



Mazowsze

ANALIZY I STUDIA

5

**Analiza budżetów gmin
województwa mazowieckiego
w latach 2001–2004**

**Analiza budżetów gmin
województwa mazowieckiego
w latach 2001–2004**

Warszawa 2006

Opracowanie/Wydawca
Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego
ul. Lubelska 13
03-802 Warszawa
tel/ fax (022) 741 34 50
tel/ fax (022) 618 90 96
e-mail: mbp@mbp.mazovia.pl

Dyrektor Biura

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki

Zastępcy dyrektora

mgr Bartłomiej Kolipiński
mgr inż. arch. Tomasz Sławiński

Wykonano przez Zespół Studiów i Analiz
pod kierunkiem dr Dariusza Piotrowskiego

przez zespół w składzie:

mgr Marta Bondel
mgr Krzysztof Kacperski
mgr Marta Krasowska
dr Dariusz Piotrowski
mgr Piotr Siłka
mgr Konrad Szylar

Opracowanie graficzne:

inż. Krzysztof Pawlak
mgr Piotr Siłka

Tłumaczenie:

mgr Konrad Szylar

Redakcja językowa:

Zespół Studiów i Analiz

Reakcja techniczna skład i łamanie

Tomasz Cybulski

Analizy i Studia



Zeszyt 5/2006

**„Analiza budżetów gmin
województwa mazowieckiego
w latach 2001-2004”**

ISSN-1892-6322

Spis treści:

Wstęp	5
1. Główne źródła finansowania budżetów gmin	8
2. Budżety gmin - dynamika i struktura dochodów	10
2.1. Dochody ogółem	11
2.2. Dochody własne	16
2.3. Subwencja ogólna	28
2.4. Dotacje	30
2.5. Dochody gmin pochodzące ze źródeł zewnętrznych	30
3. Dynamika i struktura wydatków budżetów gmin	33
3.1. Wydatki bieżące	35
3.2. Wydatki majątkowe inwestycyjne	38
3.3. Wydatki według głównych działów klasyfikacji budżetowej	41
4. Wynik budżetowy gmin	47
Podsumowanie	49
Słowniczek skrótów:	52
Spis map:	53
Spis wykresów:	54
Spis tabel:	55

WSTĘP

W wyniku przemian jakie dokonały się po 1989 r. w Polsce możliwe było przeprowadzenie m.in. reformy samorządowej, która usankcjonowała w nowej, demokratycznej rzeczywistości instytucję samorządu gminnego, jednocześnie dając początek transformacji ustrojowej, polegającej na przejściu z systemu scentralizowanego do zdecentralizowanego. Reforma samorządowa umożliwiła przełamanie pięciu monopolii:

- politycznego, sprawowanego przez partię komunistyczną – poprzez wprowadzenie wolnych, demokratycznych wyborów,
- zasady jednolitej władzy państwowej – poprzez możliwość partycypacji w rządzeniu reprezentantów społeczności lokalnych,
- własności państwowej – poprzez nadanie samorządowi osobowości prawnej oraz komunalizację mienia państwowego będącego poprzednio tylko w zarządzie gmin,
- administracji państwowej – poprzez powstanie administracji lokalnej zatrudniającej urzędników samorządowych podporządkowanych samorządom,
- finansów państwa – poprzez wprowadzenie budżetów samorządowych, zarządzanych przede wszystkim przez działaczy samorządowych.¹

Obecnie samorząd jest podstawowym ogniwem administracji publicznej, wspólnotą terytorialną zarządzającą posiadanymi zasobami i społecznymi funduszami. Jednostki samorządu terytorialnego, dzięki większej partycypacji społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji (znających lepiej problemy danej ludności) oraz posiadanej autonomii mogą efektywniej dystrybuować dobra publiczne przeznaczone np. na pomoc społeczną, czy też lepiej wykonywać pewne zadania czy obowiązki, np. edukacji młodzieży, które leżą w gestii państwa.

Zadania własne jednostek gminnych zostały ściśle określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², gdzie zapisano, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, należy do zadań własnych gminy”. Następnie w artykule 7 powyższej ustawy ustawodawca przykładowo wymienia poszczególne zadania własne gminy, do których należą następujące sprawy:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
4. lokalnego transportu zbiorowego;
5. ochrony zdrowia;
6. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
7. gminnego budownictwa mieszkaniowego;
8. edukacji publicznej;
9. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury;
10. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
11. targowisk i hal targowych;
12. zieleni gminnej i zad rzewień;
13. cmentarzy gminnych;
14. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej;

¹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Warszawa 2004.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

15. utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
16. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
17. wspierania i upowszechniania idei samorządowej;
18. promocji gminy;
19. współpracy z organizacjami pozarządowymi;
20. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Kolejna reforma samorządu terytorialnego, przeprowadzona w 1998 r.,³ obok istniejącego już szczebla samorządu gminnego, przywróciła do życia powiaty oraz zredukowała liczbę województw (z 49 do 16), ustanawiając w ten sposób trójstopniowy podział terytorialny kraju. Każda z jednostek samorządowych stanowi dziś oddzielny podmiot posiadający osobowość prawną, prowadzący odrębną politykę społeczno-gospodarczą, a także wypełniający szereg zadań i obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Jednostkom samorządu terytorialnego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w artykule 167, zapewnia dla realizacji swoich zadań, udział w dochodach publicznych. Źródłem tych dochodów są przede wszystkim dochody własne, subwencje i dotacje.

Właściwe ustawy w sposób szczegółowy określają źródła dochodów gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązujący obecnie system finansowania samorządów zaczął się kształtować na początku 1991 r., wraz z wejściem w życie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym⁴. System ten przechodził wiele transformacji i korekt, a tymczasowe, bo jednoroczne w swym założeniu ustawy, często obowiązywały po kilka lat. Obecnie (stan prawny na rok 2006) dochody jednostek samorządu terytorialnego ustalone są w oparciu o następujący pakiet ustaw:

- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966);
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. 2002 nr 9 poz. 84 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. 1993 nr 94 poz. 431 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity Dz.U. 2000 nr 56 poz. 679 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2001 nr 55 poz. 577 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

³ Pojęcie reformy terytorialnej odnosi się do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 24 czerwca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 oraz nr 104, poz. 656).

⁴ Dz. U. 1990 nr 89, poz. 518 z późn. zm.

Należy także wspomnieć o podstawach prawnych, które obecnie już nie obowiązują, a które stanowiły podstawę prawną gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004. Są to następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵,
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003⁶.

Niniejszy zeszyt będący piątym z serii „Mazowsze. Studia i Analizy”, dotyczy problematyki finansów samorządów gminnych na terenie województwa mazowieckiego. Przeprowadzona analiza dla 309 gmin (bez miast na prawach powiatu) jest próbą sparymetryzowania kondycji finansowej poszczególnych jednostek i przebiegu alokacji funduszy będących w dyspozycji samorządów.

Analiza dotyczy dochodów i wydatków gmin. Wykorzystano dane zawarte w Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Z analizy przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu zostały wyłączone dane o dochodach i wydatkach budżetów miast na prawach powiatu, ze względu na swój specjalny status, jednostki te wypełniają zadania własne zapisane w ustawach dotyczących samorządów gminnych, jak i samorządów powiatowych. Dla grupy miast na prawach powiatu przewidziane jest przeprowadzenie odrębnej analizy.

⁵ Dz.U. 1998 nr 155, poz. 1014 z późn. zm.

⁶ Dz.U. 1998 nr 150, poz. 983 z późn. zm.

1. GŁÓWNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA BUDŻETÓW GMIN

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷ określa następujące źródła dochodów własnych gmin:

1. wpływy z podatków:
 - a. od nieruchomości,
 - b. rolnego,
 - c. leśnego,
 - d. od środków transportowych,
 - e. dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
 - f. od posiadania psów,
 - g. od spadków i darowizn,
 - h. od czynności cywilnoprawnych;
2. wpływy z opłat:
 - a. skarbowej,
 - b. targowej,
 - c. miejscowej,
 - d. administracyjnej,
 - e. eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸;
 - f. innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
3. dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty:
 - a. od gminnych zakładów budżetowych,
 - b. od gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych;
4. dochody z majątku gminy;
5. spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
6. dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
7. 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
8. odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
9. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
10. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
11. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
12. inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Oprócz dochodów własnych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa dwa podstawowe rodzaje transferów, którymi zasilane są gminy. Są to: subwencja ogólna oraz dotacja celowa. Do roku 2003 subwencja dla gmin składała się z części podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Od roku 2004 subwencja podzielona jest na trzy części: oświatową, wyrównawczą oraz równoważącą.

Część oświatowa, przeznaczona na zadania oświatowe, jest corocznie ustalana przy uchwalaniu ustawy budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Ustawa nie precyzuje, w jaki sposób powinien nastąpić podział tych środ-

⁷ Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

⁸ Dz.U. Nr 27, poz. 96, z późn. zm.

ków, a jedynie zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do dokonania corocznie ich podziału pomiędzy poszczególne JST.

Część wyrównawcza subwencji składa się z dwóch kwot: podstawowej oraz uzupełniającej. Kwota podstawowa przeznaczona jest dla gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest mniejszy od 92% analogicznego średniego wskaźnika dla wszystkich gmin (do 2003 r. od 85%). Kwota uzupełniająca zaś, przeznaczona jest dla gmin, w których powyższy wskaźnik jest niższy niż 150% średniej krajowej oraz dodatkowo gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej.

Część równoważąca składa się z wpłat dokonanych przez gminy, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest większy niż 150% analogicznego średniego wskaźnika dla wszystkich gmin. Ustawa także w tym przypadku nie określa stałego sposobu podziału środków, a jedynie deleguje ich ustalenie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Wpłaty te są tym wyższe, im wskaźnik dochodów na 1 mieszkańca w gminie jest wyższy od 150% średniej krajowej i wahają się między 20% (kiedy dochody wynoszą pomiędzy 150% a 200%), a 30% nadwyżki (gdy dochody przekraczają o 300% średnią krajową).

Część rekompensująca była przeznaczona dla gmin, które utraciły dochody w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych, ustawowymi ulgami i zwolnieniami w niektórych podatkach, obniżeniem opłaty eksploatacyjnej.

Ustawa o finansowaniu gmin przewiduje również możliwość uzupełnienia dochodów gmin poprzez dotacje celowe, które dzielone są na trzy podstawowe rodzaje:

1. dotacja na bieżące zadania zlecone i powierzone,
2. dotacje na bieżące zadania własne,
3. dotacje na zadania inwestycyjne.

Dotacje te podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało zrealizowane.

Zdecydowanie największa kwota przypada na zadania zlecone i powierzone. Są to w głównej mierze zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Dotacje te powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wypełnianie zleconych zadań.

Dotacje celowe na zadania inwestycyjne mogą być udzielone jedynie na realizację inwestycji wynikających z regionalnej strategii rozwoju, a także na realizację celów zawartych w kontrakcie wojewódzkim podpisanym pomiędzy rządem a samorządem województwa. Łączna wysokość dotacji przyznawanych w kolejnych latach na dofinansowanie danej inwestycji realizowanej przez gminę nie może przekroczyć 50% wartości kosztowej inwestycji. Jedynie dla gmin, których dochody są niższe od 60% średniej krajowej, lub które znajdują się na liście obszarów dotkniętych bezrobociem strukturalnym, bądź przejęły obiekty wojskowe po armii radzieckiej, dotacja może sięgać 75% wartości inwestycji.

2. BUDŻETY GMIN – DYNAMIKA I STRUKTURA DOCHODÓW

Na dochody gmin składają się:

1) dochody własne, tj.

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:
 - 35,72% (do 2003 r. – 27,6%) wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy,
 - 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy (do 2003 r. – 5% z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy);
- wpływy z podatków ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, tj.: podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, wpływy z karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek leśny; podatek od czynności cywilno-prawnych (wyodrębniony z opłaty skarbowej od 2001 r.);
- wpływy z opłat ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, np.: skarbowej, eksploatacyjnej, targowej;
- dochody z majątku gminy, np.: dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze;
- pozostałe dochody, np.: opłaty administracyjne, opłaty miejscowe, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki od nieterminowo wnoszonych należności stanowiących dochody;

2) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania: z zakresu administracji rządowej, własne, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej;

3) dotacje otrzymane z funduszy celowych;

4) pozostałe dotacje;

5) środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych;

6) subwencja ogólna dla gmin – składająca się z części oświatowej, wyrównawczej oraz równoważącej (do 2003 r. składała się z części: oświatowej, podstawowej, rekompensującej).

Część oświatowa subwencji ogólnej przeznaczana jest głównie na realizację zadań oświatowych przez gminy m. in. w związku z wprowadzeniem, z dniem 1 września 1999 r., reformy systemu szkolnictwa (utworzenie gimnazjów).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej przeznaczana jest na uzupełnienie dochodów gmin, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Część równoważąca subwencji ogólnej przeznaczana jest na uzupełnienie dochodów gmin w związku ze zmianą finansowania zadań, w tym wydatków związanych z pomocą społeczną (np. dodatki mieszkaniowe).

Część rekompensująca subwencji ogólnej w latach 1990-2003 dla gmin uwzględniała kwoty rekompensujące dochody utracone przez te jednostki w związku z:

- częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
- ustawowymi ulgami i zwolnieniami w niektórych podatkach.

2.1. Dochody ogółem

Dochody budżetowe gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004 nominalnie wzrosły o 28%, z czego w poszczególnych latach (w porównaniu do roku poprzedniego) zmiany te wynosiły:

- w 2002 r. wzrost o 9%,
- w 2003 r. spadek o 3%,
- w 2004 r. wzrost o 13%.

