

ROZDZIAŁ 8

Analiza struktury dochodów i wydatków gmin województwa podkarpackiego ze szczególnym uwzględnieniem działu: Transport i łączność w latach 2004-2013

Mariola NYCZ[♦], Roman KOROSTENSKYI^{*}

[♦]Politechnika Rzeszowska, *M_Nycz@prz.edu.pl*

^{*}Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie,
Korostenskyi@gmail.com

Streszczenie

Celem poniższej analizy jest wskazanie źródeł dochodów budżetowych oraz struktury i kierunków wydatkowania środków budżetowych przez gminy województwa podkarpackiego ze szczególnym uwzględnieniem wydatków w dziale: Transport i łączność. Zasadnicza część analizy została przedstawiona za pomocą wykresów i tabel. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane prezentowane przez GUS (prezentowane dane obejmowały kategorię jednostek terytorialnych: gminy łącznie z miastami na prawach powiatu). Podejście retro-?pektywne dotyczące finansów samorządu terytorialnego w kraju wskazuje na liczne zmiany jakie zaszły w ostatnich latach zarówno pod względem prawodawstwa statuującego podstawy gospodarki jednostek samorządu terytorialnego jak i w zakresie priorytetów w realizowanej polityce budżetowej.

1. Wprowadzenie

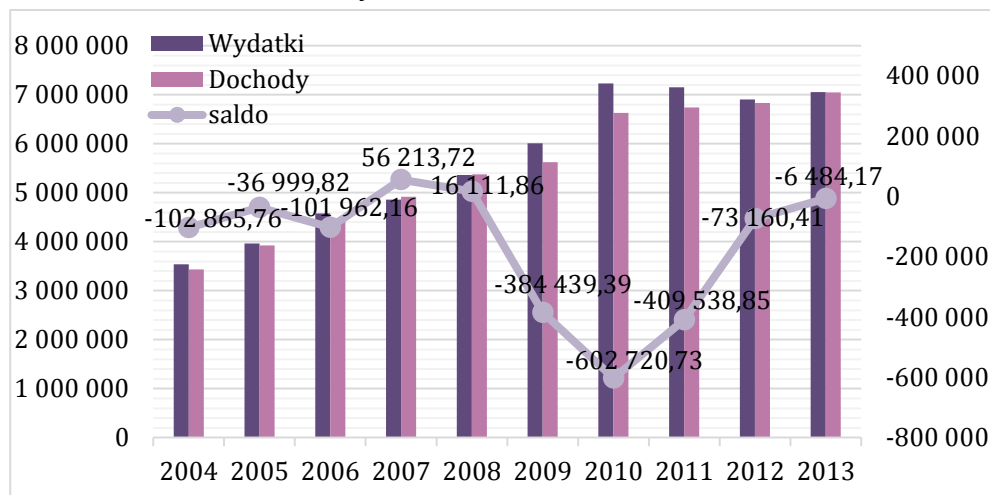
Istotnym celem polityki regionalnej kraju jest zainicjowanie w regionach trwałych procesów rozwojowych, a co za tym idzie przyjęcie długoterminowej strategii. Mimo uzależnienia rozwoju lokalnego od polityki makroekonomicznej i decyzji podejmowanych na szczeblach centralnych to samorząd lokalny jest w dużej mierze kreatorem sytuacji społeczno-ekonomicznej regionu. Jego aktywność w bezpośredni sposób wpływa na poziom jakości życia mieszkańców determinowany głównie przez gospodarkę komunalną, politykę społeczną, ochronę zdrowia czy edukację. Działalność władz wojewódzkich i centralnych jest uzupełniana przez gminy i powiaty także w zakresie inwestycji infrastrukturalnych.

Dla koniunktury gospodarczej regionu pod względem potencjału finansowego i dowolności w określaniu kierunku rozwoju najistotniejszym szczeblem samorządu lokalnego jest gmina. Gmina ma bowiem możliwość podejmowania własnych

inicjatyw, niekoniecznie finansowanych subwencją czy dotacją pochodzącą z budżetu państwa, może także dość swobodnie kreować dochody własne. [1], [2], [3].

