

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Tomasz Śmietanka

Szkoła Główna Handlowa

e-mail: tomasz.smietanka@kozienice.pl

BUDŻET GMIN GRÓJEC, KOZIENICE, SZYDŁOWIEC W LATACH 2003-2012 JAKO INSTRUMENT RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU LOKALNEGO

Streszczenie: W artykule zaprezentowano wybrane aspekty gospodarki finansowej gmin miejsko-wiejskich: Kozienice, Grójec, Szydłowiec w latach 2003-2012. Przedmiotem badań jest wykonanie budżetu gmin. W pracy dokonano analizy zmian dochodów, przychodów i wydatków gmin w dziedzinach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Określone zostały także podstawowe wskaźniki budżetów, ich zmiany w badanym okresie oraz przyczyny zmian. Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa gmin sprzyja realizacji idei rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym? W podsumowaniu sformułowane zostały wnioski ogólne dotyczące finansów gmin oraz praktyczne rekomendacje w zakresie oczekiwanych zmian w jej gospodarce finansowej

Słowa kluczowe: budżet gminy, wskaźniki budżetowe, zrównoważony rozwój lokalny.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.29

1. Wstęp

Panujący w Europie kryzys *welfare state* [Hausner 2008, s. 102-128] i zagrożenie recesją gospodarczą powinny także skłonić samorządy w Polsce do bardziej całościowego spojrzenia na gospodarkę finansową gminy. Finanse publiczne mają zapewniać efektywność całej gospodarki, w tym lokalnej, wobec niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji [Samuelson, Nordhaus 2002, s. 89]. Rozwojowe, perspektywiczne i antycypacyjne tworzenie wieloletniej prognozy finansowej gminy może ułatwić analiza wykonania jej budżetów w latach poprzednich [Śmietanka 2010, s. 193-226]. Wydaje się, że przedział czasowy ostatnich dziesięciu lat (dwie i pół kadencji organów samorządu terytorialnego, lata 2003-2012) powinien być wystarczający, aby uchwycić pewne trendy, sformułować wnioski i na ich podstawie lepiej i bardziej profesjonalnie planować w sposób zrównoważony rozwój gminy [Swianiewicz 2004, s. 241-242]. „Równoważenie” bądź w bardziej precyzyjnym

tłumaczeniu z języka angielskiego „podtrzymywalność” (*sustainability*) rozwoju na poziomie lokalnym jest ciągłym procesem (nie stanem!) zbliżania się do postulowanych, modelowych rozwiązań i wskaźników niemożliwych w praktyce do jednoczesnego osiągnięcia [Hausner (red.) 2013, s. 49, 71]. Niewątpliwie jednak w tym procesie właściwa polityka finansowa gminy jest bardzo pomocna.

Celem artykułu jest porównanie budżetów badanych gmin w okresie dziesięciu lat (2003-2012) w aspekcie źródeł dochodów, polityki kredytowej, kierunków wydatków i ich możliwości oddziaływania na rozwój gminy [Śmietanka 2013, s. 430-441].

Przedmiotem badań jest wykonanie budżetów trzech gmin dobranych w sposób celowy na podstawie następujących założeń: gmina typu miejsko-wiejskiego, będąca lokalnym ośrodkiem rozwoju (także dla powiatu), położona według założeń Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego:

- w obszarze wpływów aglomeracji (tu warszawskiej) – Grójec,
- na granicy obszaru wpływów aglomeracji – Kozienice,
- poza obszarem wpływów aglomeracji, w obszarze problemowym – Szydłowiec.

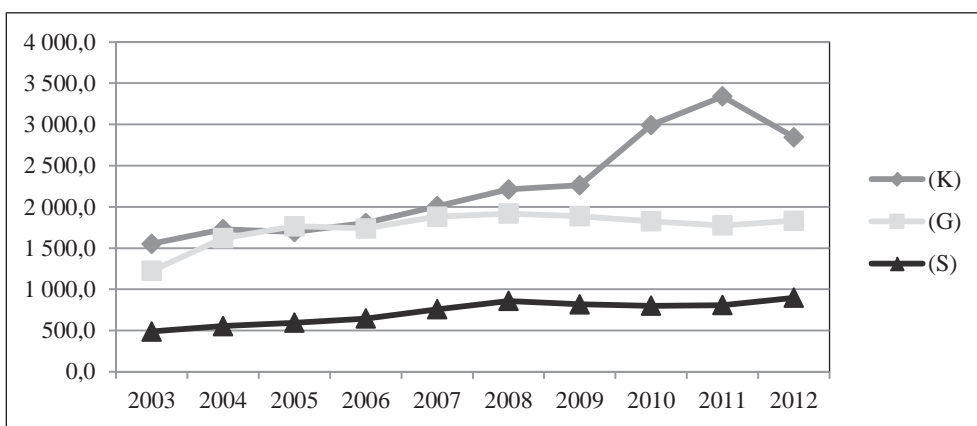
Gminy te mają także bardzo zróżnicowany potencjał społeczno-ekonomiczny, m.in. dostępne zasoby, kapitał ludzki i społeczny, warunki naturalne, wielkość, uwarunkowania kulturowe i polityczne (www.grojec.pl, www.kozienice.pl, www.szydlowiec.pl).