Po skorygowaniu o wskaźnik inflacji⁹, który łącznie wyniósł 6,3%, realne dochody w latach 2001–2004 wykazały wzrost o 20%. Szczegółowe dane dotyczące kształtowania się wysokości dochodów gmin województwa mazowieckiego zawarte zostały w Tabeli 1.

Tabela 1. Zmiany budżetów gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004

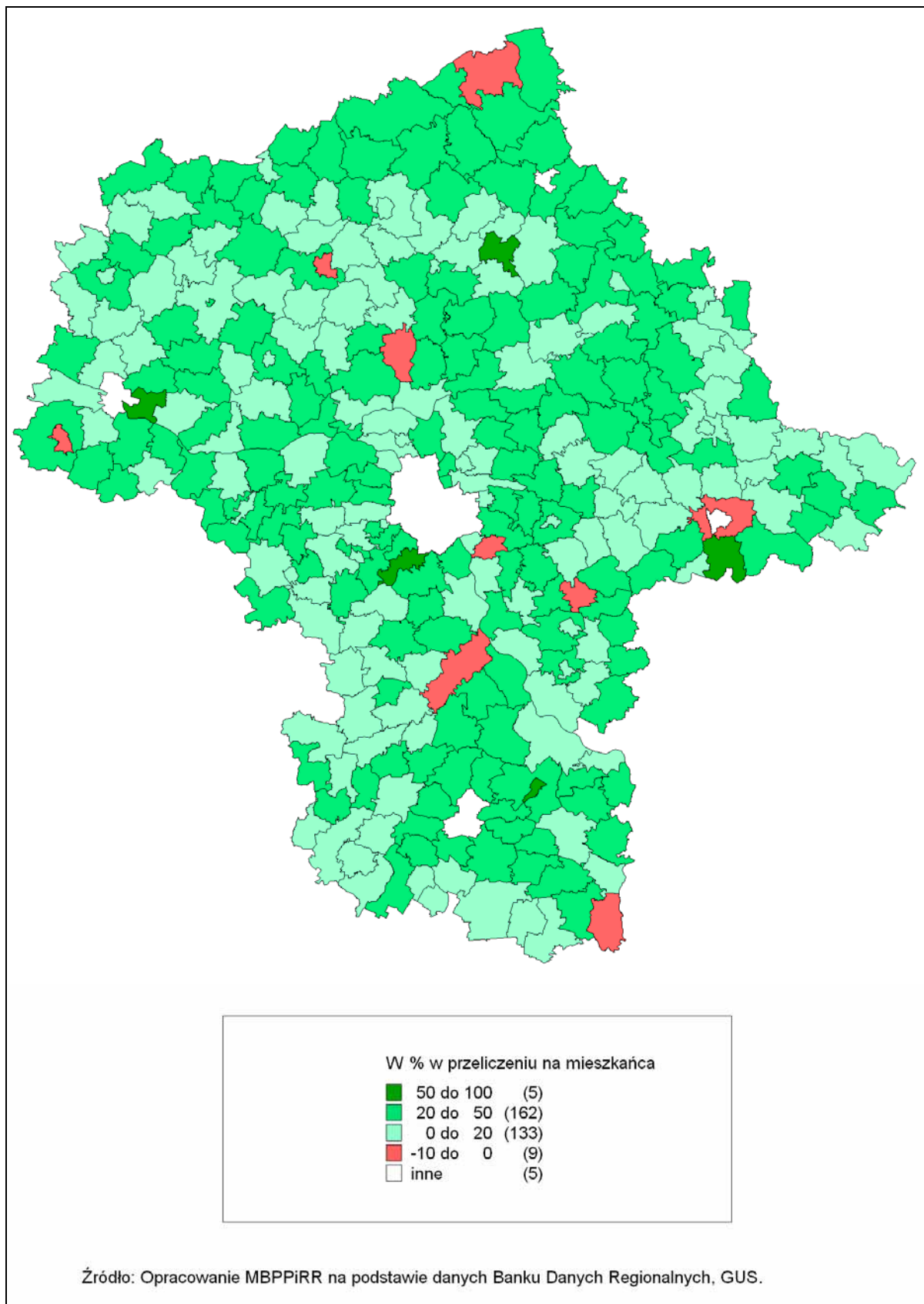
Wyszczególnienie	Budżety gmin (w tys. zł)				Zmiana 2001=100
	2001	2002	2003	2004	
Dochody ogółem, z tego:	3 759 058	4 111 040	4 232 564	4 795 529	128
- dochody własne	1 833 370	1 984 378	2 022 821	2 400 147	131
- dotacje celowe	366 368	417 097	345 861	466 101	127
- subwencje	1 512 139	1 667 980	1 785 464	1 839 062	122
Wydatki ogółem, z tego:	3 913 504	4 158 046	4 268 520	4 878 478	125
- wydatki bieżące	2 548 636	2 742 600	2 908 648	3 075 194	121
- wydatki majątkowe	810 988	811 806	751 792	1 031 437	127
Wynik budżetu (+ nadwyżka, - deficyt)	-154 446	-47 006	-35 956	-82 949	54

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

W latach 2001–2004 zmiana dochodów realnych w poszczególnych gminach kształtowała się w przedziale od spadku o 9,7% do przyrostu o 99,7%. Największy spadek dochodów realnych odnotowany został w gminach: Winnica (powiat pułtuski) o 9,7%, Solec n. Wisłą (powiat garwoliński) o 7,6%, Parysów (powiat garwoliński) o 4,1%, Siedlce i Myszyniec (powiat ostrołęcki) o 4%. Największy wzrost odnotowano w gminach: Różan (powiat miński) o 99,0%, Słupno (powiat plocki) o 99,4%, Pionki (powiat radomski) o 60,9%. (Mapa 1). Na koniec przyjętego do analizy okresu, uwzględniając wskaźnik inflacji, na 309 gmin 11 odnotowało mniejsze dochody niż w roku 2001.

⁹ Inflacja dla lat 2001–2004.

Mapa 1. Zmiany dochodów ogółem w gminach województwa mazowieckiego w latach 2001–2004



Znacznie mniejsze zróżnicowanie dynamiki dochodów gmin ogółem występowało pomiędzy podregionami. Największy wzrost, ponad 18% odnotowały podregiony ciechanowsko-płocki i warszawski, następnie ostrołęcko-siedlecki o 14,4%. Najniższy wzrost wystąpił w podregionie radomskim i wynosił 13%.

Średni poziom dochodów budżetowych gmin województwa mazowieckiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2004 r. wyniósł 1615 zł i w stosunku do roku 2001 zwiększył się o 339 zł. Największy wzrost nastąpił w gminach: Różan (powiat makowski) o 1777 zł, Słupno (powiat płocki) o 1570 zł. Największy spadek wartości dochodów w porównaniu z rokiem 2001 miał miejsce w gminie Winnica – 60 zł (powiat pułtuski).

W analizowanym okresie największy wzrost dochodów na mieszkańca wystąpił w gminach wiejskich, najmniejszy zaś w gminach miejskich (Tabela 2).

Tabela 2. Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001–2004 (w zł)

Gminy	2001	2002	2003	2004	Różnica (04-01)	Dynamika (2001=100)	
						nominalna	realna
Ogółem	1 276	1 392	1 430	1 615	339	126,6	119,1
Miejskie	1 308	1 339	1 364	1 561	253	119,3	112,3
Miejsko-wiejskie	1 354	1 480	1 491	1 677	323	123,9	116,5
Wiejskie	1 218	1 369	1 428	1 607	389	131,9	124,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

W latach 2001–2004 w mazowieckich gminach nastąpił realny wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, średnio o około 19% (Tabela 2). Największy przyrost dochodów na mieszkańca odnotowano w gminach: Różan (powiat makowski), Słupno (powiat płocki), Wiśniewo (powiat mławski). Spadek w porównaniu z rokiem 2001 wystąpił zaś w gminie Winnica (powiat pułtuski), Solec n. Wisłą (powiat lipski), Parysów (powiat garwołęński).

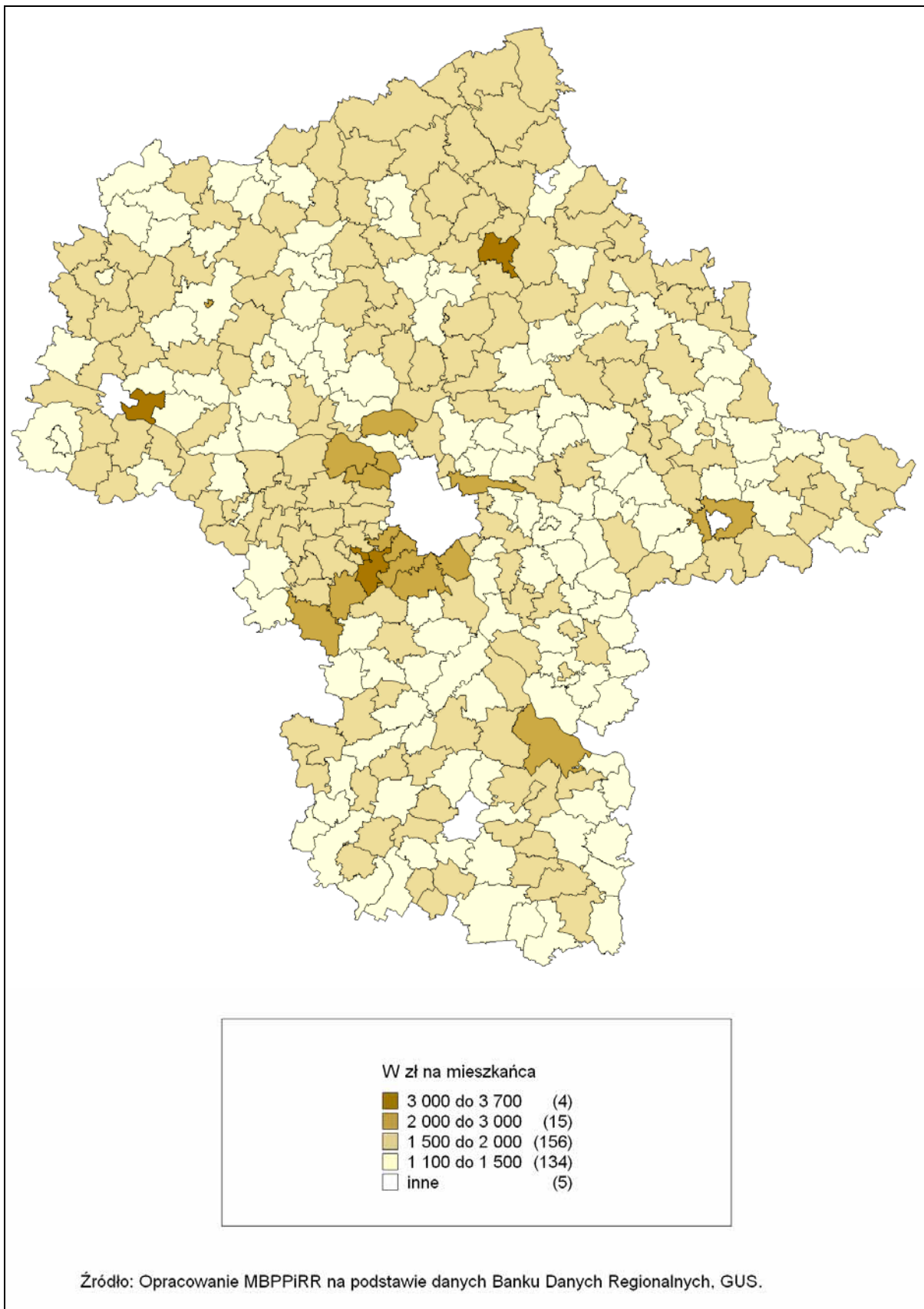
Tabela 3. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin województwa mazowieckiego w 2004 r.