2. Dochody budżetu gmin

Ocena polityki budżetowej gmin województwa podkarpackiego oparta została o wybrany zestaw mierników, prezentujących zmiany zachodzące w ciągu ostatnich dziesięciu lat (2004-2013r.). Na rys. 1 zaprezentowano dochody, wydatki wraz z saldem budżetowym.

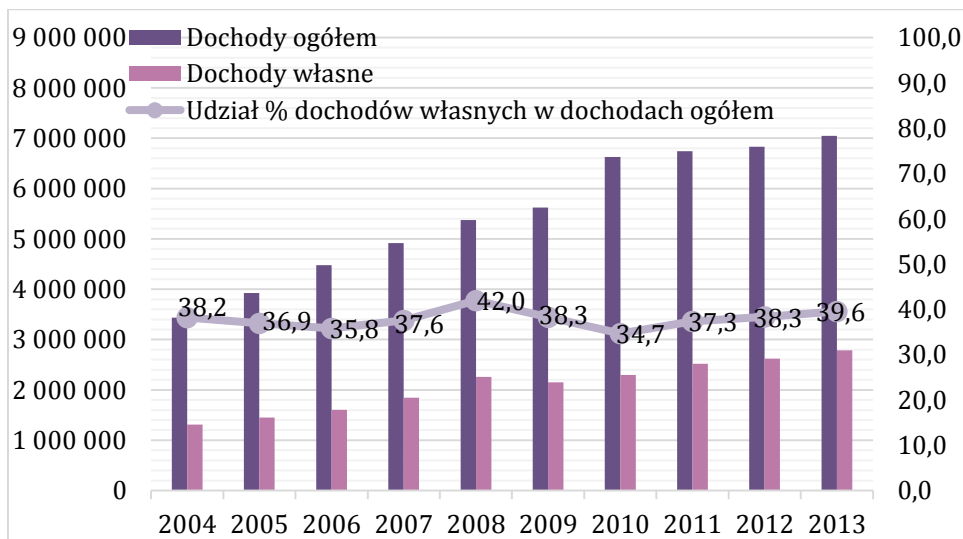


Rys. 1. Wydatki i dochody wraz z saldem budżetowym w latach 2004-2013 dla wszystkich gmin województwa podkarpackiego w tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podkreślić należy, iż w ciągu dziesięciu lat zarówno dochody jak i wydatki wyraźnie wzrosły (gminy systematycznie zwiększają swoje wydatki, ale także rosną ich dochody). Różnica w wielkości wydatków pomiędzy rokiem 2013 a 2008 wyniosła 3 515 971 976 zł co stanowi wzrost o 199%. W przypadku dochodów zanotowano wzrost o 3 612 353 571 zł, w przeliczeniu procentowym wzrost ten kształtuje się na poziomie 205%. Rok 2007 i 2008 był zdecydowanie najlepszym dla budżetów analizowanych jednostek samorządowych, bowiem gminy wypracowały wówczas nadwyżkę dochodów nad wydatkami, oscylującą wokół 1,1% oraz 0,3%. W roku poprzednim (2013) gminy województwa podkarpackie odnotowały niedobór dochodów w stosunku do wydatków w wielkości 6 484 167 zł, zaś podsumowując salda budżetowe z wszystkich objętych analizą lat niedobór ten wynosi 1 645 845 704 zł.

Dla gmin niezmiernie istotnym jest nie tylko wielkość wypracowanego dochodu, ale przede wszystkim ich źródło. Na rys. 2 przedstawiono zmiany w wielkości dochodów własnych w odniesieniu do dochodów ogółem jakie zaszły w ciągu ostatniej dekady.