Zrównoważony rozwój, także lokalny, powinien opierać się na trzech głównych filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym [Zalewski 2008, s. 307]. Gmina dysponuje możliwościami prawnymi, aby na miarę swojej kondycji finansowej ponosić nakłady na rozwój tych trzech dziedzin. Nowoczesne finansowanie rozwoju lokalnego przez gminę powinno mieć charakter spójny i wielokierunkowy [Masik 2010, s. 144-166]. W związku z tym w artykule zostaną poddane analizie dochody, przychody i rozchody gmin oraz trzy główne kierunki wydatków gminy w określonych przez autora według poniższych założeń obszarach: gospodarczym (działy klasyfikacji budżetowej: transport, wykup gruntów, działalność usługowa), społecznym (działy: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, edukacyjna opieka wychowawcza, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna) i ekologicznym (działy: rolnictwo i łowiectwo, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, zaopatrwanie w wodę).

Analiza ta umożliwi podjęcie próby odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa gmin sprzyja realizacji idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym? Aby zapewnić porównywalność danych w czasie, wszystkie prezentowane budżetowe wielkości nominalne zostały przeliczone do wartości realnych wskaźnikami inflacji narastająco: 2012=100%, 2003=127,3%. Natomiast porównywalność międzygminną umożliwia przeliczenie wszystkich wielkości realnych do realnych *per capita*.

2. Źródła dochodów gmin

Dochody gmin (rys. 1, 2, 3) pochodzą z trzech głównych źródeł finansowania: dochodów własnych, subwencji oraz dotacji (głównie środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł).

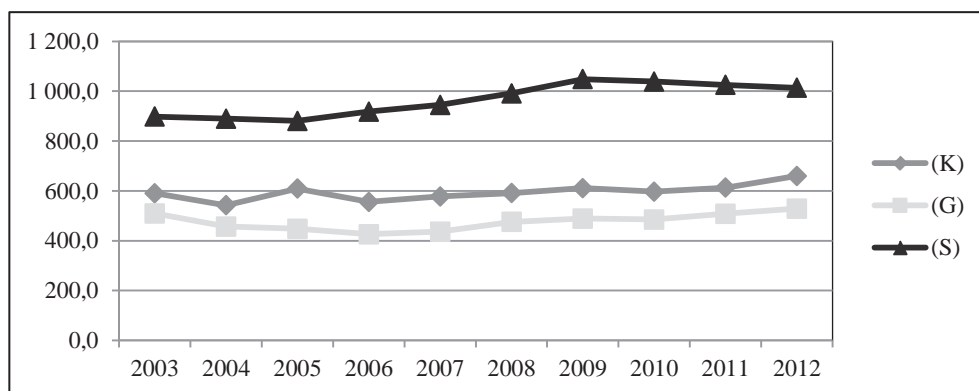


Rys. 1. Dochody własne realne *per capita* gmin: Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

W porównaniu z pozostałymi gminami miejsko-wiejskimi subregionu radomskiego (Białobrzegi, Wyśmierzyce, Lipsko, Przysucha, Iłża, Skaryszew, Szydłowiec, Zwoleń) w podobnym okresie (1999-2009) gmina Kozienice miała najwyższy poziom dochodów ogółem *per capita* oraz najwyższy poziom dochodów własnych *per capita* [Markowska-Bzducha 2011, s. 166, 187]. Wiąże się to z największą bazą podatkową (podatek od nieruchomości) na terenie gminy, m.in. Elektrownią Kozienice S.A. W odróżnieniu od Kozienic głównym źródłem dochodów własnych średnich miast województwa mazowieckiego był udział w PIT [Rakowski 2010, s. 544]. Natomiast przeciętny udział dochodów własnych w dochodach ogółem gminy Kozienice (z uwagi na wyższy poziom dotacji inwestycyjnych i subwencji) był niższy niż w gminie Grójec i wynosił od 62,7% w 2006 roku do 72,9% w 2010 roku, w gminie Grójec od 64,3% w 2003 roku do 70,5% w 2008 roku, a w gminie Szydłowiec od 31,1% w 2003 roku do 33,8% w 2008 roku. Jedynie w 2005 roku (rys.1) dochody własne realne *per capita* gminy Grójec były wyższe od dochodów gminy Kozienice.

Mimo że praktycznie w całym badanym okresie dochody własne gminy Kozienice były wyższe niż w gminie Grójec, to kolejna analiza (rys. 2) przynosi pewne zaskoczenie.



Rys. 2. Dochody z subwencji realne *per capita* gmin: Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

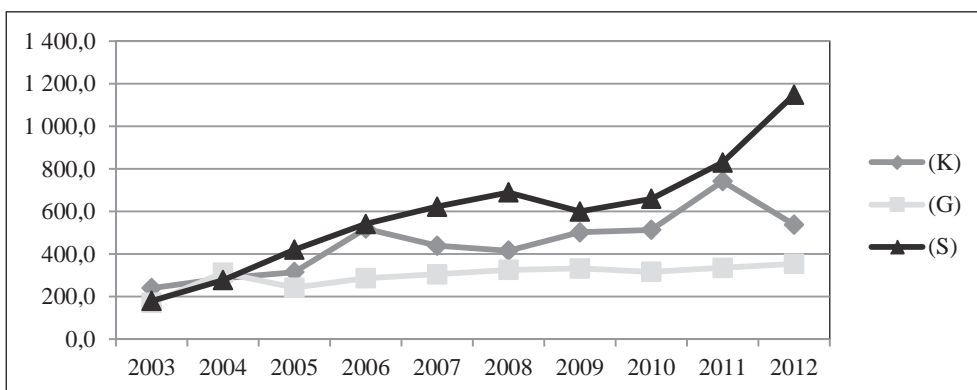
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Mniejsze dochody własne Grójca teoretycznie powinny być uzupełnione większymi dochodami z subwencji. Jest jednak odwrotnie. Związane jest to przede wszystkim z dużo mniejszą i mniej rozproszoną liczbą szkół na terenach wiejskich w gminie Grójec niż w gminie Kozienice (wyższa subwencja na szkoły wiejskie) i funkcjonowaniem w Kozienicach szkoły muzycznej I stopnia. Waga przelicznika subwencji oświatowej dla szkół artystycznych jest znacznie większa niż dla zwykłych szkół podstawowych i gimnazjalnych. Przez cały okres badawczy łączne subwencje (głównie wyrównawcza) *per capita* w gminie Szydłowiec były największe. Było to związane przede wszystkim z niskim poziomem dochodów własnych gminy.