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca (w zł)	średnie dla typu	1561	1677	1607
	minimalne	1321	1139	1260
	maksymalne	3618	3334	3344
odsetek gmin powyżej średniej w typie w %		53,3	28,0	27,1

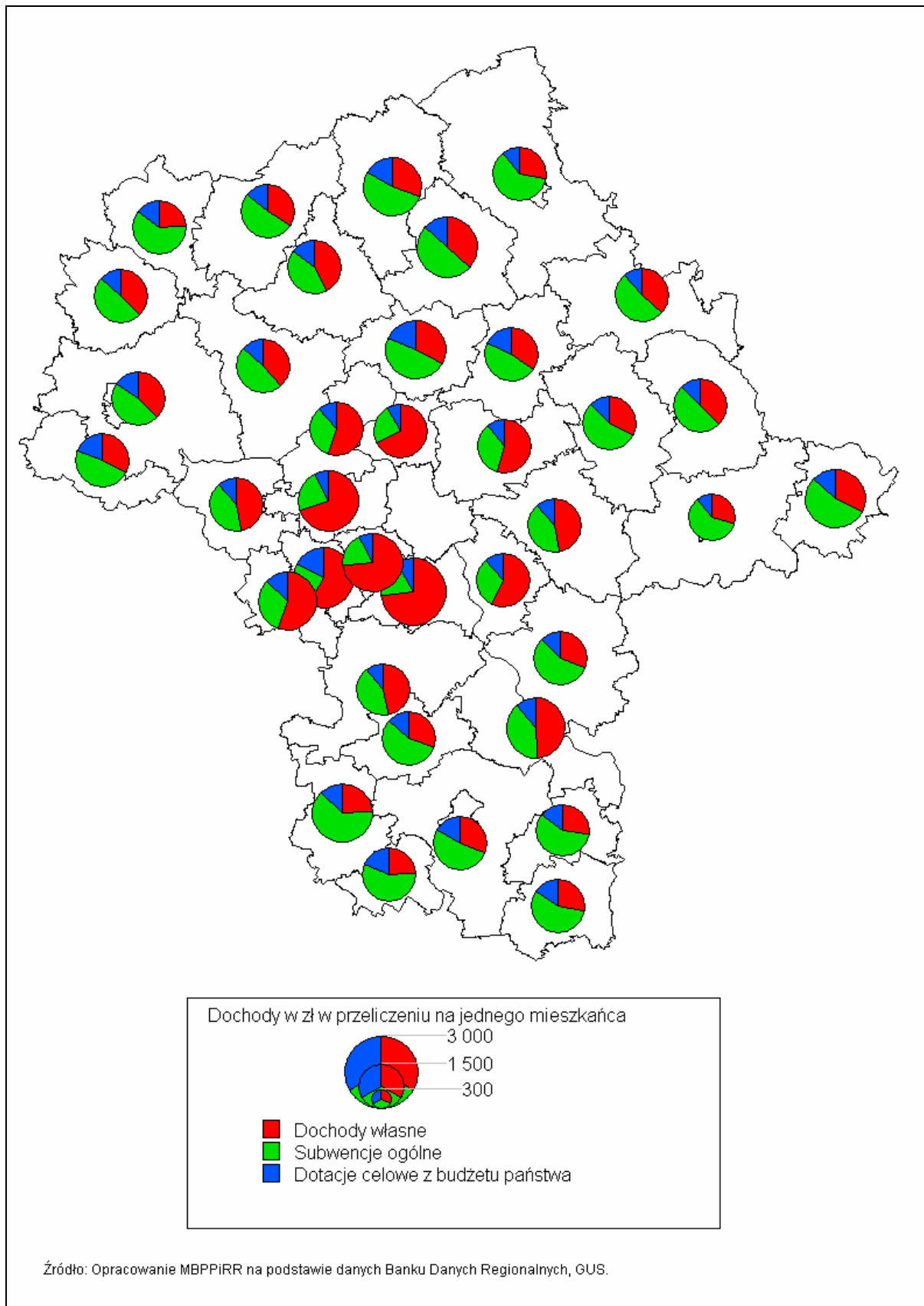
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

W roku 2004, przy średnim poziomie dochodów ogółem gmin wynoszącym 1615 zł na mieszkańca, w 14 na 37 powiatów dochody ogółem na mieszkańca w gminie były poniżej 1500 zł, z czego 5 z nich to powiaty z podregionu radomskiego (8 powiatów w podregionie). Natomiast dochodami powyżej 1900 zł na mieszkańca dysponowały jedynie w gminy w 4 powiatach podregionu warszawskiego. Według poszczególnych typów gmin, największy odsetek jednostek o dochodach wyższych od przeciętnych dla danej kategorii zanotowały gminy miejskie – 53,5% (Tabela 3).

Mapa 2. Dochody budżetowe ogółem gmin mazowieckich w 2004 r.



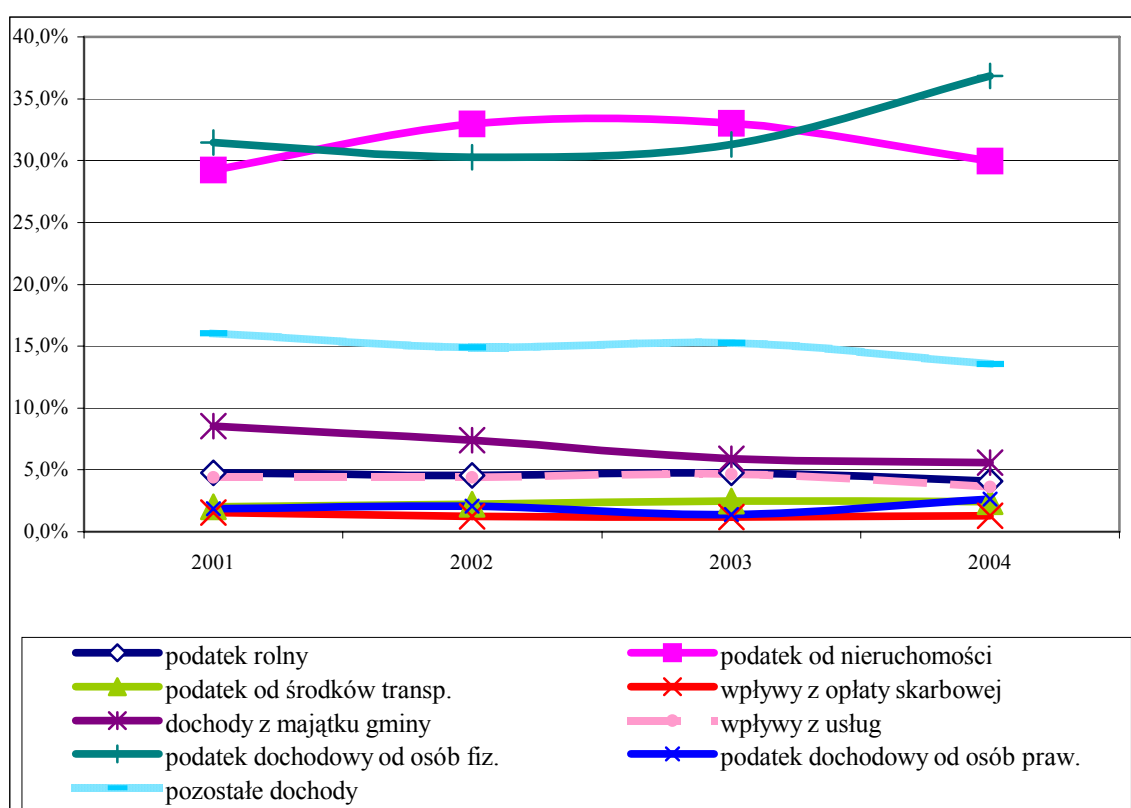
Mapa 3. Trzy podstawowe źródła dochodów gmin mazowieckich w 2004 r.



2.2. Dochody własne

Do dochodów własnych gmin należą m.in. podatki i opłaty lokalne oraz dochody z majątku gminy. Dochody własne charakteryzuje pełna autonomia w zakresie zarządzania ich zasobami przez samorząd gminny. Władze gminy mają wpływ zarówno na ich pozyskiwanie, jak i rozdysponowanie (np. poprzez ustalanie wysokości podatków przez radę gminy). Jedynym ograniczeniem jest wyznaczanie przez ustawę maksymalnej stawki tych podatków. Istotnym elementem dochodów gmin są udziały w podatkach centralnych PIT i CIT, które ustalone zostały w drodze ustawy o dochodach JST z 2003 r. Różnicą w stosunku do dochodów własnych podatkowych jest brak możliwości wpływu na wysokość stawek podatkowych oraz ustalanie wielkości udziału. W większości gmin z terenu województwa mazowieckiego dochody własne stanowią do 50% dochodów ogółem.

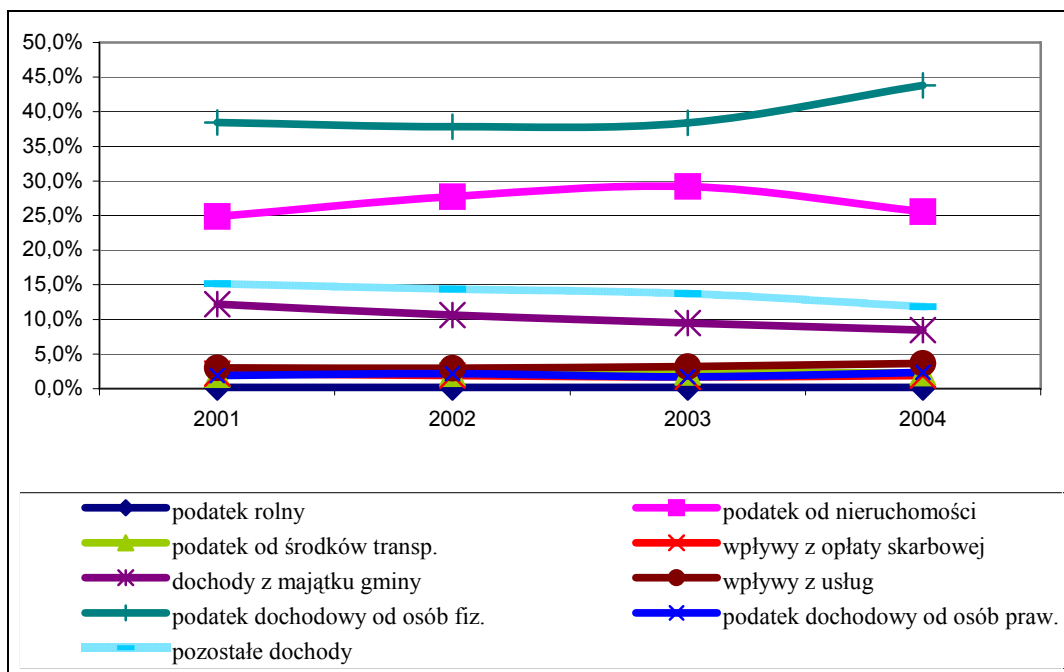
Strukturę oraz dynamikę zmian dochodów własnych 309 gmin województwa mazowieckiego przedstawia Wykres 1.



Wykres 1. Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin w województwie mazowieckim w latach 2001–2004

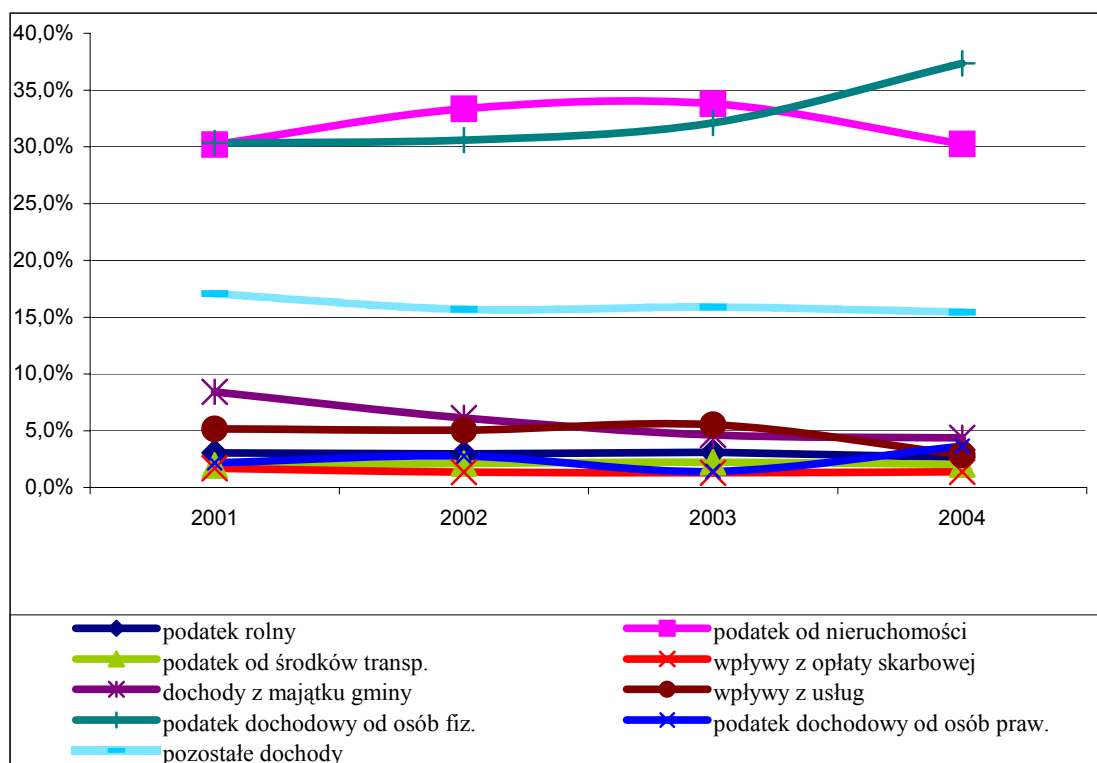
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

Odmienne struktura ta przedstawia się dla gmin miejskich, gmin miejsko-wiejskich i gmin wiejskich, co zostało przedstawione na Wykresach 2, 3 i 4.



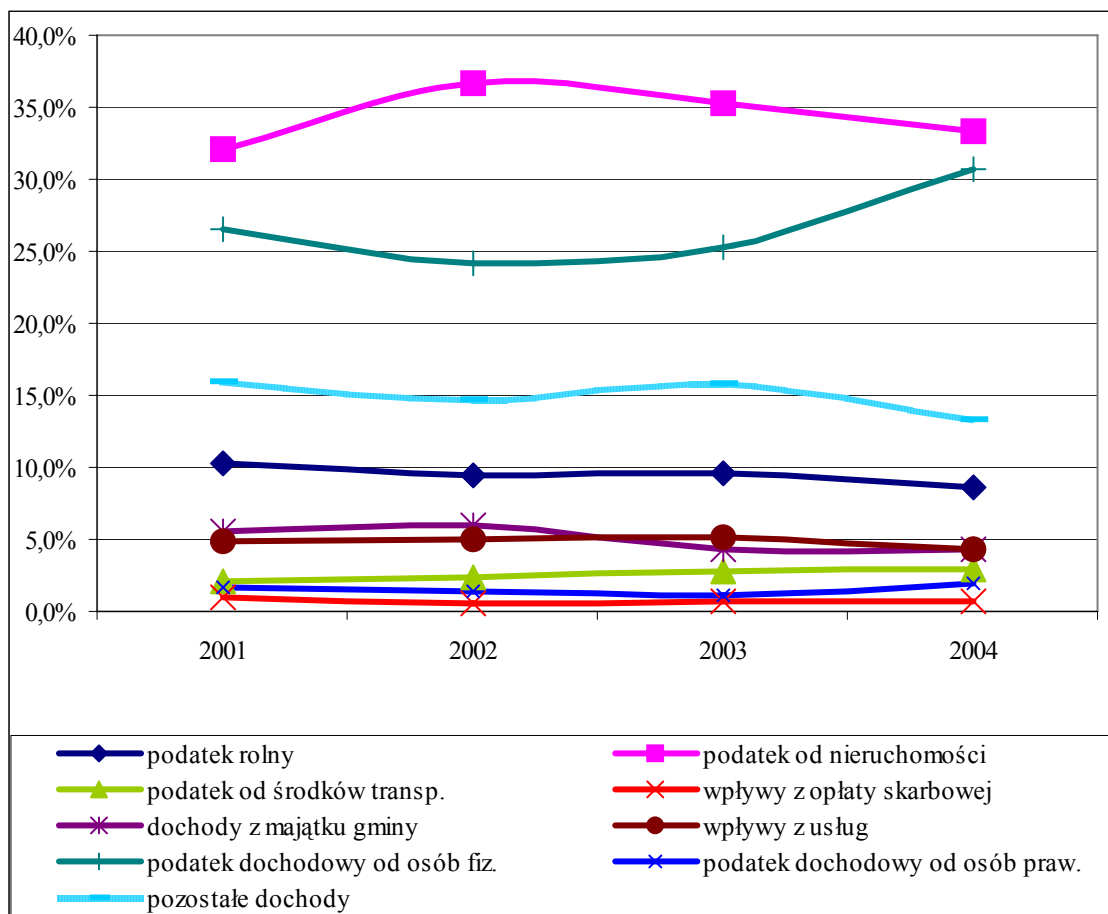
Wykres 2. Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin miejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.