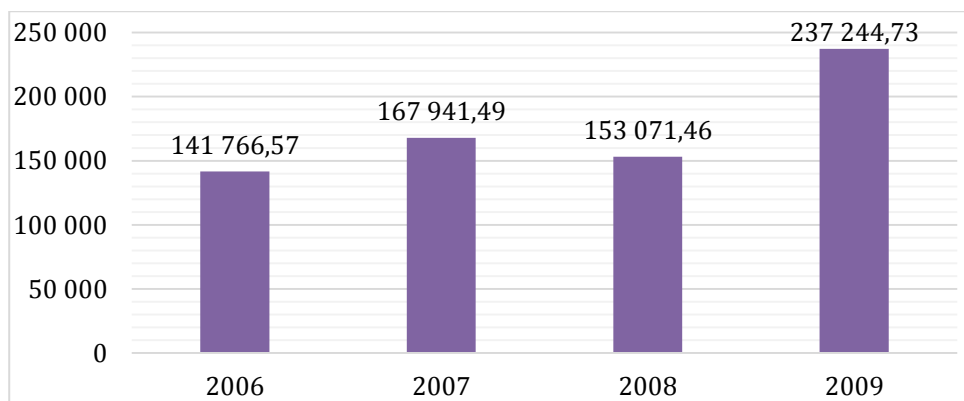
Rys. 2. Dochody ogółem i dochody własne w latach 2004-2013 wyrażone w tys. zł wraz z udziałem procentowych dochodów własnych w dochodach ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego będące wpływami z podatków centralnych i lokalnych, dochodami majątkowymi oraz innymi wniesionymi opłatami kształtują się na poziomie od 34,7% (2010 r.) do 42% (w 2008r.) udziału w dochodach ogółem. Wahania te są stosunkowo nieduże, mimo iż w wyniku inicjatywy ustawodawczej odnoszącej się do rosnącej partycypacji gmin w podatkach dochodowych, udział dochodów własnych powinien ulegać zwiększeniu.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej nastąpiły znaczne zmiany w polityce regionów będące skutkiem decyzji wewnętrznych, związanych z dążeniem do efektywnej realizacji działań, w celu osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej między regionami, a zatem eliminowaniu dysproporcji rozwojowych występujących pomiędzy nimi. Do 2004 roku Polska korzystała także z pomocy UE (pomoc przedakcesyjna), zaś przystąpienie do państw Wspólnoty umożliwiło korzystanie ze znacznie większej puli funduszy (oprócz programów krajowych powstały także programy regionalne, m.in. Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej).

Miarą wyrażającą aktywność władz gmin jest stopień pozyskania zewnętrznych środków finansowych jakimi są dochody budżetowe gmin w postaci pozyskanych z Unii Europejskiej funduszy. Główny Urząd Statystyczny prezentuje te dane w rozbiciu na dwa okresy od 2006-2009 jako środki pochodzące z budżetu UE i od roku 2010 roku jako środki przeznaczone na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych. Wielkość środków pochodzących z funduszy unijnych w latach 2006-2009 dla województwa podkarpackiego prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Dochody- środki z budżetu Unii Europejskiej w latach 2006-2009 w tys. zł.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W 2009 roku gminy należące do województwa podkarpackiego znalazły się łącznie na szóstym miejscu w kraju ze względu na udział środków pochodzących z Unii Europejskiej w dochodach gmin. Za większość tych środków gminy realizowały szereg inwestycji. Prowadzenie racjonalnej polityki inwestycyjnej wpływa pozytywnie na rozwój gmin i ich funkcjonowanie.