Dotacje (głównie inwestycyjne środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł) w badanym okresie miały w gminach generalnie tendencję rosnącą (rys. 3).

Główną przyczyną wzrostu było korzystanie przez gminy w okresie przedakcesyjnym z mniejszej ilości środków zewnętrznych niż po wejściu do UE w 2004 roku. Przygotowanie szczególnie największych projektów zajęło także dużo czasu (Kozienice – Fundusz Spójności, „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej w gminie Kozienice – ok. 25 mln zł dotacji; Szydłowiec – Regionalny Program Operacyjny, „Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa dostępności i funkcjonalności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza” – ok. 30 mln dotacji, inwestycja niezakończona w okresie badawczym). Stąd największe wartości dotacji obserwuje się pod koniec okresu badawczego. Dodatkowo gmina Szydłowiec korzystała z większych niż w pozostałych gminach dotacji w dziale pomoc społeczna.

Pozostałe środki zewnętrzne w formie dotacji inwestycyjnych pochodziły z programów UE, m.in. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Regionalny Program Operacyjny (RPO) i Lokalna Grupa Działania (LGD). Dotacje inwestycyj-



Rys. 3. Dochody z dotacji i innych źródeł realne *per capita* gmin: Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

ne na różne cele przekazywały także powiaty: kozienicki, grójecki i szydlowiecki. Dodatkowo sektor rządowy wspierał gminy m.in. dotacjami na budowę dróg, tzw., schetynówki, na budowę przyszkolnych boisk sportowych – „orliki” oraz na budowę mieszkań socjalnych. Dotacje na realizację zadań bieżących z zakresu pomocy społecznej, edukacji i niektórych zadań z zakresu administracji publicznej pochodziły głównie z budżetu państwa i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Suma wszystkich środków UE pozyskanych przez gminę Kozienice w badanym okresie wyniosła 31 099,4 tys. zł i była największa spośród wszystkich dotacji uzyskanych przez gminy subregionu radomskiego z wyjątkiem Radomia [Markowska-Bzducha 2011, s. 188].

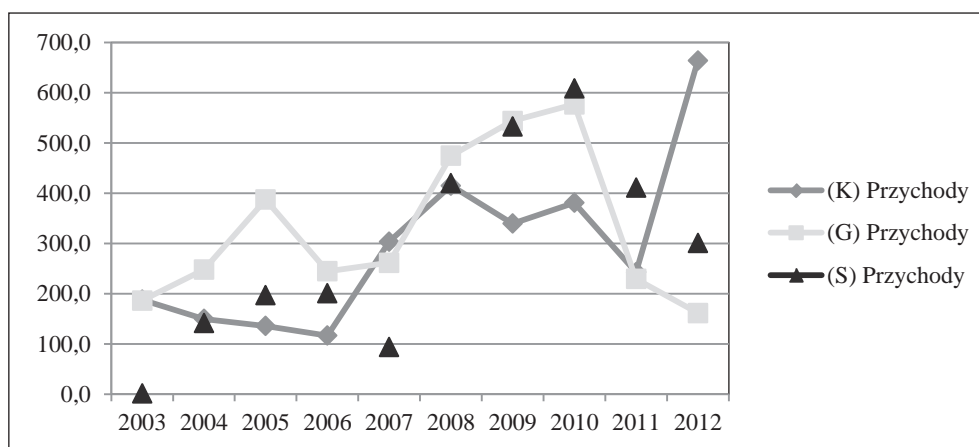
Z wykorzystaniem bazy podatkowej gmin (iloraz stawki uchwalonej do ustawowej maksymalnej) w całym badanym okresie wiążą się różne rezerwy. Najwyższy stopień wykorzystania bazy podatkowej miała gmina Grójec – śr. 100% w podatku od budynków zajętych pod prowadzenie działalności gospodarczej, śr. 98,6% od budynków mieszkalnych oraz śr. 100% w podatku rolnym, gmina Kozienice odpowiednio: 80,8; 77,9; 76,4; gmina Szydłowiec: 66,9; 71,3; 72,3. Świadczy to o możliwościach zwiększenia dochodów własnych gmin Kozienice i Szydłowiec, a zarazem o prowadzeniu przez te samorządy przyjaznej polityki podatkowej dla mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

3. Przychody i rozchody oraz wskaźniki zadłużenia gmin

Nowoczesna inżynieria finansowa, szczególnie w zakresie wydatków inwestycyjnych, powinna uwzględniać ich finansowanie z różnych źródeł. Wśród nich ważne

są kredyty, pożyczki i obligacje komunalne. Badane gminy korzystały z tych instrumentów finansowych. Pożyczki zaciągane były na zasadach preferencyjnych głównie w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Banku Gospodarstwa Krajowego. Preferencje polegały m.in. na częściowym umorzeniu należności głównej (od 30% do 15%) i na niższych od rynkowych odsetkach.