Wykres 3. Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.



Wykres 4. Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin wiejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

We wszystkich przypadkach znaczący udział w dochodach gmin miały dochody, będące udziałem w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, przede wszystkim w podatku dochodowym od osób fizycznych. Największy udział poborów z PIT w dochodach własnych występował w gminach miejskich. Drugim, co do wielkości udziału, źródłem były dochody pozyskiwane z podatku od nieruchomości (w przypadku gmin wiejskich mające największy udział w dochodach). Pozostałe 10 pozycji wśród dochodów własnych gmin, które stanowią ponad 30% całości, rzadko przekraczają poziom 5% udziału, z wyjątkiem podatku rolnego w gminach wiejskich.

Dochody budżetowe własne gmin województwa mazowieckiego w okresie 2001–2004 nominalnie wzrosły o 31%, z czego w poszczególnych latach (w porównaniu do roku poprzedniego) zmiany te wynosiły:

- w 2002 r. wzrost o 8%,
- w 2003 r. spadek o 5%,
- w 2004 r. wzrost o 19%.

Po skorygowaniu o wspomniany wyżej wskaźnik inflacji, realne dochody w latach 2001–2004 wykazały wzrost o 23,1%.

W latach 2001–2004 w poszczególnych gminach zmiana dochodów własnych kształtowała się w przedziale: od spadku o 70% do wzrostu o 315%. Największy spadek dochodów własnych realnych, o ponad 70%, odnotowany został w gminach: Winnica (powiat pułtuski), Rzewnie (powiat makowski) i Parysów (powiat garwoliński) (Mapa5).

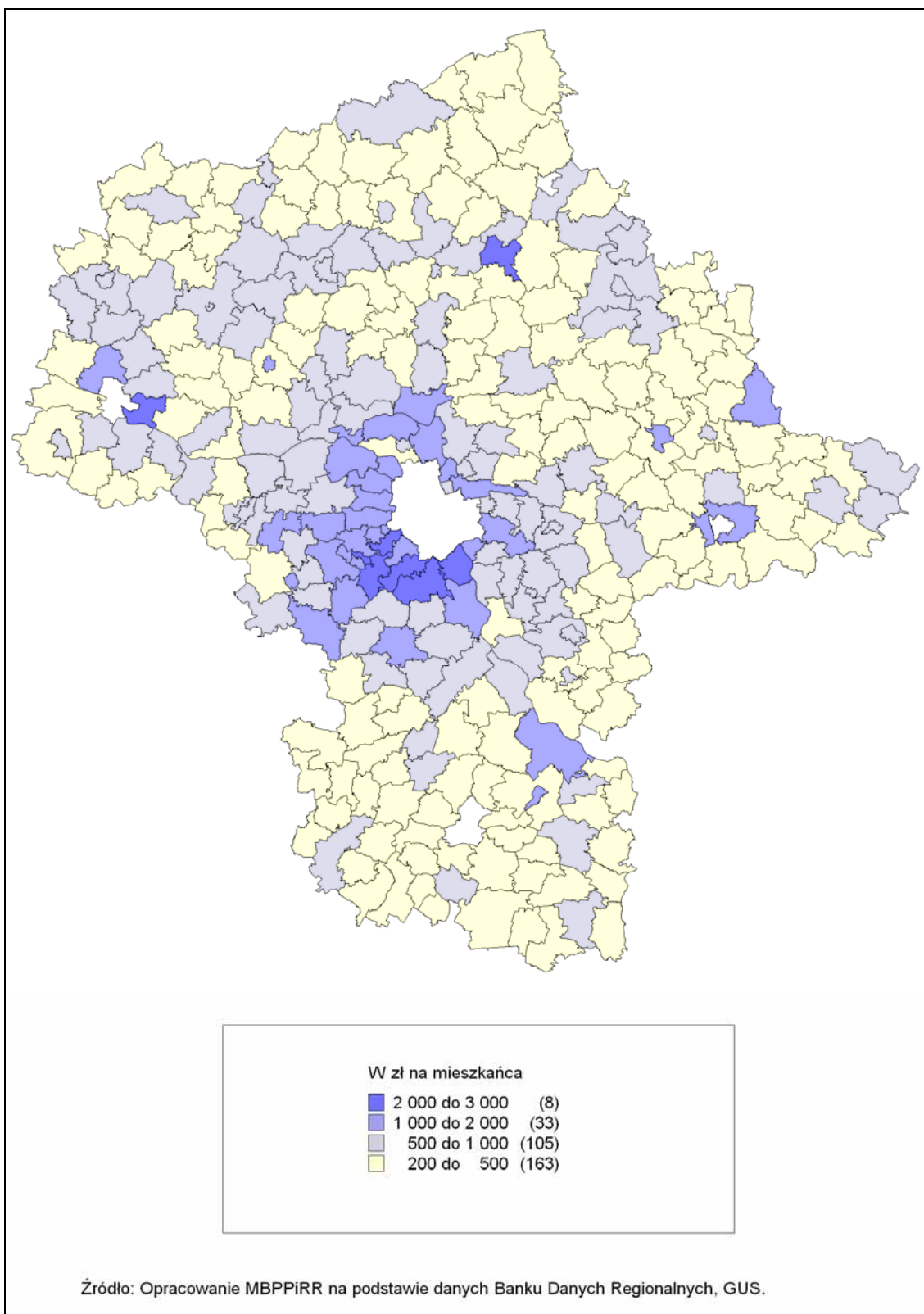
Największy wzrost, o ponad 250%, odnotowano w gminach: Wiśniewo (powiat mławski), Hów (powiat sochaczewski) i Różan (powiat makowski). W tym ostatnim przypadku związane jest to z opłatą z tytułu zlokalizowania na terenie gminy Różan Składowiska Odpadów Promieniotwórczych, która pochodzi z budżetu Państwowej Agencji Atomistyki i stanowi składnik dochodów własnych tej gminy. W roku 2002 jej wysokość została podwyższona z 200% dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości uzyskanych w roku poprzednim, do 400%.

W roku 2004, uwzględniając wskaźnik inflacji, na 309 gmin, w 21 odnotowano niższe dochody niż w roku 2001.

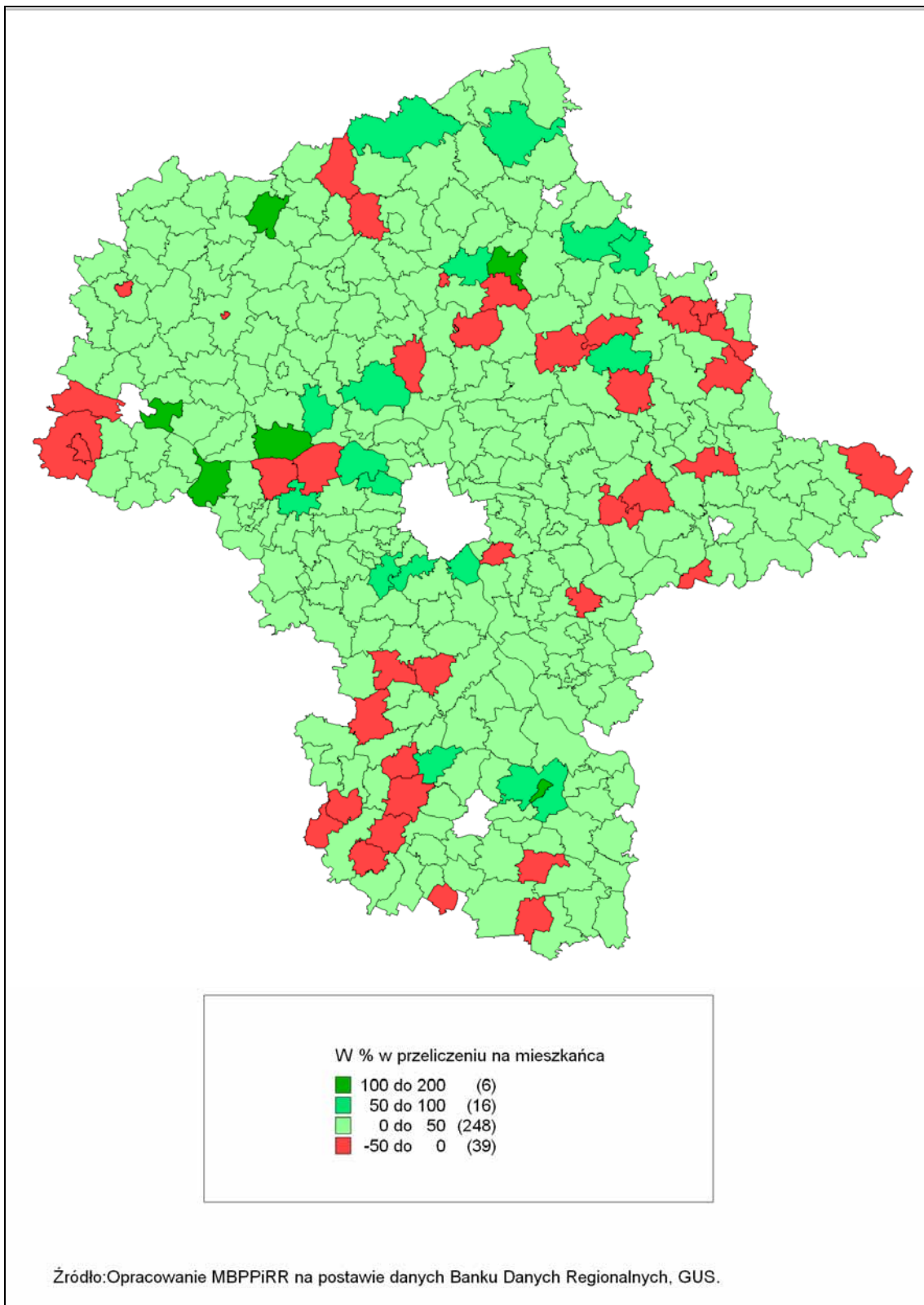
Mapa 4 prezentuje natomiast dochody własne gmin w wartościach bezwzględnych w przeliczeniu na mieszkańca w 2004r. Widoczna w tym układzie jest koncentracja wysokich wartości w gminach sąsiadujących z aglomeracją warszawską i płocką, równie wysoką wartość odnotowano dla gminy Różan¹⁰. Zdecydowana większość pozostałych gmin województwa osiągnęła we wspomnianym roku niskie i bardzo niskie dochody własne (od 200 do 500 zł na mieszkańca).

¹⁰ Również głównie ze względu na wspomnianą wyżej opłatę.

Mapa 4. Dochody własne gmin mazowieckich w 2004 r.



Mapa 5. Zmiana dochodów własnych gmin mazowieckich w latach 2001–2004



Mniejsze zróżnicowanie w poziomie wzrostu dochodów własnych gmin występowało pomiędzy podregionami. Największy wzrost, o ponad 30 punktów procentowych, odnotowały podregiony ciechanowsko-płocki i warszawski oraz radomski. Najniższy wzrost wystąpił w podregionie ostrołęcko-siedlecki o 24 punkty procentowe.