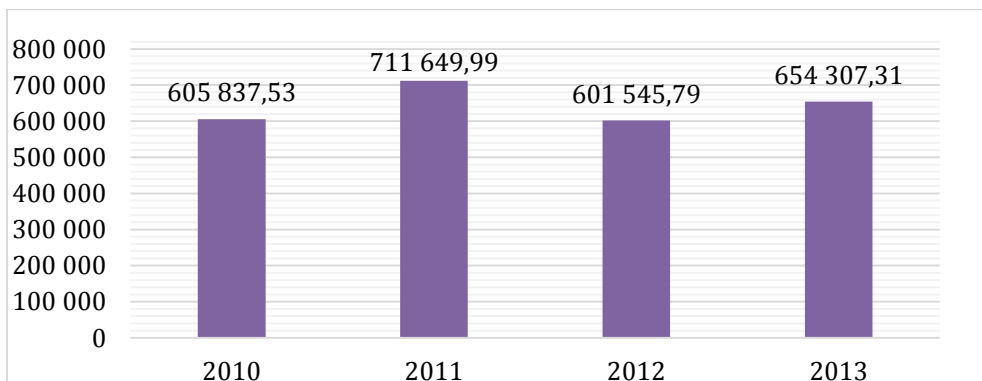
Tabela 1. Środki z budżetu UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca i w ujęciu procentowym w dochodach gmin dla województwa podkarpackiego i w skali kraju w latach 2006-2009.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rok	Udział % środków z budżetu UE w dochodach gmin		Środki z budżetu UE na 1 mieszkańca w zł	
	województwo podkarpackie	w skali kraju	województwo podkarpackie	w skali kraju
2006	3,2	2,4	67,6	58,5
2007	3,4	3,4	80,1	93,6
2008	2,9	2,5	72,9	72,2
2009	4,2	3,3	112,9	100,2

Procentowy udział funduszy unijnych w latach 2006 do 2009 w łącznych dochodach gmin prezentuje tabela 1. Tabela przedstawia jednoznacznie, iż gminy województwa podkarpackiego wykazały się większym udziałem funduszy unijnych w dochodach niż średnia dla całego kraju. Średnia wielkość środków z budżetu Unii Europejskiej przypadająca na 1 mieszkańca w skali województwa w badanym okresie czasu wyniosła 83,4 zł, zaś dla kraju 81,1 zł. Różnica ta jest stosunkowo niewielka.

Na rys. 4 zaprezentowano dochody budżetu gmin w latach 2010-2013 w postaci finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych. Zauważalna jest duża dysproporcja pomiędzy analizowanymi danymi z poszczególnych lat. W roku 2011 pula środków osiągnęła aż 711 649 994 zł, natomiast rok później (2012) była niższa o 110 104 200 zł, co stanowi spadek o 18%.

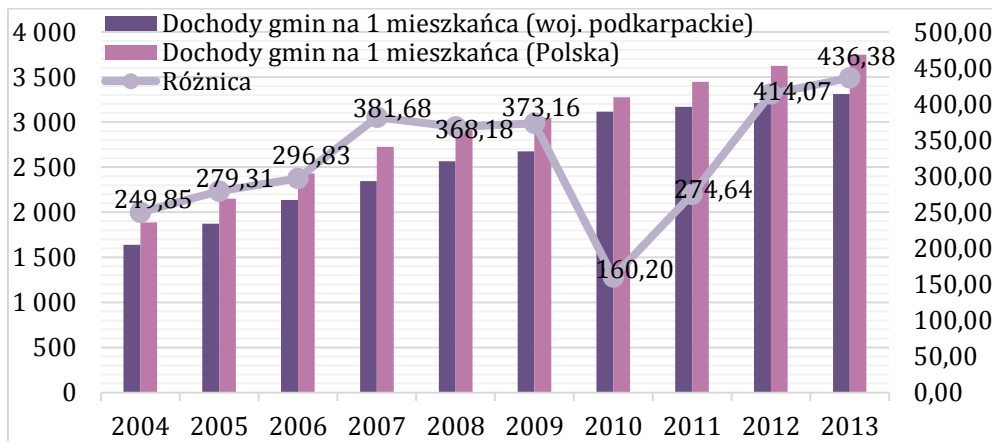


Rys. 4. Dochody - finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w latach 2010-2013 wyrażone w tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wielkość dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca (przedstawiona na wykresie 5) jest miernikiem określającym kondycję finansową gmin. W odniesieniu do województwa możemy zauważyć stałą tendencję wzrostową tego miernika. Dochody gmin województwa podkarpackiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się o 100,26 zł, co stanowi wzrost 3%.