Należność umorzona musiała być przeznaczona na kolejne inwestycje ekologiczne (m.in. wodno-kanalizacyjne i termomodernizację). W drugiej części badanego okresu gminy zaczęły też dodatkowo korzystać ze środków pochodzących z emisji obligacji komunalnych, przeznaczając pozyskane środki na inne cele, np. budowę dróg, sal gimnastycznych, mieszkań.

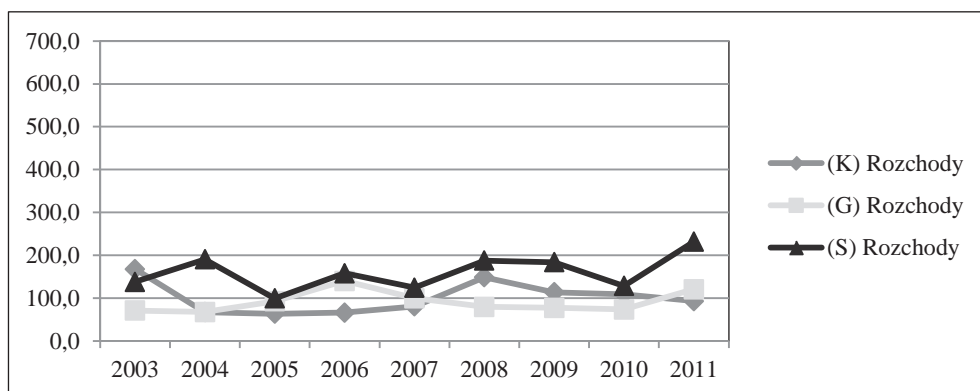


Rys. 4. Przychody realne *per capita* gmin Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

W związku z tym aktywność kredytowa gmin wzrosła w drugiej połowie badanego okresu od 2007 roku (rys. 4). Znaczny wzrost obserwuje się głównie po stronie przychodów, co w połączeniu ze stopniowym wzrostem wskaźnika zadłużenia świadczy o zwiększaniu zadłużenia gmin i rozkładaniu spłaty na lata przyszłe. Potwierdzają to stosunkowo niskie rozchody (rys. 5).

We wszystkich gminach wskaźniki zadłużenia plasowały się poniżej maksymalnych ustawowych wartości, tj. wskaźnik bieżącej spłaty zobowiązań – max. 15%, wskaźnik łącznej kwoty długu – max. 60%. Przyjęły one najwyższe wartości w okresie badawczym, w kolejności od największych, odpowiednio: Szydłowiec 12,65% (2004 r.), 48,32% (2011 r.), Grójec 6,06% (2006 r.), 27,41% (2010 r.), Ko-



Rys. 5. Rozchody realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

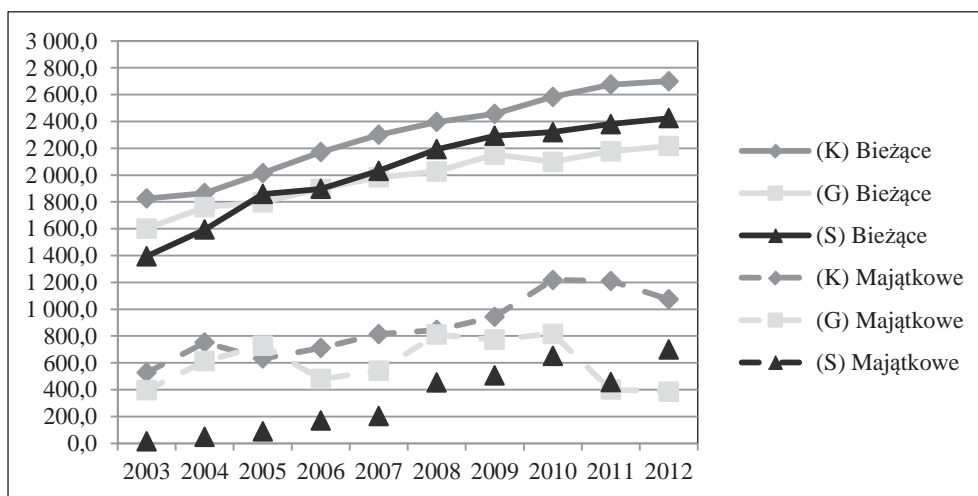
zienia 7,34% (2003 r.), 15,95% (2012 r.). We wszystkich badanych samorządach terytorialnych wskaźnik łącznej kwoty długu przyjmował najwyższe wartości pod koniec okresu badawczego.

4. Wydatki bieżące i majątkowe gmin

Wydatki bieżące gmin (rys. 6) wykazywały stabilną tendencję wzrostową w całym badanym okresie. Większy wzrost w gminie Kozienice w 2010 roku był spowodowany wydatkami na zarządzanie kryzysowe (zagrożenie powodziowe) oraz na oświatę (wynagrodzenia, utworzenie szkoły muzycznej, programy unijne).