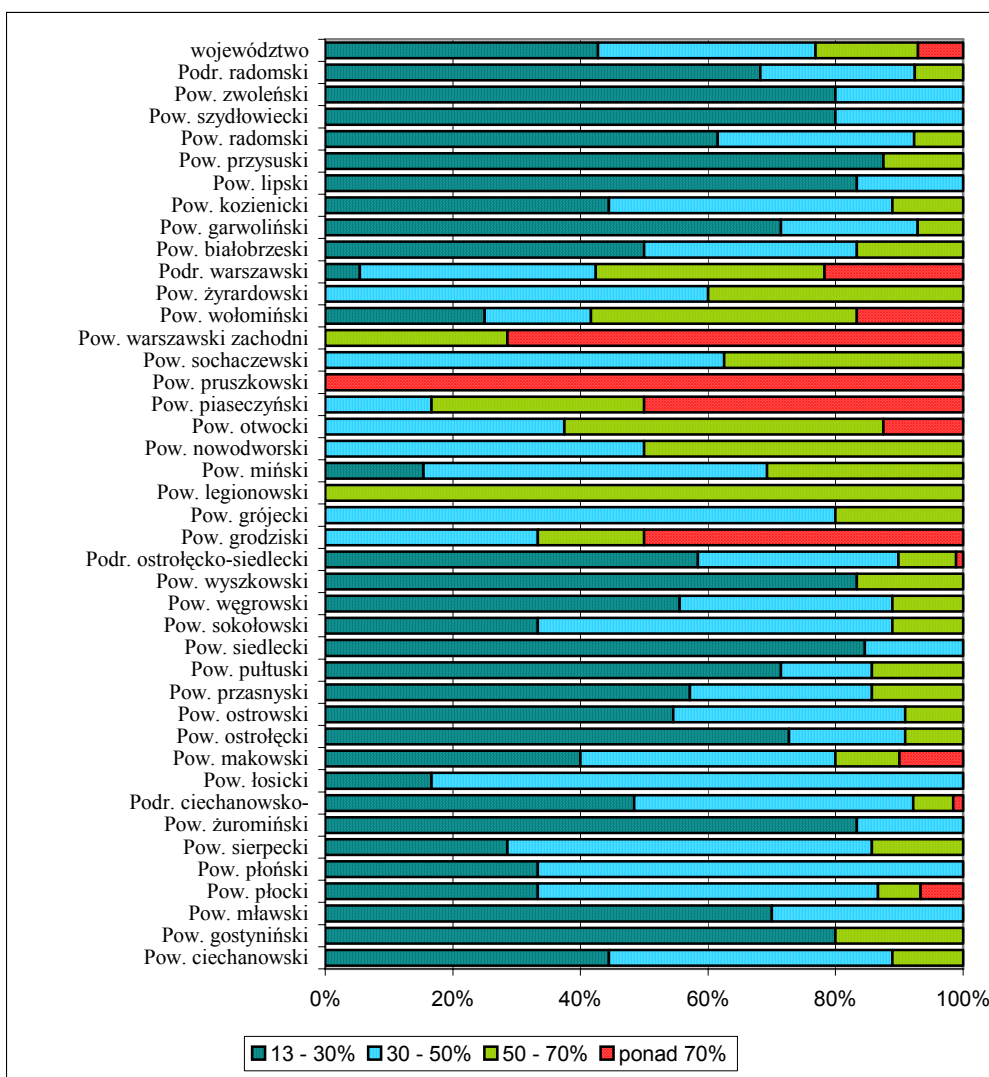
Udział dochodów własnych gmin w dochodach ogółem wahał się w przedziale od 13,4% do 87% (Wykres 5). W 2004r. – 133 gminy zanotowały udział dochodów własnych w przedziale 13% – 30% całości dochodów, 106 gmin w przedziale 30% – 50%, a 49 w przedziale 50% – 70%. Natomiast gmin z udziałem dochodów własnych ponad 70% było zaledwie 21. W podregionie warszawskim położonych było najmniej gmin znajdujących się w przedziale od 13% do 50% udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (bez Warszawy). W podregionie tym jest zdecydowanie najwięcej gmin, w których udział dochodów własnych wynosi ponad 70%. Spośród 22 gmin o najwyższym udziale analizowanych dochodów, z całego województwa, aż 20 zlokalizowanych jest w subregionie warszawskim.

Tabela 4. Dochody własne w dochodach ogółem gmin mazowieckich w przedziałach

Jednostka terytorialna	Liczba gmin o udziale dochodów własnych w dochodach ogółem			
	13 – 30%	30 – 50%	50 – 70%	ponad 70%
Pow. ciechanowski	4	4	1	0
Pow. gostyniński	4	0	1	0
Pow. mławski	7	3	0	0
Pow. płocki	5	8	1	0
Pow. płoński	4	8	0	0
Pow. sierpecki	2	4	1	0
Pow. żuromiński	5	1	0	0
Podr. ciechanowsko-płocki	31	28	4	0
Pow. łosicki	1	5	0	0
Pow. makowski	4	4	1	1
Pow. ostrołęcki	8	2	0	0
Pow. ostrowski	6	4	1	0
Pow. przasnyski	4	2	1	0
Pow. pułtowski	5	1	1	0
Pow. siedlecki	11	2	0	0
Pow. sokołowski	3	5	1	0
Pow. węgrowski	5	3	1	0
Pow. wyszkowski	5	0	1	0
Podr. ostrołęcko-siedlecki	52	28	7	1
Pow. grodziski	0	2	1	3
Pow. grójecki	0	8	2	0
Pow. legionowski	0	0	5	0
Pow. miński	2	7	4	0
Pow. nowodworski	0	3	3	0
Pow. otwocki	0	3	4	1
Pow. piaseczyński	0	1	2	3
Pow. pruszkowski	0	0	0	6
Pow. sochaczewski	0	5	3	0
Pow. warszawski zachodni	0	0	2	5
Pow. wołomiński	3	2	5	2
Pow. żyrardowski	0	3	2	0
Podr. warszawski	5	34	33	20

Pow. białobrzeski	3	2	1	0
Pow. garwoliński	10	3	1	0
Pow. kozienicki	4	4	1	0
Pow. lipski	5	1	0	0
Pow. przysuski	7	0	1	0
Pow. radomski	8	4	1	0
Pow. szydłowiecki	4	1	0	0
Pow. zwoleński	4	1	0	0
Podr. radomski	45	16	5	0
województwo mazowieckie	133	106	49	21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.



Wykres 5. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin mazowieckich (zagregowane w skali powiatów) w 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

W grupie 30 gmin miejskich tylko 2 gminy miały udział dochodów własnych poniżej 30% (Raciąż – powiat ciechanowski i Łaskarzew – powiat garwoliński). W grupie gmin wiejskich liczba gmin o takim udziale dochodów własnych była największa i obejmuje 128 na 229 gmin wiejskich (56% gmin). Natomiast gmin miejsko-wiejskich z udziałem dochodów własnych poniżej 30% było 3 na 50 gmin.

Tabela 5. Poziom i dynamika dochodów własnych w gminach mazowieckich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001–2004 (w zł)

Gminy	2001	2002	2003	2004	Różnica (5-2)	Dynamika (2001=100)	
						nominalna	realna
Ogółem	622	672	683	808	186	129,9	122,2
Miejskie	805	817	831	1 020	215	126,7	119,2
Miejsko-wiejskie	763	829	834	989	226	129,6	121,9
Wiejskie	457	516	530	607	150	132,8	125,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

W latach 2001–2004 w gminach nastąpił realny wzrost dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca średnio o ok. 22% (Tabela 5). Największy przyrost dochodów na 1 mieszkańca odnotowano w gminach: Podkowa Leśna (powiat grodziski), Słupno (powiat płocki), Nadarzyn (powiat pruszkowski), Różan (powiat makowski), Konstancin Jeziorna (powiat piaseczyński). Łącznie, 18 gmin wykazało w roku 2004 niższe dochody w porównaniu z rokiem 2001. O ponad 200 zł spadły dochody własne na mieszkańca w gminach: Rzewnie (powiat makowski), Winnica (powiat pułtuski), Parysów (powiat garwoliński).

Tabela 6. Dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin województwa mazowieckiego w 2004 roku

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca (w zł)	średnie	1020	989	607
	minimalne	503	336	210
	maksymalne	2 974	2 491	2 644
Odsetek gmin powyżej średniej krajowej		67	46	20
Odsetek gmin powyżej średniej w typie		37	26	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych, GUS.

W grupie gmin miejskich poziom dochodów przewyższał średnią krajową o 7% (tj. o około 70 zł). W grupie tej występował zarazem najwyższy odsetek gmin, w których dochody przekraczały średnią krajową (Tabela 6). Poziom średnich dochodów własnych w gminach wiejskich w województwie mazowieckim był wyższy zaledwie o około 2 zł w stosunku do średnich dochodów własnych dla gmin z całego kraju.

Dochodami podatkowymi w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. Wpływy z podatków dochodowych są w całości pobierane przez urzędy skarbowe, które następnie część określoną w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przekazują na rachunki budżetowe gmin, powiatów lub województw zgodnie w przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 r. nr 137, poz. 926, t.j. Dz. U. 2005 r. nr 8, poz. 60).

Najwyższy udział we wpływach z podatków dochodowych mają gminy. W o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone zostały zmiany. W roku 2004 ustawodawca przyznał gminie udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wy-

sokości 39,34% (do 2003 r. – 27,6%), zaś w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy 6,71% (do 2003 r. – 5%) wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy.

Odzwierciedleniem aktywności gospodarczej przedsiębiorców posiadających osobowość prawną oraz ich kondycji finansowej na danym terenie są kwoty podatku dochodowego od osób prawnych zasilające budżet gmin. Średnia dynamika przyrostu wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001–2004 wynosiła około 10%. Największy przyrost, o ponad 70% odnotowano w 66 gminach, z tego w 5 miejskich (na 30 gmin), w 51 gminach wiejskich (229 gmin) i 7 gminach miejsko-wiejskich (na 50 gmin).

Największe dochody z tego tytułu, ponad 300 zł na mieszkańca w roku 2004 odnotowano w gminach: Słupno (powiat płocki), Czosnow (powiat nowodworski) i Piaseczno, przy średnich dochodach 11,6 zł (zob. mapa 4).

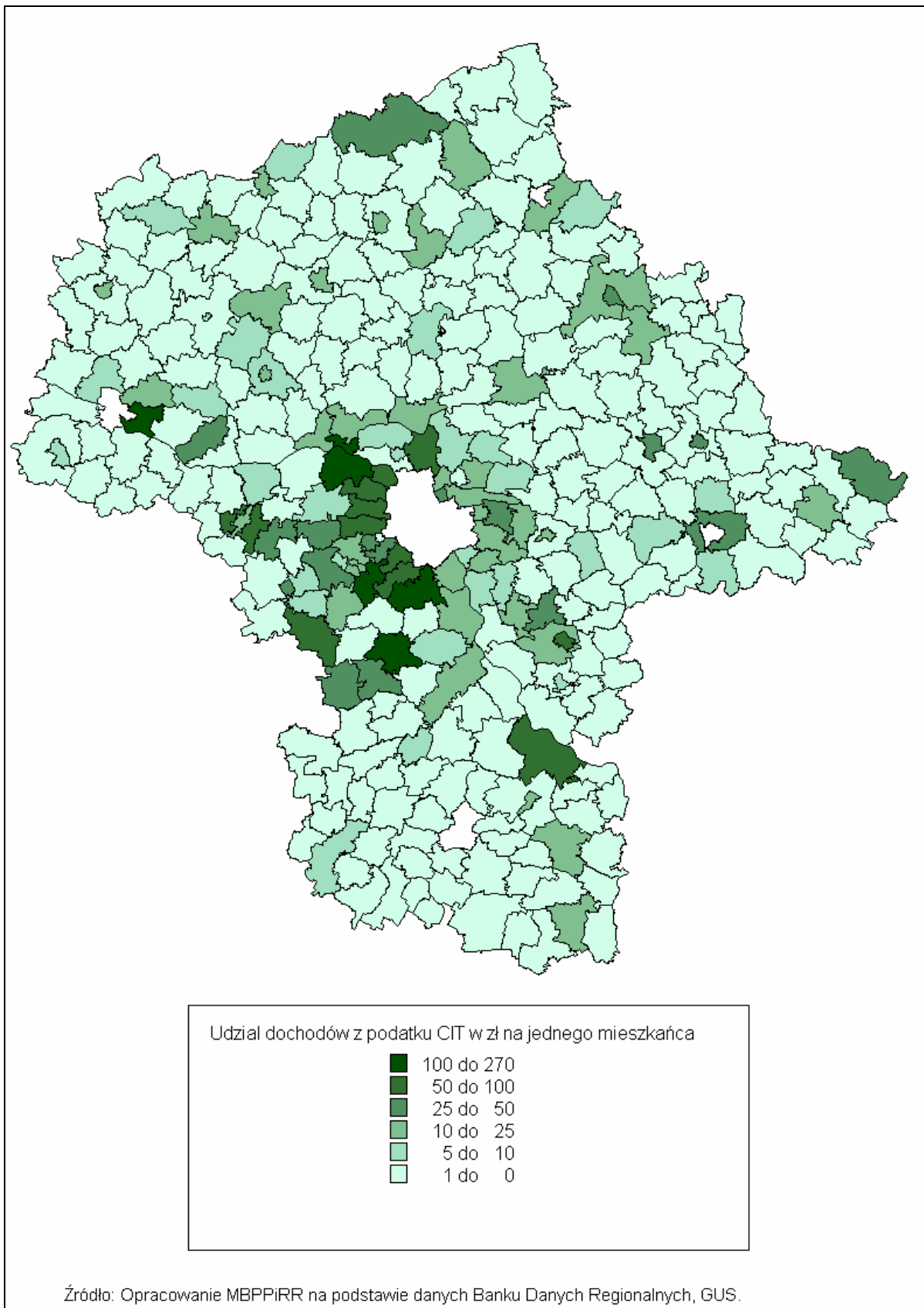
O aktywności zawodowej mieszkańców gmin świadczą pośrednio udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa – podatku dochodowego od osób fizycznych.

Dynamika przyrostu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w każdej grupie gmin wzrosła o ponad 45%. Znaczny przyrost dochodów z tego tytułu odnotowały gminy zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy, co związane jest przede wszystkim z nową tendencją, przenoszenia się dobrze sytuowanych osób do miejscowości podwarszawskich i rozwojem budownictwa mieszkaniowego w tych gminach. Największe dochody z tego tytułu, ponad 1000 zł na mieszkańca w roku 2004, osiągnęły gminy: Podkowa Leśna, Michałowice, Konstancin Jeziorna i Piaseczno.