W 2010 roku różnica pomiędzy dochodami gmin województwa podkarpackiego i gmin w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca była najniższa i wyniosła 160,2 zł. Z roku na rok dysproporcja ta jednak zaczyna wzrastać, a w 2013 roku wyniosła aż 436,38 zł.

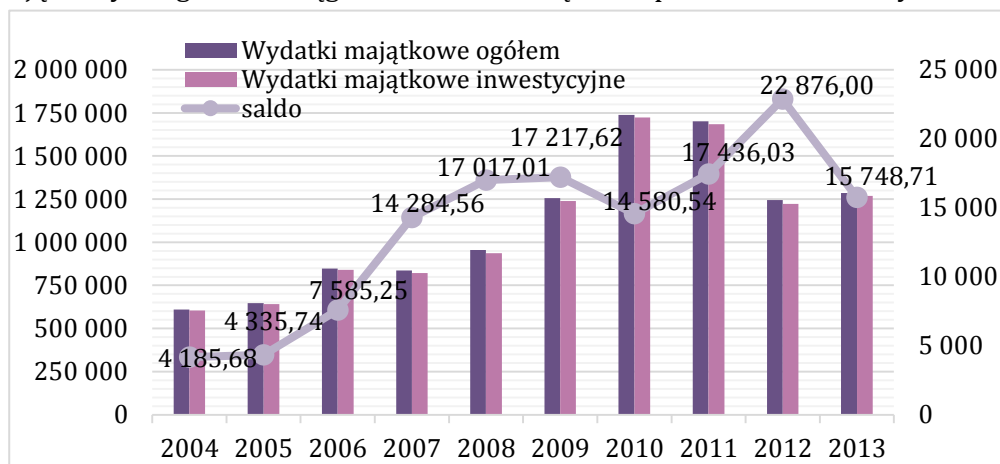


Rys. 5. Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin w skali województwa i kraju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

3. Wydatki budżetu gmin

Wydatki są środkami kierowanymi z budżetu jednostki samorządowej na realizację zadań. Wydatki bieżące wiążą się z bieżącym funkcjonowaniem jednostki samorządowej, zaś wydatki majątkowe są między innymi środkami przeznaczonymi na inwestycję. Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach majątkowych ogółem w ciągu ostatnich dziesięciu lat przedstawiono na rys. 6.



Rys. 6. Wydatki majątkowe ogółem i inwestycyjne wraz z saldem w latach 2004-2013
wyrażone w tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wydatki majątkowe ogółem w dużej mierze pokrywają się z wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi, bowiem jedynie niewielka część środków ogółem przeznaczana jest na wydatki bieżące. W roku 2012 saldo pomiędzy wydatkami majątkowymi ogółem a wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi było najwyższe i wyniosło 22 876 000 zł, natomiast najmniejszą różnicą charakteryzował się rok 2004, w którym wydatki majątkowe inwestycyjne stanowiły 99,3% wydatków majątkowych ogółem.

Do przeprowadzenia analizy dotyczącej wydatków gmin przyjęto zmienne (wybrane działy) zaprezentowane w tabeli 2, przedstawiono w niej także wielkości wydatków na poszczególne działy w latach 2004-2013. Łatwo jednak zauważyć, iż w poszczególnych latach w pewnym stopniu zmieniała się struktura wydatków na poszczególne działy. Wielkość wydatków wzrasta, bo i taką samą tendencją odznaczają się dochody. W tabeli 2 za pomocą wykresu przebiegu w czasie kolorem czerwonym oznaczono okresy o najwyższych nakładach środków na dany dział.

W analizowanym okresie ponad połowę wydawanych środków przez gminy województwa przeznaczono na zadania z trzech działów: oświaty i wychowania, pomocy społecznej (działania związane z polityką społeczną) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, który w ciągu dziesięciu lat został wyparty przez dział transportu i łączności. Ciągłe wysokimi nakładami charakteryzuje się

dział administracji publicznej, rosnące są także nakłady na zadania związane z kulturą, niepokoić natomiast może wyraźny spadek środków przeznaczanych na ochronę zdrowia.