Wydatki majątkowe (inwestycyjne) gmin w drugiej połowie badanego okresu były raczej wyższe niż w jego pierwszej połowie. Wynikało to głównie z korzystania przez gminy z pieniędzy unijnych oraz kredytów i pożyczek. Zwraca również uwagę najniższy poziom wydatków bieżących prawie w całym okresie badawczym w gminie Grójec. Może to świadczyć o optymalizacji tych wydatków (np. sieć szkół, wynagrodzenia nauczycieli) bądź o deficytach w zakresie niektórych usług społecznych. Wymaga to jednak bardziej wnikliwych badań.

Wysiłek inwestycyjny gmin (udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem) na podstawie obliczeń autora wynosił w procentach maksymalnie i minimalnie w latach odpowiednio: Kozienice 32,1 (2010 r.), 22,4 (2003 r.) – śr. 27,1; Grójec 28,8 (2005 r.), 14,8 – śr. 23,0; Szydłowiec 22,4 (2012 r.), 1,1 (2003 r.) – śr. 12,2. Wydatki majątkowe gminy Grójec wykazywały tendencję malejącą w drugiej połowie badanego okresu z uwagi na znacznie mniejszą niż w pozostałych dwóch gminach ilość pieniędzy zewnętrznych w formie dotacji inwestycyjnych (rys. 3). Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gminy Kozienice [Śmietanka 2009, s. 96-115] były



Rys. 6. Wydatki bieżące i majątkowe realne *per capita* gmin Kozenice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

w badanym okresie generalnie wyższe niż w pozostałych gminach miejsko-wiejskich subregionu radomskiego (tabela 1).

Tabela 1. Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gmin miejsko-wiejskich w latach 2004 i 2009 (w zł)

Gmina	2004		2009	
	bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
Białobrzegi	1321	25	1730	379
Wyśmierzyce	1480	915	2112	388
Kozenice	1695	682	2449	763
Lipsko	1492	278	1880	674
Przysucha	1310	245	1676	521
Ilża	1368	173	1853	284
Skaryszew	1388	256	1971	837
Szydłowiec	1450	44	2055	454
Zwoleń	1233	184	1800	697

Źródło: [Markowska-Bzducha 2011, s.169 i 176].

Wolne środki brutto w budżecie to dodatnia różnica pomiędzy dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one rzeczywistą miarę własnego potencjału inwestycyjnego gminy. Są to – inaczej mówiąc

– nieskonsumowane dochody ogółem gminy [Szołno-Koguc 2006, s. 272]. Wynosiły one w złotych *per capita* maksymalnie i minimalnie w latach odpowiednio: Kozienice 1244,4 (2011 r.), 444,5 (2003 r.) – śr. 677,8; Grójec 600,8 (2008 r.), 238,3 (2003 r.) – śr. 479,5; Szydłowiec 634 (2012 r.), 29,5 (2005 r.) – śr. 221,2. Wolne środki brutto są zatem bezpośrednio związane z faktyczną aktywnością inwestycyjną gmin (rys. 6).

Tabela 2. Wolne środki brutto *per capita* gmin miejsko-wiejskich w latach 2004 i 2009 (w zł)

Gmina	2004	2009
Białobrzegi	138	341
Wyśmierzyce	232	355
Kozienice	558	582
Lipsko	321	421
Przysucha	290	316
Iłża	118	266
Skaryszew	292	406
Szydłowiec	115	155
Zwoleń	287	347

Źródło: [Markowska-Bzducha 2011, s.171].

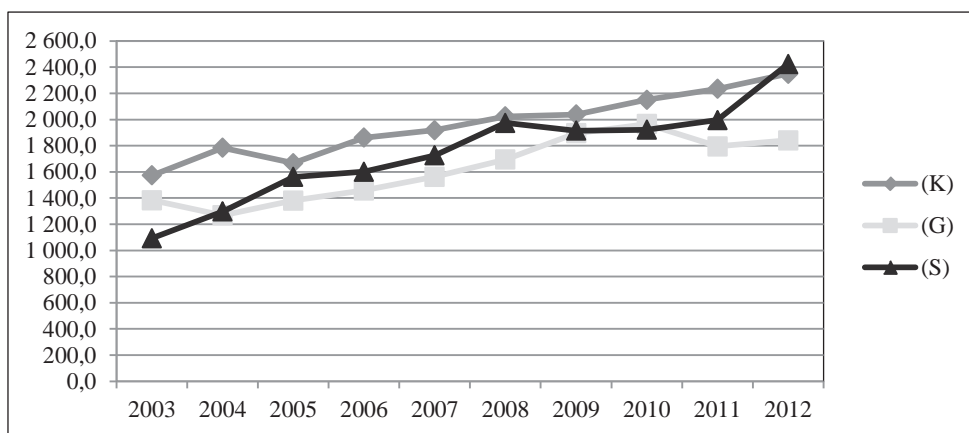
W badanym okresie wolne środki brutto *per capita* były najwyższe w gminie Kozienice w porównaniu z pozostałymi gminami miejsko-wiejskimi subregionu radomskiego (tabela 2).

5. Wydatki społeczne, gospodarcze, ekologiczne i administracyjne gmin

Zrównoważony rozwój, także lokalny, powinien opierać się na trzech głównych filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym, w granicach określonych przez polityczny kompromis [Zalewski 2008, s. 312]. Gmina dysponuje możliwościami prawnymi, aby na miarę swojej kondycji finansowej ponosić nakłady na rozwój tych trzech dziedzin. Autor przyjął umowny podział finansowania powyższych obszarów wynikający z podziału budżetu na działy klasyfikacji budżetowej. Całość uzupełniają wydatki na administrację, związane z wynagrodzeniem i jego pochodnymi pracowników urzędów gmin oraz dietami radnych.