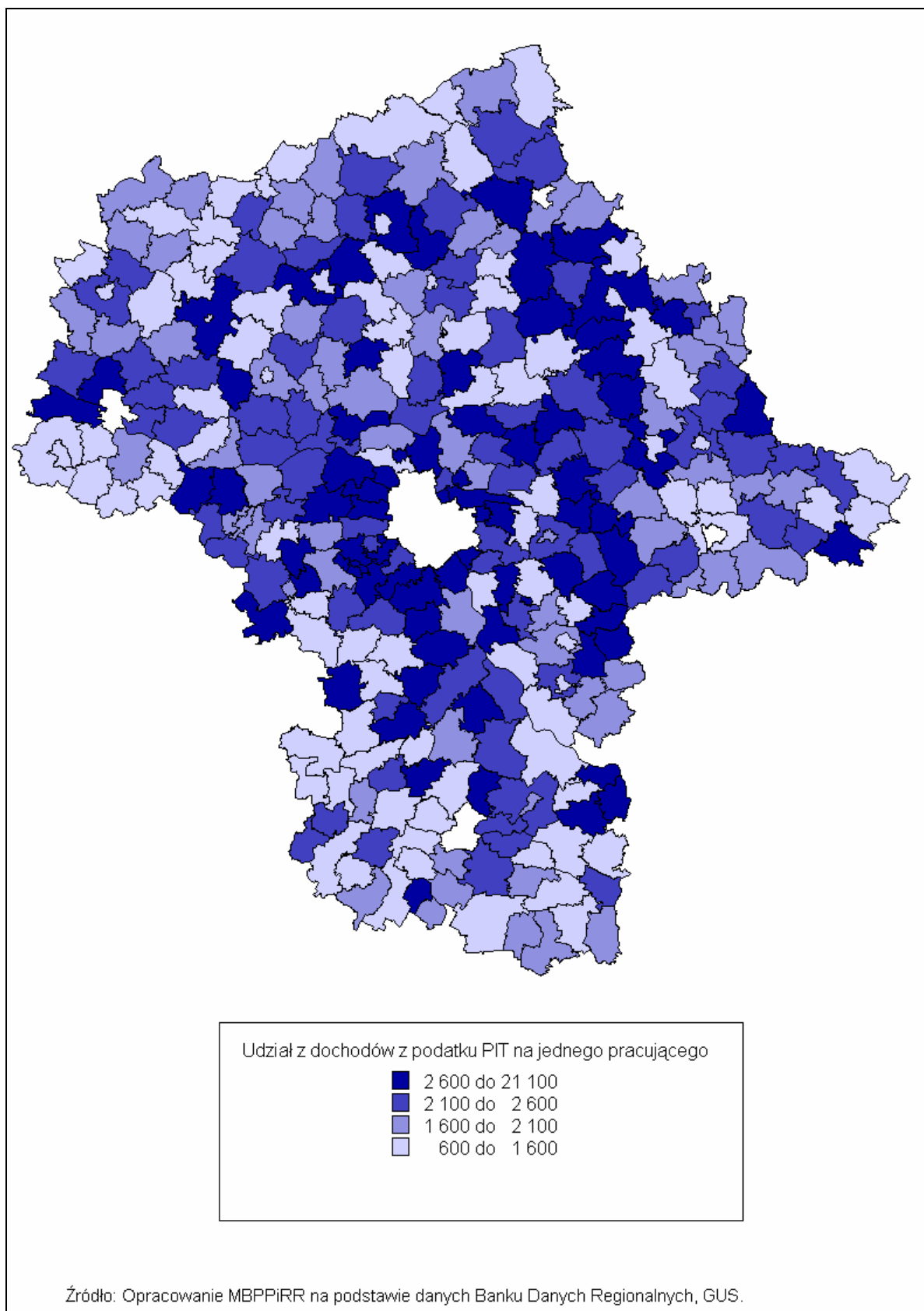
W przeliczeniu na jednego mieszkańca, w grupie gmin miejskich występują znaczne dysproporcje w dochodach uzyskanych z udziału w poborach z PIT, od ponad 2000 zł w gminie Podkowa Leśna (powiat grodziski), do niecałych 170 zł w gminie Łaskarzew (powiat garwoliński), przy średniej w województwie 471 zł. Tego typu dysproporcje występują również w gminach miejsko-wiejskich (od 82 zł do 1544 zł – średnia 227 zł) i gminach wiejskich (od 52 zł do 1229 zł – średnia 150 zł). Podobne różnice występują w dochodach z PIT w przeliczeniu na zatrudnionego, co obrazuje mapa 5.

Średni poziom dochodów własnych gmin województwa mazowieckiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2004 roku wyniósł 1538 zł i w stosunku do roku 2001 zwiększył się o prawie 300 zł. W poszczególnych gminach największy wzrost nastąpił o 1708 zł, a największy spadek o 270 zł.

Mapa 4. Dochody gmin mazowieckich z podatku od osób prawnych w 2004 r. na 1 mieszkańca



Mapa 5. Dochody z podatku od osób fizycznych na pracującego¹¹ w gminach mazowieckich w 2004 r.



¹¹ Pracujący – są to osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, wraz z osobami zatrudnionymi poza granicami kraju, pracodawcy i pracujący na własny rachunek. (Słownik Pojęć GUS)

2.3. Subwencja ogólna

W roku 2004 udział subwencji ogólnej w dochodach gmin ogółem zamykał się w przedziale od 9% do ponad 70% udziału. Dotacje stanowiły od 2% do 18% wpływów, natomiast środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł osiągnęły w jednym przypadku poziom ponad 20%.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca subwencja ogólna w roku 2004 w porównaniu z rokiem 2001 wzrosła o 110 zł.

Subwencja ogólna gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004 nominalnie wzrosła o 24%, z czego w poszczególnych latach (w porównaniu do roku poprzedniego) zmiany te wynosiły:

- w 2002 r. wzrost o 17%,
- w 2003 r. wzrost o 12%,
- w 2004 r. spadek o 6%.

Po skorygowaniu o wskaźnik inflacji, realna wysokość subwencji w latach 2001–2004 wykazywała wzrost o 14%.

W latach 2001–2004 zmiana realna subwencji ogólnej w poszczególnych gminach kształtowała się w przedziale od 75% do 187%. Największy realny spadek subwencji odnotowany został w gminach Konstancin Jeziorna (powiat piaseczyński), Iłów (powiat sochaczewski), Czerwonka (powiat makowski), Wiśniewo (powiat mławski), Ciechanów (gmina wiejska), Legionowo i Sochaczew.

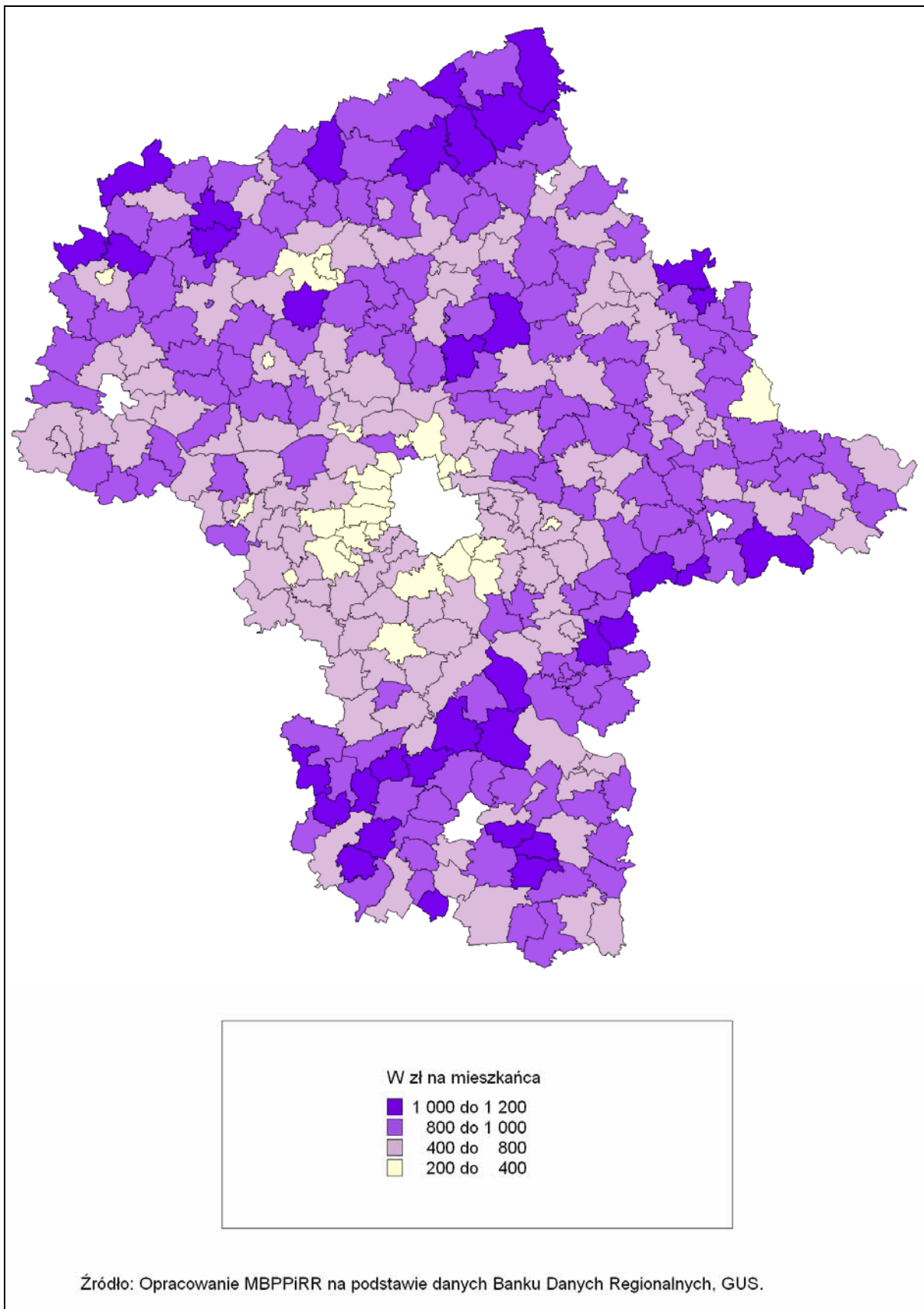
Największy wzrost subwencji odnotowano w gminach Rzewnie: (powiat makowski), Andrzejewo, Brok (powiat ostrowski) i Czernice Borowe (powiat przasnyski).

Na koniec przyjętego do analizy okresu na 309 gmin, w 26 odnotowano mniejsze subwencje niż w roku 2001.

Mniejsze zróżnicowanie we wzroście udziału subwencji ogólnej gmin występowało pomiędzy podregionami. Największy wzrost, o ponad 21%, nastąpił w podregionie ostrołęcko-ciechanowskim. W pozostałych podregionach: ciechanowsko-płockim, warszawskim i radomskim wzrost subwencji był w granicach 14 punktów procentowych.

Wartości subwencji ogólnej w przeliczeniu na mieszkańca dla poszczególnych gmin, ukazane zostały na mapie 6. Daje się tu zauważyć układ odwrotny do mapy 4 prezentującej dochody własne – tu przeważająca z kolei liczba gmin notuje znaczny udział subwencji ogólnej w swoich dochodach budżetowych (od 800 do 1200 zł na mieszkańca). Jest to zarazem ilustracja słabości funkcjonowania systemu finansowania gmin, który pozbawia wiele z nich de facto samodzielności budżetowej.

Mapa 6. Subwencja ogólna na mieszkańca w gminach województwa mazowieckiego



2.4. Dotacje

Dotacje ogółem stanowią prawie 10% dochodów gmin województwa mazowieckiego. Źródłem tych dotacji są:

- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, własnej, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (około 9%),
- dotacje otrzymane z funduszy celowych (około 1%),
- dotacje celowe otrzymane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego (około 0,3%).

Ustawa o finansowaniu gmin przewiduje również możliwość uzupełnienia dochodów gmin poprzez dotacje celowe, które dzielone są na trzy podstawowe rodzaje:

- dotacja na bieżące zadania zlecone i powierzone,
- dotacje na bieżące zadania własne,
- dotacje na zadania inwestycyjne.