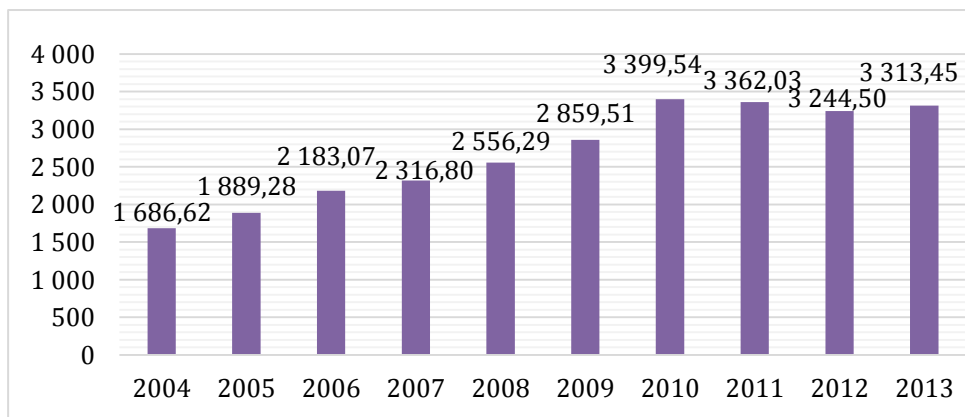
Tabela 2. Kierunki i wielkości wydatkowanych środków przez gminy woj. podkarpackiego w latach 2004-2013 wyrażone w tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Kierunki wydatkowania środków	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rolnictwo i łowiectwo	36514	26927	29548	37491	54531	64722	60836	86399	75485	86120
Transport i łączność	255745	314439	478062	424504	500628	710201	769137	996115	673209	668169
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	289742	298251	324704	354630	376277	492560	715091	561483	447976	577764
Gospodarka mieszkaniowa	51075	65312	85722	100941	121300	140465	149733	180744	202479	193157
Oświata i wychowanie	1645335	1686800	1769633	1869116	2070741	2237540	2457583	2545241	2633441	2660676
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100977	114676	140707	177101	184825	192567	236500	238897	237024	247228
Ochrona zdrowia	100977	114676	140707	177101	184825	192567	236500	238897	237024	247228
Pomoc społeczna i pozostałe działania w ramach polityki społecznej	492420	696385	929591	1013868	1023789	1036460	1359120	1182333	b.d	b.d
Wydatki na kulturę fizyczną i sport	66034	86051	108024	108097	165763	187712	238879	b.d	b.d	b.d
Administracja publiczna	343813	367886	390022	421281	470455	502450	527343	554059	586581	608877

Kształtowanie się struktury wydatków gmin w Polsce według działów ulega zmianie wraz ze zmianą kompetencji i zadań przekazywanych władzom samorządowym. Przykładem jest przekazywanie zadań z zakresu wypłat zasiłków i świadczeń rodzinnych, czego efektem są zwiększone wydatki w dziale: Pomoc społeczna. Brak znaczących środków ponoszonych na gospodarkę komunalną wynika z komercjalizacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, co oznacza realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej za pośrednictwem firm zewnętrznych, odrębnych od władz lokalnych.

Na rys. 7 przedstawiono wielkość wydatków ogólnych gmin województwa podkarpackiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca.



Rys. 7. Wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin w skali województwa podkarpackiego.