Jak wynika z badań, wydatki społeczne stanowiły największą wartość we wszystkich gminach w całym okresie badawczym i wykazywały tendencję rosnącą. Potwierdza to główną rolę gminy w realizacji polityki społecznej, a przede wszystkim usług społecznych. W okresie badawczym najszybszy wzrost wydatków społecznych nastąpił w gminie Szydłowiec (rys. 7). Główne przyczyny wzrostu to wyższe

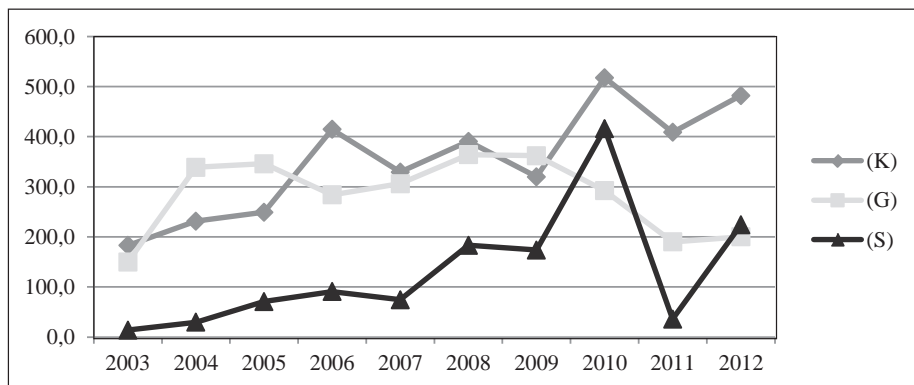
niz w Grójcu wydatki na edukację *per capita* (większa sieć szkół) oraz większe bezrobocie i ubóstwo niż w pozostałych gminach, a także projekt unijny z zakresu kultury realizowany pod koniec okresu badawczego. Wzrost wydatków w latach 2009 i 2010 w gminie Grójec spowodowany był przede wszystkim dużymi inwestycjami w dziale gospodarka mieszkaniowa, natomiast jednostkowe nakłady na edukację były najmniejsze w gminie Grójec w porównaniu z pozostałymi dwiema gminami. Główne działy klasyfikacji budżetowej, w kolejności od największego do najmniejszego finansowania, w okresie badawczym to odpowiednio: w gminie Kozenice – oświata i wychowanie, pomoc społeczna, kultura fizyczna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; w gminie Grójec – oświata i wychowanie, pomoc społeczna, gospodarka mieszkaniowa, kultura fizyczna; w gminie Szydłowiec – oświata i wychowanie, pomoc społeczna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, edukacyjna opieka wychowawcza (w tym stypendia socjalne). Kolejne priorytety to: Kozenice – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, ochrona zdrowia; Grójec – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.; Szydłowiec – bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż., kultura fizyczna. Największe łączne wydatki społeczne poniosły Kozenice, a najmniejsze Grójec.



Rys. 7. Wydatki społeczne realne *per capita* gmin Kozenice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

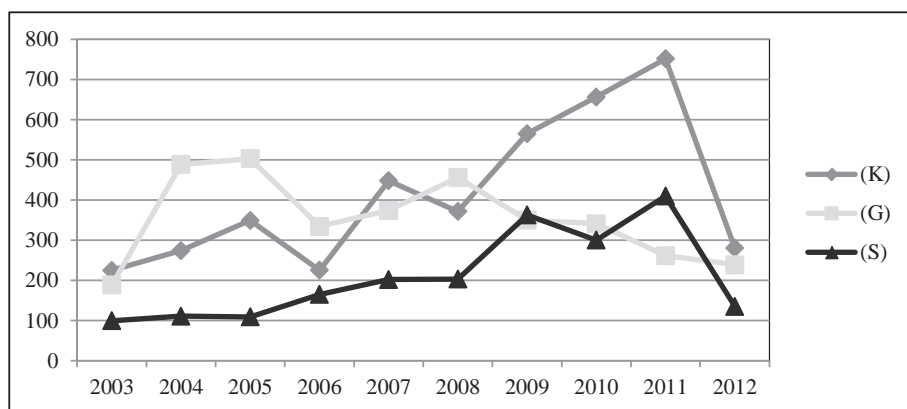
Bardziej zróżnicowaną wysokość mają natomiast wydatki gospodarcze (rys. 8). Wydatki te (głównie dział transport i łączność) także rosły w badanym okresie w gminie Kozenice i Szydłowiec, natomiast w gminie Grójec wykazywały tendencję malejącą w drugiej połowie okresu. Ich rozkład jest bardziej nierównomierny niż wydatków społecznych, które są dla gmin priorytetowe i realizowane w pierwszej kolejności. W analizowanym czasie największe jednostkowe wydatki gospodarcze poniosła gmina Kozenice, a najmniejsze gmina Szydłowiec.