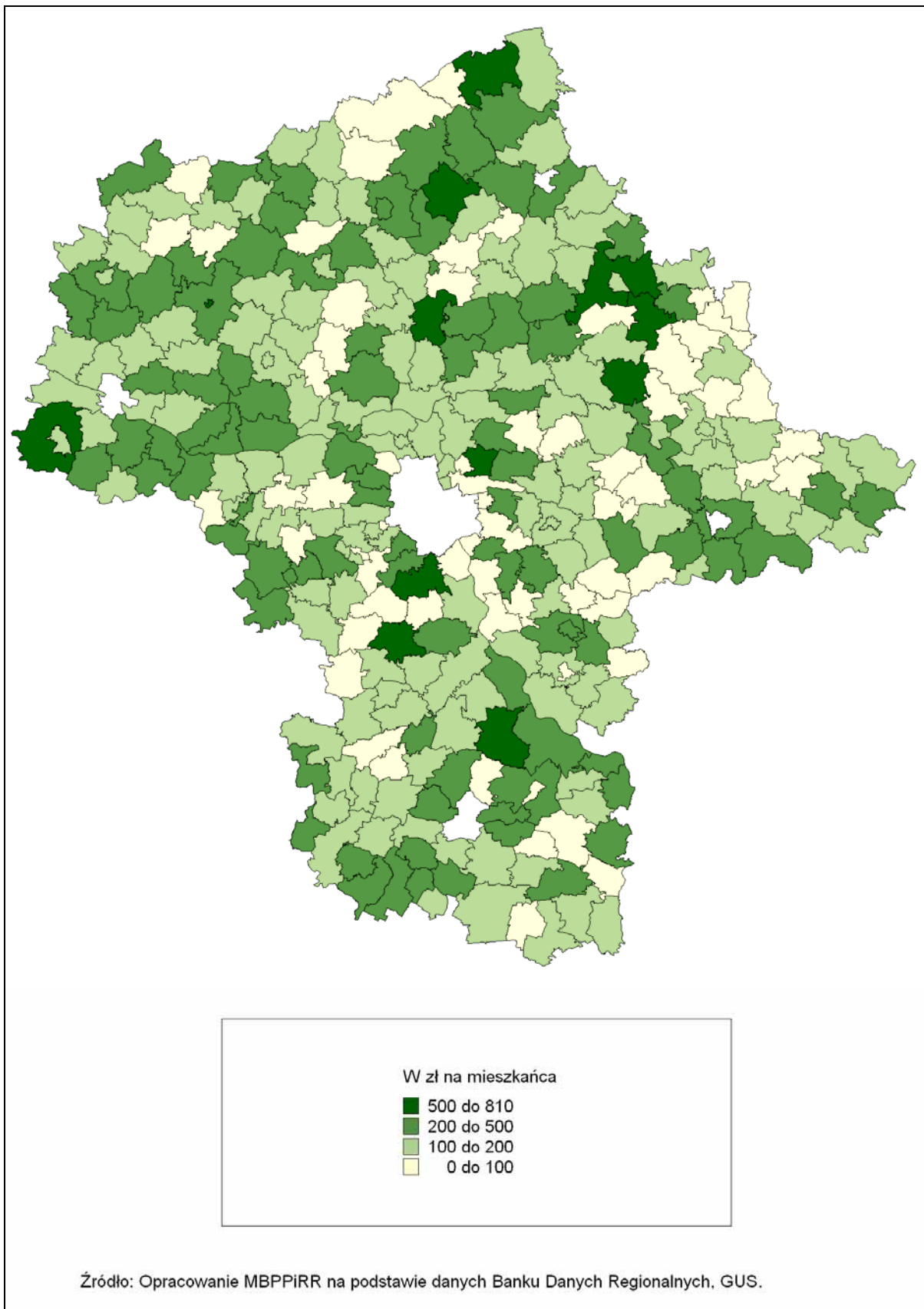
Przestrzenne zróżnicowanie ich wysokości w przeliczeniu na mieszkańca (mapa 7) w województwie jest duże, co spowodowane jest zróżnicowaniem źródeł dochodów w tej grupie, a zatem i rozmieszczeniem interwencji w ramach poszczególnych programów.

2.5. Dochody gmin pochodzące ze źródeł zewnętrznych

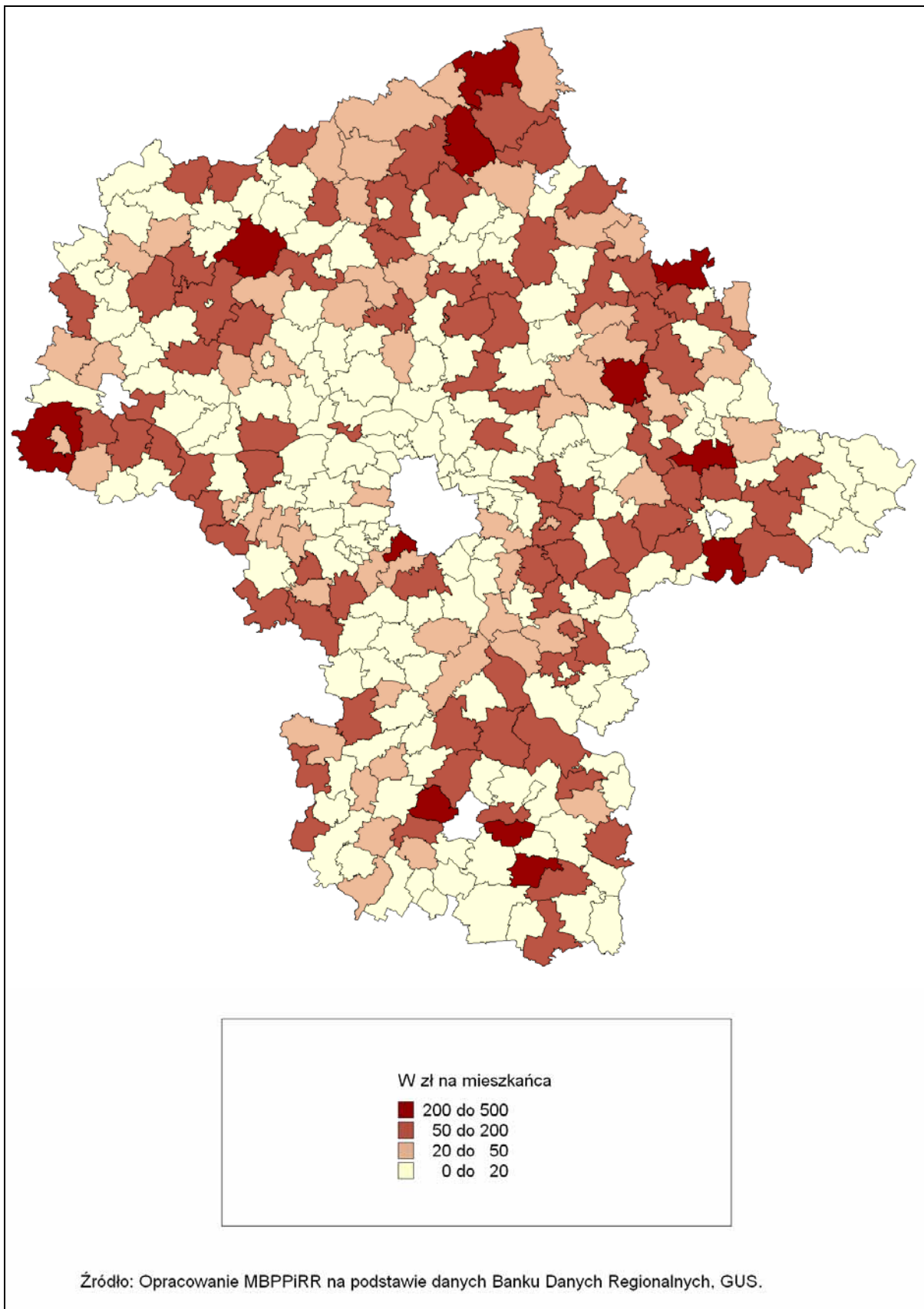
Inwestycje realizowane na poziomie wyższym niż dochody kapitałowe mogą być finansowane zarówno ze środków własnych, jak i środków zewnętrznych, takich jak kredyty, pożyczki i dotacje.

Udział tej formy dochodów gmin jest ciągle znikomy. Jednakże w okresie 2001–2004 wartość dochodów z tego tytułu, w przeliczeniu na mieszkańca, podwoiła się. Można założyć, że dzięki przestąpieniu Polski do Unii Europejskiej, w szeregu gmin, dzięki pozyskiwanym dotacjom środki zewnętrzne będą ważnym czynnikiem stymulowania rozwoju gmin. Również przestrzenne zróżnicowanie wysokości tych środków na mieszkańca, podobnie jak w poprzedniej kategorii, jest duże.

Mapa 7. Dotacje na mieszkańca gmin mazowieckich w 2004 r.



Mapa 8. Dochody gmin pochodzące ze źródeł zewnętrznych w 2004 r.



3. Dynamika i struktura wydatków budżetów gmin

Wydatki budżetowe ogółem gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004 nominalnie wzrosły o 25 punktów procentowych, z czego w poszczególnych latach (w porównaniu do roku poprzedniego) zmiany te wynosiły:

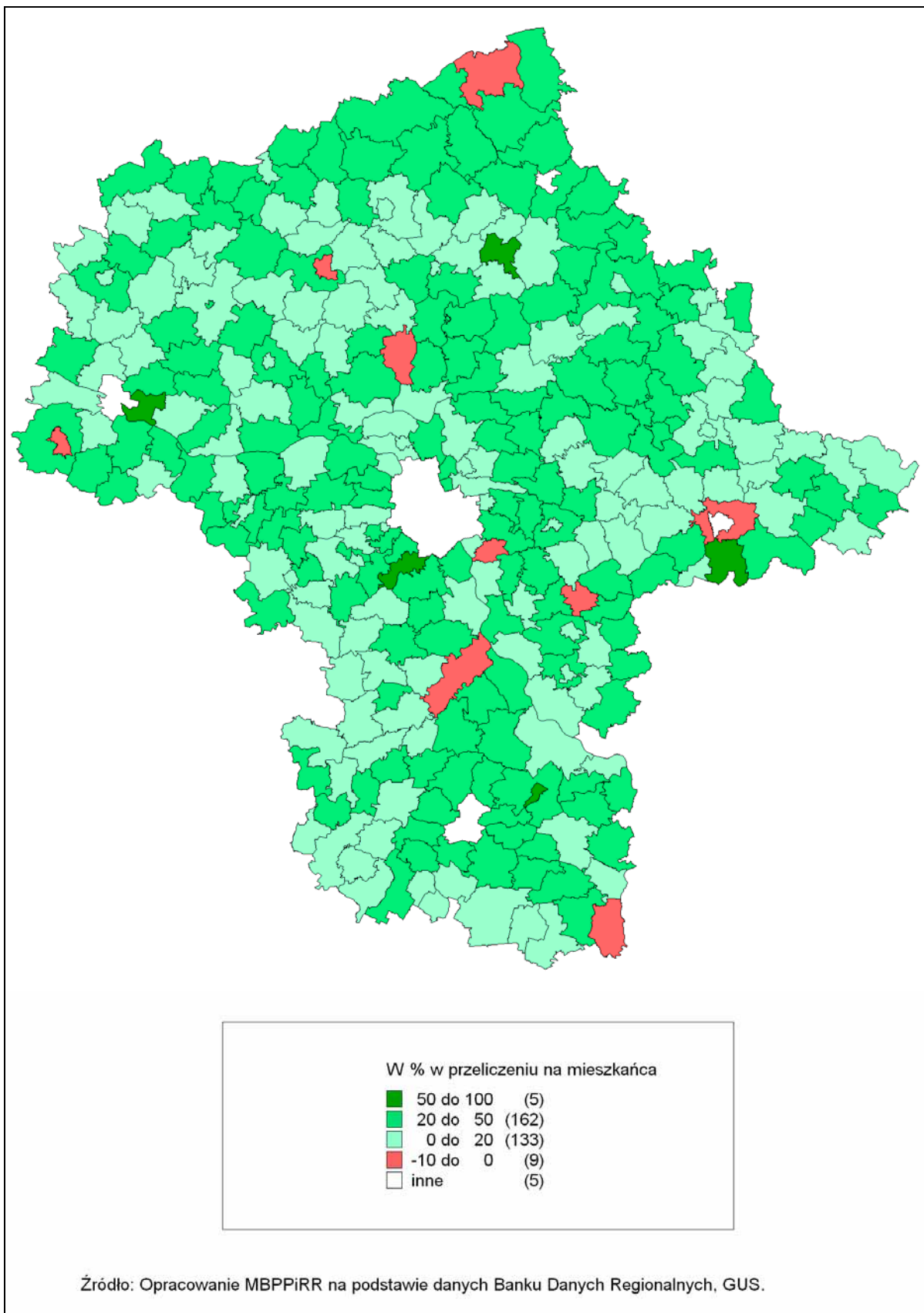
- w 2002 r. wzrost o 6%,
- w 2003 r. spadek o 3%,
- w 2004 r. wzrost o 14%.

Realne wydatki w latach 2001–2004 wykazywały wzrost o 17%. Zmiana ta w poszczególnych gminach (zob. mapa 9) kształtowała się w przedziale od -31 do 106 punktów procentowych. Największy spadek wydatków własnych realnych odnotowany został w gminach: Winnica (powiat pułtuski), Solec nad Wisłą (powiat garwoliński), Korczew (powiat siedlecki) i Wierzbica (powiat radomski).

Największy wzrost odnotowano w gminach: Raciąż (powiat płoński), Różan (powiat makowski), Iłów (powiat sochaczewski) i Słupno (powiat płocki).

Na koniec przyjętego do analizy okresu, uwzględniając wskaźnik inflacji, na 309 gmin w 18 odnotowało mniejsze wydatki niż w roku 2001.

Mapa 9. Zmiany wydatków gmin mazowieckich w latach 2001–2004



Mniejsze zróżnicowanie we wzroście wydatków ogółem gmin występowało pomiędzy podregionami. Największy wzrost, o ponad 30 punktów procentowych odnotował podregion ciechanowsko-płocki. Najniższy wzrost wystąpił w podregionie warszawskim – o 18 punktów procentowych.

W 2004 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 1643 zł i wzrosły w stosunku do 2001 roku o 315 zł (Tabela 7). W poszczególnych typach gmin przeciętnie wydatki te kształtowały się na poziomie: 1559 zł w gminach miejskich, 1689 zł w gminach miejsko-wiejskich, 1659 zł w gminach wiejskich.

Tabela 7. Poziom i dynamika wydatków ogółem w gminach mazowieckich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001–2004 (w zł)

Gminy	2001	2002	2003	2004	Różnica (5-2)	Dynamika (2001=100)	
						nominalna	realna
ogółem	1328	1408	1442	1643	315	123,7	116,4
miejskie	1368	1347	1381	1559	191	114,0	107,2
miejsko-wiejskie	1413	1512	1499	1689	276	119,5	112,4
wiejskie	1263	1380	1440	1659	396	131,4	123,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych, GUS.

W układzie terytorialnym występuje duże zróżnicowanie wydatków budżetowych. Największe wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ponad 3 tys. zł ponosiły gminy: Słupno (powiat płocki) i Różan (powiat miński). Najniższe – od 1100 do 1200 zł: Płońsk (gmina wiejska), Solec n. Wisłą (powiat lipski) (Mapa 11).

Najmniejszy zaś odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki budżetowe ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w województwie i kraju prezentuje Tabela 8.