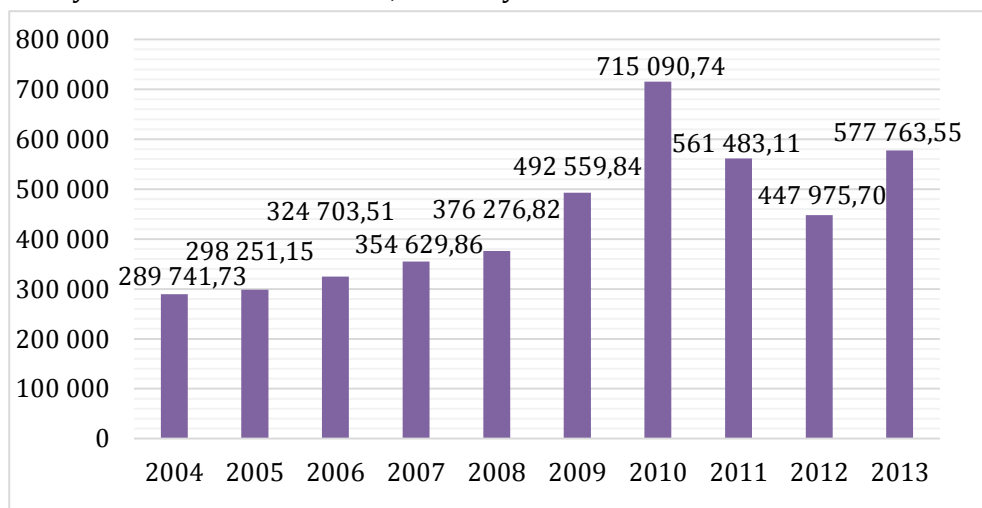
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wydatki te nie charakteryzują się jednoznaczną tendencją rosnącą. Po roku 2010 widoczna jest wyraźna tendencja w spadku wielkości wydawanych środków

z budżetu gmin województwa podkarpackiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Spadek ten pomiędzy rokiem 2010 a 2012 wyniósł aż 4,8 %. Jednakże patrząc z perspektywy dziesięciu lat wzrost wydatków samorządów gminnych na 1 mieszkańca jest znaczny i wynosi aż 1 626,83 zł.

4. Wydatki w dziale: Transport i łączność

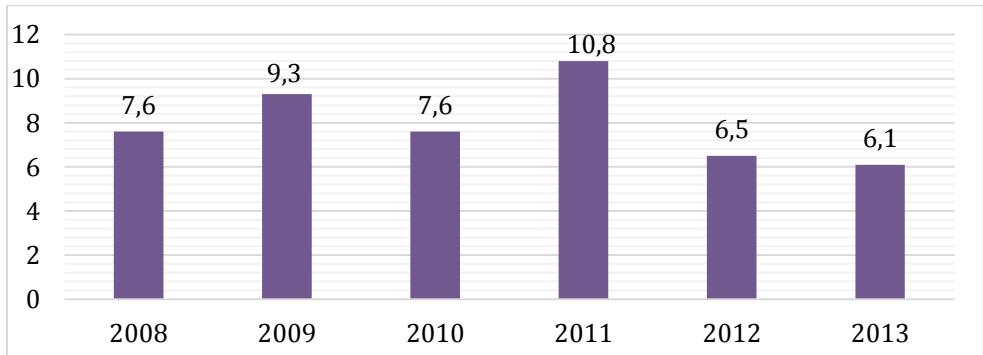
Na rys. 8 przedstawiono wielkość nakładów ponoszonych w jednym z najdroższych działów jakim jest: Transport i łączność. Szczególnie wysokie nakłady w tym dziale charakteryzowały rok 2010 i stanowiły wzrost do roku poprzedniego o 45 %. W ciągu dekady wyraźnie widać zmianę w wielkości wydatkowanych środków na ten dział, która wyniosła aż 288 022 000 zł.



Rys. 8. Wydatki w dziale: Transport i łączność w latach 2004-2013 w tys. zł.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wysoki udział procentowy wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem dla gmin utrzymywał się do 2011 roku. W ostatnich latach zauważalny jest spadek tego wskaźnika, co zaprezentowano na rys. 9 (z 10,8 % w 2011 roku do 6,1% w roku 2013).