Rys. 8. Wydatki gospodarcze realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Wydatki ekologiczne w gminie Kozienice były największe w porównaniu z dwoma pozostałymi gminami. Pod koniec badanego okresu wykazywały większą dynamikę wzrostową ze znacznym spadkiem w 2012 roku. Wiąże się to z zakończeniem procesu wodociągowania i kanalizacji terenu całej gminy, w tym obszarów wiejskich, oraz zorganizowaniem kompleksowej gospodarki wodno-ściekowej całej gminy. Wydatki ekologiczne gminy Szydłowiec także były wyższe w drugiej połowie badanego okresu. Natomiast w przypadku Grójca daje się zauważyć odwrotną tendencję (rys. 9). Należy zaznaczyć, że obie gminy nie są jeszcze w pełni skanalizowane.

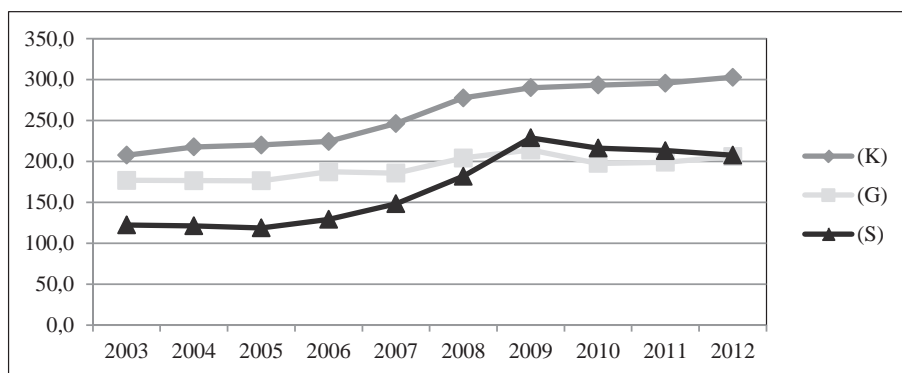


Rys. 9. Wydatki ekologiczne realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Wydatki majątkowe ponoszone na inwestycje w infrastrukturę społeczną przyjmowały generalnie niższą wartość niż wydatki majątkowe gospodarcze i ekologiczne. Odmienne kształtują się wydatki gospodarcze i ekologiczne, znacznie więcej środków przeznaczanych jest na wydatki majątkowe niż bieżące. Wynika to z samej specyfiki wydatków, bowiem obszar gospodarczy i ekologiczny to głównie kosztowna nowa infrastruktura sieciowa (drogi, grunty, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody), która w dużym stopniu była budowana od podstaw, w odróżnieniu od infrastruktury społecznej (budynki dla usług społecznych – szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, mieszkania komunalne) powstałej często znacznie wcześniej niż w badanym okresie.

Najwyższe wydatki osobowe na administrację *per capita* w całym okresie badawczym poniosła gmina Koźienice, choć ich przeciętny udział w wydatkach ogółem (8,3%) był podobny jak w Grójcu (8,1%), w Szydłowcu wyniósł on 5,1%. Szydłowiec miał także „najtańszą” *per capita* administrację w pierwszej połowie badanego okresu, a Grójec w drugiej połowie (rys. 10).



Rys. 10. Wydatki administracyjne realne *per capita* gmin Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003-2012 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Wzrost wydatków osobowych na administrację w badanych gminach wynikał głównie ze zwiększenia zadań realizowanych przez gminy (w tym zadań inwestycyjnych), wzrostu zatrudnienia i realnego wzrostu wynagrodzeń. We wszystkich gminach wydatki społeczne stanowiły największy udział, a wydatki administracyjne najmniejszy.

6. Podsumowanie

1. „Równoważenie” rozwoju lokalnego w aspekcie dochodów gmin przedstawiało się najkorzystniej w gminie Koźienice, pomimo najwyższych dochodów wła-

nych, które rosły w okresie badawczym, gmina miała dodatkowo wyższą subwencję niż Grójec oraz wyższe dotacje inwestycyjne w porównaniu z dwoma pozostałymi gminami.

2. Polityka kredytowa gmin miała największy wpływ na kształtowanie ekologicznego aspektu rozwoju lokalnego. Wszystkie gminy korzystały w znacznym stopniu z częściowo umarzalnych i nisko oprocentowanych pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz dotacji na inwestycje proekologiczne w zakresie oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami i termomodernizacji, która zmniejsza zużycie energii, a tym samym emisję gazów cieplarnianych.

3. Zwiększanie wskaźników zadłużenia w badanych gminach, szczególnie w Szydłowcu, i rozkładanie spłaty na lata przyszłe w połączeniu z niezwiększającą się bazą podatkową gmin może wpłynąć na zmniejszenie zdolności gmin do inwestowania w kolejnych latach.

4. Polityka podatkowa gmin jest bardzo wrażliwym instrumentem kształtowania rozwoju, ponieważ z jednej strony wykorzystywanie maksymalnych stawek podatkowych (Grójec) zwiększa dochody własne gmin, a z drugiej wysokie podatki nie są zachętą dla inwestorów i mogą negatywnie wpływać na zwiększenie bazy podatkowej, co daje się zauważyć w gminie Grójec w drugiej połowie okresu badawczego – tendencja spadkowa realnych dochodów własnych. Zarazem najniższe podatki (Szydłowiec) nie mają bezpośredniego przełożenia na wzrost bazy podatkowej, bowiem ta gmina ma najmniejszą bazę podatkową w zakresie działalności gospodarczej w porównaniu z dwoma pozostałymi gminami.

