. Wynika z nich, że udział dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych funduszach publicznych wzrósł w latach 1991-2004, osiągając w roku 2004 najwyższy pułap. W związku z tym można stwierdzić, że potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego zwiększył się w ramach sektora publicznego¹. Jednocześnie można wskazać na przej-

¹ M. Jastrzębska, uwzględniając wszystkie fundusze sektora publicznego, wskazuje na spadek udziału dochodów i wydatków samorządowych w latach 1998-2003. Gdyby jednak uwzględniła w swoich badaniach dane z roku 2004, prawdopodobnie udział ten okazałby się wyższy [2].

ściowy spadek udziału dochodów samorządowych w dochodach publicznych w latach 2002-2003. Wynikało to z wcześniej już podanych przyczyn spadku nominalnych i realnych dochodów.

Tabela 9. Dochody i wydatki jst na tle głównych funduszy publicznych i PKB

Rok	Dochody budżetowe jst w stosunku do:			Wydatki budżetowe jst w stosunku do:		
	dochodów budżetu państwa i jst łącznie	dochodów budżetu państwa i jst oraz przychodów funduszy celowych łącznie	PKB	wydatków budżetu państwa i jst łącznie	wydatków budżetu państwa i jst oraz wydatków funduszy celowych łącznie	PKB
1991	19,18	12,06	6,19	15,10	10,29	5,54
1992	17,07	10,12	5,60	14,52	9,38	5,64
1993	17,37	10,70	6,19	16,01	10,43	6,15
1994	19,00	12,06	7,04	17,79	11,70	7,08
1995	19,28	12,54	6,93	17,86	11,99	6,87
1996	23,70	15,52	8,93	22,06	15,17	8,68
1997	24,81	16,38	8,42	23,78	16,37	8,63
1998	26,71	17,39	8,39	24,63	17,14	8,64
1999	34,00	21,91	10,55	31,76	21,59	10,70
2000	34,86	23,05	10,03	33,03	20,70	9,50
2001	36,16	23,29	10,46	36,21	21,75	10,88
2002	35,80	22,78	10,25	30,08	20,95	10,65
2003	34,22	21,81	9,71	29,30	20,08	9,93
2004	36,93	23,93	9,91	31,65	21,54	9,90

Źródło: jak w tab. 1.

Inaczej natomiast kształtuje się udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych. Największy wskaźnik wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do wydatków budżetowych ogółem w Polsce wystąpił w roku 2001 i był dużo wyższy niż ten, który uzyskano w roku 2004. Przyczyną takiego kształtowania się wskaźników były wysokie wydatki budżetu państwa i bardzo wysoki jego deficyt. Podobnie wydatki samorządowe w stosunku do wydatków budżetowych i wydatków funduszy celowych nie stanowiły najwyższego udziału w roku 2004. Świadczy to o relatywnym ograniczaniu potencjału wydatkowego jednostek samorządu terytorialnego w państwie.

Na relatywne ograniczanie potencjału finansowego samorządu wskazuje również kształtowanie się udziału dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w PKB. Wprawdzie udział dochodów i wydatków w PKB wykazywał do roku 1999 tendencję rosnącą (z wyjątkiem roku 1992), w ostatnich latach jednak się obniża. Można zatem stwierdzić, iż po roku 2001 następuje w zasadzie spadek udziału dochodów i wydatków samorządowych w PKB, przez co obniża się potencjał dochodowy i wydatkowy samorządu w stosunku do istotnego miernika rozwoju gospodarczego.

4. Wnioski

Analiza dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 1991-2004 pozwala na wysunięcie pewnych wniosków. Potencjał dochodowy i wydatkowy wykazuje tendencję wzrostową w badanych latach, na co wskazuje 3-krotny wzrost realnych dochodów i wydatków. Ta tendencja wzrostowa nie utrzymywała się w całym analizowanym okresie. Spadek nominalnych bądź realnych dochodów i wydatków wystąpił w 1992 r. i w latach 2002-2003. Natomiast duży wzrost potencjału finansowego samorządu wystąpił w latach przekazywania nowych kompetencji, tj. w roku 1993, 1994, 1996, 1999 i zmiany systemu finansowania w roku 2004.

Dochody i wydatki samorządowe w stosunku do ważnych funduszy publicznych w państwie rosły w zasadzie sukcesywnie do roku 1999. W ostatnich latach zaś zarysowała się tendencja spadkowa. Podobnie kształtował się potencjał dochodowy i wydatkowy w stosunku do PKB. Świadczy to o relatywnym obniżaniu się potencjału finansowego samorządu terytorialnego.

Literatura

- [1] Gilowska Z., Misiąg W., *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Lublin 1995.
- [2] Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- [3] Prażmy B., *Miasta w programie pilotażowym*, „Wiadomości Statystyczne” 1994, nr 5.
- [4] Rudzka-Lorentz C., *Rozszerzanie zadań gmin a zmiany w systemie finansów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

EVOLUTION OF THE FINANCIAL POTENTIAL OF THE LOCAL GOVERNMENT IN POLAND BETWEEN 1991 AND 2004

Summary

This article shows the evolution of the financial potential of the local government between 1999 and 2004. The study, which focused on its three tiers as well as the entire local government structure, was based on nominal and real income and expenditure of local government units and on change indicators. For a more comprehensive approach, local government income and expenditure were analyzed with respect to key public financial resources (the state budget and special purpose funds) as well as to the GDP. The results indicate an absolute increase in the financial potential of the local government and a simultaneous relative decrease in relation with other public funds and GDP during the last years under analysis.

EVOLUCE FINANČNÍHO POTENCIÁLU ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V POLSKU V LETECH 1991-2004

Anotace

Příspěvek ukazuje evoluci finančního potenciálu jednotek územní samosprávy v letech 1999-2004. Pro analýzu finančního potenciálu byly využity sestavy nominálních a reálných příjmů a výdajů a ukazatele dynamiky. Za účelem prohloubení výzkumu byly analyzovány příjmy a výdaje samospráv ve vztahu k nejdůležitějším veřejným fondům ve státě (státnímu rozpočtu a účelovým fondům) a k HDP. Výsledky analýzy poukazují na absolutní růst finančního potenciálu samosprávy a zároveň na relativní pokles vzhledem k jiným veřejným fondům ve státě a HDP v posledních letech.

DIE EVOLUTION DES FINANZIELLEN POTENTIALS TERRITORIALER SELBSVERWALTUNG IN POLEN IN DEN JAHREN 1991-2004

Zusammenfassung

Dieser Artikel zeigt die Evolution des finanziellen Potentials der territorialen Selbstverwaltungseinheiten in den Jahren 1999-2004. Zur Analyse des finanziellen Potentials wurden Aufstellungen nominaler und realer Einnahmen und Ausgaben sowie Dynamikindikatoren eingesetzt. Zwecks Vertiefung der Studie wurden Einnahmen und Ausgaben der Selbstverwaltung analysiert im Verhältnis zu den wichtigsten öffentlichen Fonds im Staat (dem Staatsbudget und den Zielfonds) sowie zum BIP. Die Ergebnisse der Analyse weisen auf ein rücksichtsloses Wachstum des finanziellen Potentials der Selbstverwaltung und einen gleichzeitig relativen Rückgang im Verhältnis zu anderen öffentlichen Fonds im Staat und dem BIP in den letzten Jahren hin.