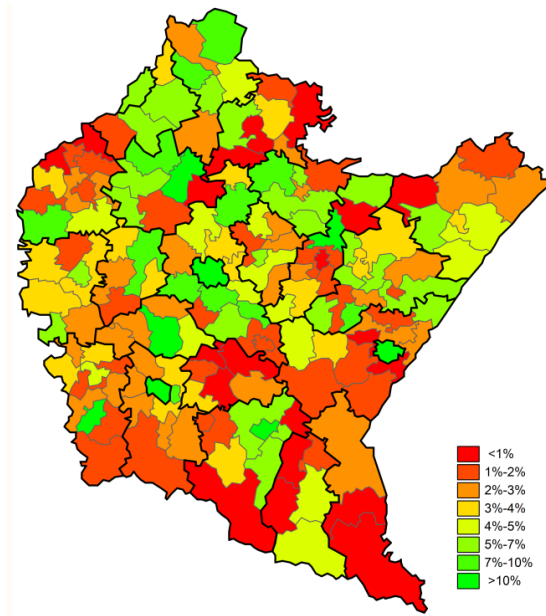
Oczywistym jest, iż większość inwestycji w tym wyremontowanie i wybudowanie nowych dróg nie byłaby zrealizowana bez wsparcia z budżetu Unii Europejskiej. Jednakże należy podkreślić, że nie wszystkie pieniądze unijne skierowane na wsparcie projektów drogowych w Polsce udało się efektywnie wykorzystać. Niektóre problemy będące barierami rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce mogą wynikać z aspektów pozafinansowych.



Rys. 9. Wskaźnik udziału (%) wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem dla gmin w latach 2008-2013.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na rys. 10 przedstawiono odsetek wydatków na drogi w podziale na poszczególne gminy województwa.



Rys. 10. Odsetek wydatków na drogi publiczne(2013r.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W 2013 roku procentowy udział wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem gmin kształtował się na poziomie 6,1%. W poszczególnych gminach województwa wielkość tych wydatków kształtowała się na zróżnicowanych poziomach. Największym odsetkiem wydatków na ten dział charakteryzują się gminy północnej i środkowej części województwa. Jedynie około 20 gmin odnotowało większy niż średni dla województwa udział wydatków na drogi publiczne.

5. Podsumowanie

Wydatki publiczne są odzwierciedleniem kierunku i zakresu działalności gmin województwa, a w szerokim ujęciu także państwa, wskazują na zadania realizowane przez państwo. Należy podkreślić, iż umiejętne kierowanie wydatkami publicznymi jest najistotniejszym instrumentem wpływu na makroekonomiczne parametry gospodarki, bowiem od struktury wydatków publicznych jest uzależniony kształt polityki fiskalnej.

Zarówno czasopisma jak i strony internetowe prezentują szereg analiz związanych z pozycjonowaniem gmin w postaci rankingów gmin, np. [5]. Niestety ze względu na różnorodność przyjmowanych przez nich kryteriów i mierników, rankingi te niejednokrotnie są rozbieżne. Koniecznym jest także podkreślenie, że pomiar i badanie efektywności finansów publicznych jest niezwykle trudne.

Na podstawie analizy stwierdzono, że środki finansowe gmin systematycznie się zwiększają również dzięki finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem środków unijnych, dostępnych poprzez fundusze strukturalne i Regionalne Programy Operacyjne.

Zarówno zakres jak i struktura wydatków publicznych w gminach województwa podkarpackiego jest zbliżona do średniej dla kraju. Biorąc pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego województwa, koniecznym staje się zwiększenie wydatków prorozwojowych kosztem wydatków przeznaczanych na realizację polityki społecznej.

Bibliografia

- [1] W. R. Guziejewska B., Wokół efektywności samorządu terytorialnego zagadnienia wybrane, [w:] J. Głuchowski (red), Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych., Toruń: Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2008, s.247-258.
- [2] S. T. Strojny J., Analiza porównawcza gospodarki budżetowej gmin woj. Podkarpackiego w latach 1999-2008, Finansowy kwartalnik internetowy „e-Finance”, 2010, vol.6, nr.2, s.76-87.
- [3] S. A., Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin przygranicznych województwa podkarpackiego, [w:] J.Runge (red.), Granice, Obszary Przygraniczne, Euroregiony, Katowice: Uniwersytet Śląski, 2003, s. 249-262.
- [4] 9.10.2014. www.stat.gov.pl.
- [5] 9.10.2014. http://www.mistia.org.pl/pokaz_strone.php?s=637.