5. Na wysiłek inwestycyjny gmin i zdolność do inwestowania w rozwój lokalny wpływają głównie zasoby własne, w tym baza podatkowa, w następnej kolejności zaś aktywność gmin w pozyskiwaniu środków zewnętrznych (dotacje inwestycyjne) oraz właściwa polityka kredytowania inwestycji. Łączne wykorzystywanie tych trzech głównych instrumentów finansowych przynosi najlepsze efekty (Kozienice).

6. Gminy miały największy wpływ na kształtowanie polityką budżetową społecznego aspektu rozwoju zrównoważonego, ponieważ pośród trzech strumieni wydatków właśnie społeczne miały największą wysokość i były rozłożone najbardziej równomiernie w czasie w trzech gminach. Aspekt ekologiczny rozwoju (wydatki ekologiczne), wspomagany kredytami preferencyjnymi, dotacjami województwa samorządowego i rządowymi oraz Unii Europejskiej, był także istotny, choć wielkość finansowania była znacznie niższa i jej rozkład bardziej nierównomierny w czasie w porównaniu z wydatkami społecznymi.

7. Wydatki gospodarcze gmin miały najmniejszą wartość w całym okresie badawczym, ponieważ trudniej na nie uzyskać finansowanie z zewnętrznych źródeł (dotacje, subwencje) niż na wydatki społeczne i ekologiczne. Zatem można uznać, że gmina ma najmniejszy wpływ na kształtowanie gospodarczego aspektu rozwoju lokalnego poprzez swą politykę finansową. Wydatki gospodarcze i społeczne miały podobne wartości w gminach Grójec i Szydłowiec (rosły i malały w tych samych latach), natomiast w gminie Kozienice uzupełniały się nawzajem (gdy w danym roku

jedne rosły, to drugie zazwyczaj malały), co może świadczyć o bardziej zrównoważonej polityce budżetowej gminy Koźienice.

8. Należy nieustannie dążyć do racjonalizacji (obniżenia) wydatków bieżących gmin, w wyniku tego pojawi się możliwość zwiększenia finansowania innych ważnych gospodarczo i społecznie dziedzin (transport, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, kultura) zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców [Śmietanka 2007, s. 98-124].

9. Gminy powinny zwiększyć nakłady inwestycyjne w dziedzinach, które ze swej natury wymagają ciągłych inwestycji (budowa i remont dróg, chodników, ścieżek rowerowych – wydatki gospodarcze) oraz w dziedzinach usług społecznych do tej pory mniej inwestycyjnie dofinansowanych (ochrona zdrowia, kultura, mieszkalnictwo), poprawiając zarazem realizację idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

10. Potrzebne są bardziej szczegółowe badania polityki finansowej gminy, w tym badania porównawcze gmin miejsko-wiejskich, aby nieustannie doskonalić efektywność inżynierii finansowej samorządu, szczególnie w obliczu recesji gospodarczej, spadku dochodów własnych gmin oraz wzrostu koniecznych wydatków wynikających z ciągłego „przerzucania” przez rząd zadań i odpowiedzialności na gminy w zakresie realizacji zadań publicznych, bez zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania.

Literatura

- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hausner J. (red.), *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Markowska-Bzducha E., *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] *Region radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, red. E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski, Politechnika Radomska, Radom 2011.
- Masik G., *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.
- Rakowski W., *Budżet Żyrardowa na tle wybranych miast województwa mazowieckiego latach 2006-2008*, [w:] red. W. Rakowski, *Rocznik żyrdowski*, t. VIII, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Mazowieckie Towarzystwo Naukowe, Żyrardów 2010.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Muncypium S.A., Warszawa 2004.
- Sołno-Koguc J., *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, t. II, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
- Śmietanka T., *Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Koźienice w latach 2003-2012*, [w:] red. J. Sokołowski, A. Żabiński, *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 306, Wrocław 2013, s. 430-441.
- Śmietanka T., *Lokalna jakość życia w opinii mieszkańców i radnych (na przykładzie gmin: Grójec, Koźienice i Szydłowiec w kadencji samorządu 2002-2006)*, Biuletyn Informacyjny, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Regionalny Oddział w Radomiu, 2007, nr 1, Politechnika Radomska, Radom.

Śmietanka T., *Niektóre aspekty społeczne rozwoju lokalnego gmin w świetle danych GUS i dokumentów urzędowych (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 1999-2006)*, [w:] *Studia nad regionem radomskim*, red. W. Rakowski, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Radom-Żyrardów 2009.

Śmietanka T., *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?* [w:] *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, red. L.K. Gilejko, B. Błaszczuk, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztor, Pułtusk 2010.

Zalewski A., *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2008.

Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

THE BUDGET OF KOZIENICE, GROJEC, SZYDŁOWIEC COMMUNES IN THE YEARS 2003-2012 AS AN INSTRUMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE LOCAL LEVEL

Summary: The article presents chosen aspects of financial economy of the Koźienice, Grójec and Szydłowiec communes in the years 2003-2012. The subject of the research is to carry out a budgets of the communes. In the research work there is made an exact analysis connected with the changes of income and expenses of the communes in economic, social and ecological fields. Furthermore, there are also defined the basic indices of the budget, their changes in the studied period as well as the causes of these changes. The author tries to undertake a task to answer a research question: if the financial economy of the communes favours the realization of an idea of sustainable development on the local level. In the summary there are formulated some general conclusions related to the finances of the communes as well as some practical recommendations in the range of expected changes in their financial economy.

Keywords: budget of the commune, indices of the budget, sustainable local development.