Tabela 8. Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2004 r.

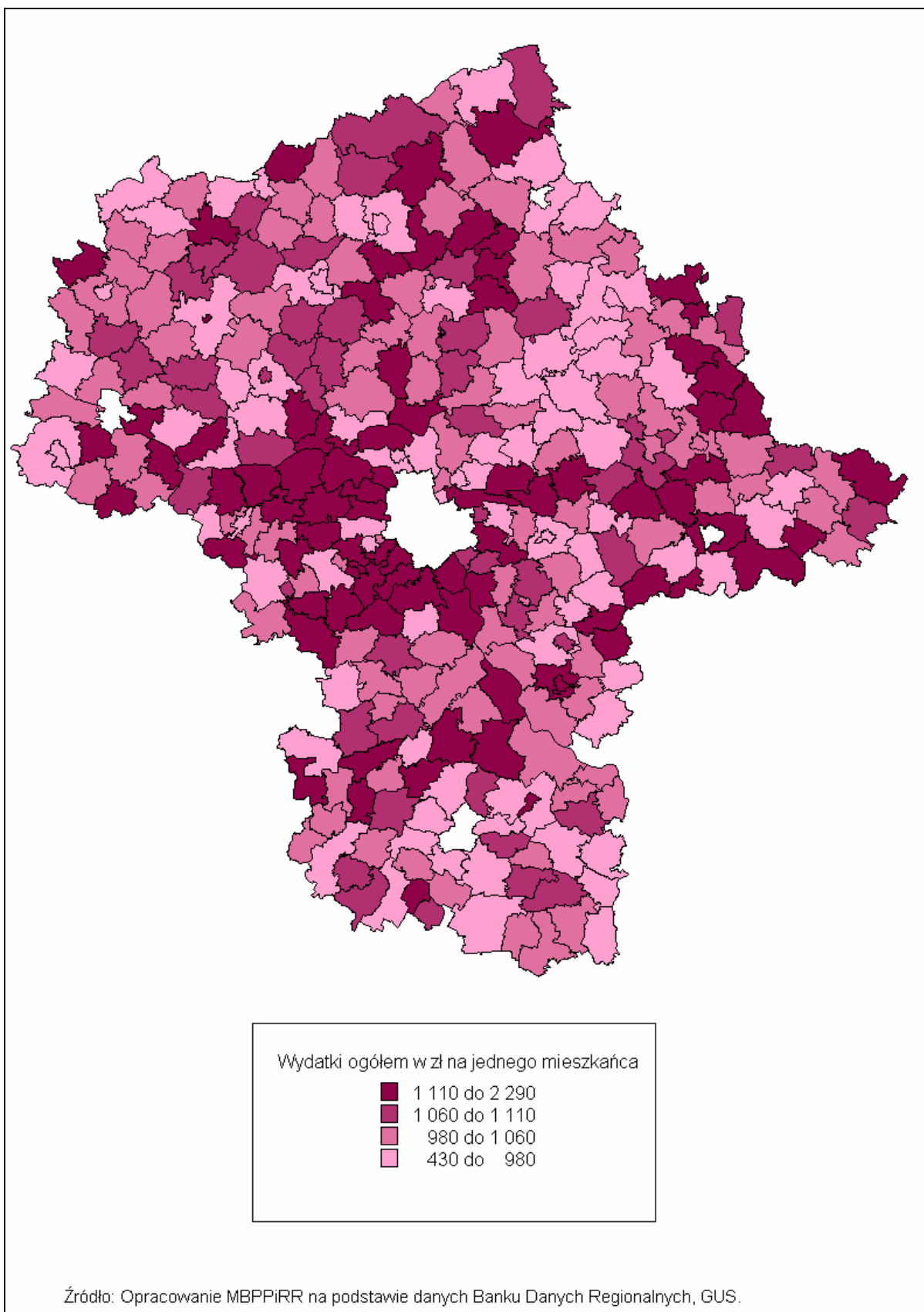
Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Wydatki ogółem na jednego mieszkańca (w zł)	średnie dla typu	1559	1689	1659
	minimalne	1202	1162	1077
	maksymalne	3548	3097	3331
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		5	38	95
odsetek gmin powyżej średniej w typie		45	15	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

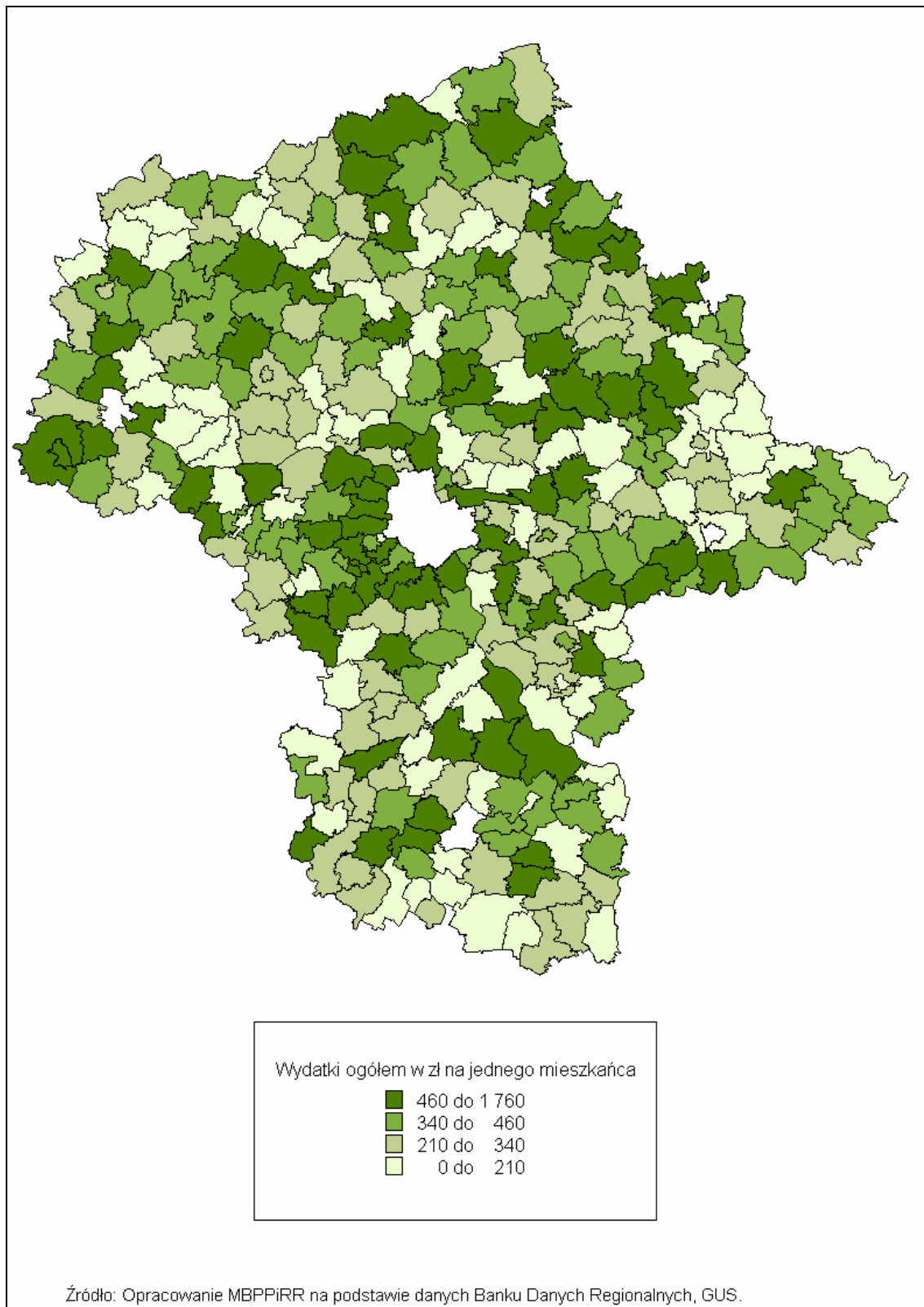
3.1. Wydatki bieżące

Wydatki bieżące stanowiły podstawową część (64%) wszystkich wydatków i osiągnęły w roku 2004 wysokość 1 028 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (przebieg ich zróżnicowanie prezentuje mapa 10). Wzrosły one o 239 zł w stosunku do 2001 roku. Z kwoty wydatków bieżących wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 54% i wyniosły 558 zł, wzrosły o 78 zł od roku 2001. Największy wzrost wydatków bieżących w badanym okresie zanotowano w gminach: miejskiej Pionki (powiat radomski) o 650 zł, w gminie miejsko-wiejskiej Miastków Kościelny (powiat) o 505 zł i w gminie wiejskiej Wiecznia Kościelna (powiat garwoliński) o 464 zł. Natomiast największy spadek w gminach miejskich odnotowano w Wyszkowie, o – 243 zł i w Ząbkach o – 193 zł.

Mapa 10. Wydatki bieżące gmin mazowieckich w 2004 r.



Mapa 11. Wydatki na mieszkańca w gminach mazowieckich w 2004 r.



3.2. Wydatki majątkowe inwestycyjne

Wydatki majątkowe inwestycyjne gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004 nominalnie wzrosły o 28, z czego w poszczególnych latach (w porównaniu do roku poprzedniego) zmiany te wynosiły:

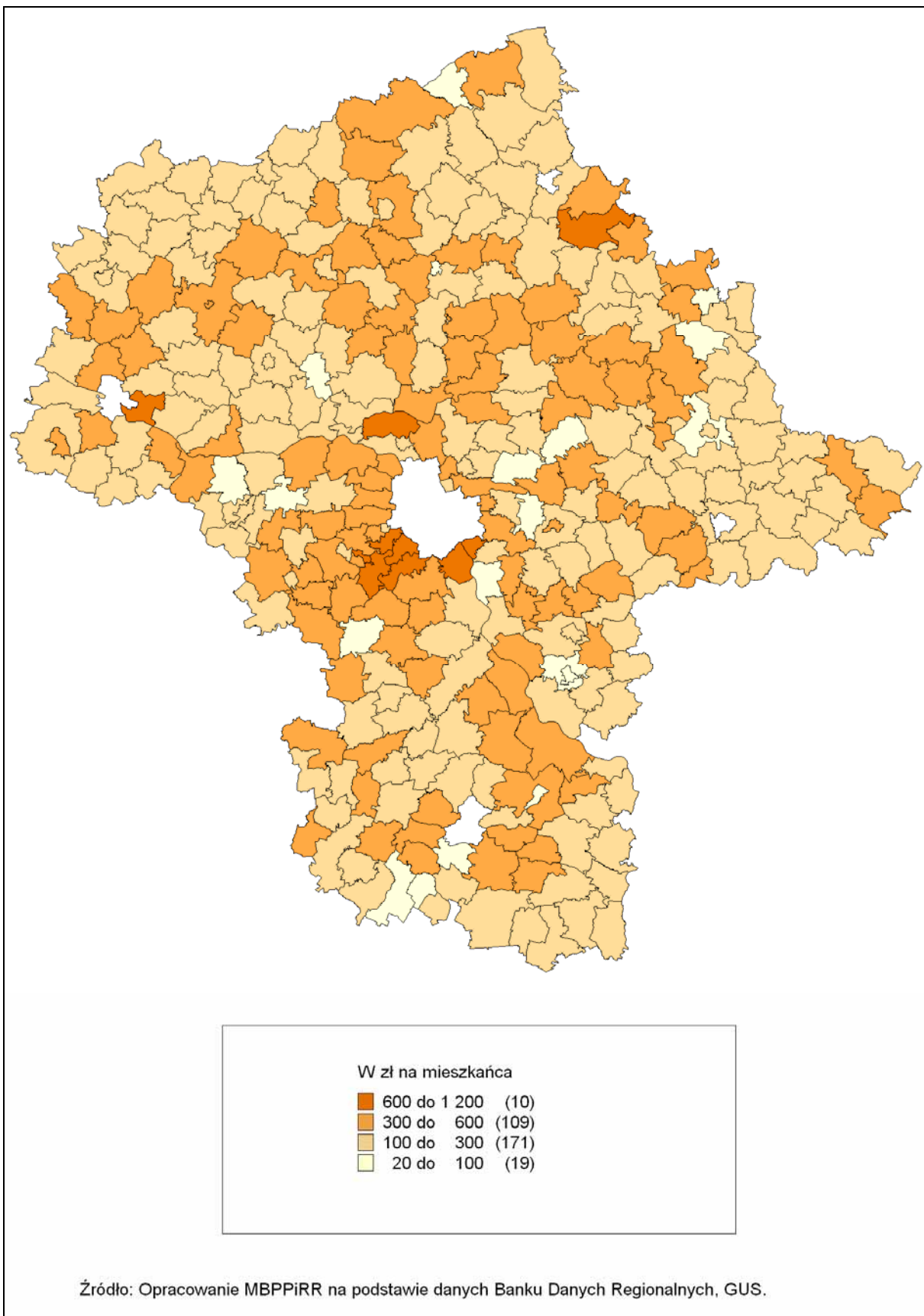
- w 2002 r. wzrost o 3%,
- w 2003 r. spadek o 37%,
- w 2004 r. wzrost o 32%.

Realne wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2001–2004 wykazywały spadek o 20. W – poszczególnych gminach zmiana ta kształtowała się w przedziale od -100 do ponad 9 000. Największy spadek wydatków majątkowych inwestycyjnych realnych odnotowany został w gminach: Sypniewo (powiat makowski), Karczew (powiat otwocki), Rzecznów (powiat lipski) i Wierzbica (powiat radomski). Największy wzrost odnotowano w gminach: Trojanów (powiat garwoliński), Krzynowłoga Mała (powiat przasnyski), Boguty-Pianki (powiat ostrowski), Olszanka (powiat łosicki) i Rościszewo (powiat sierpecki).

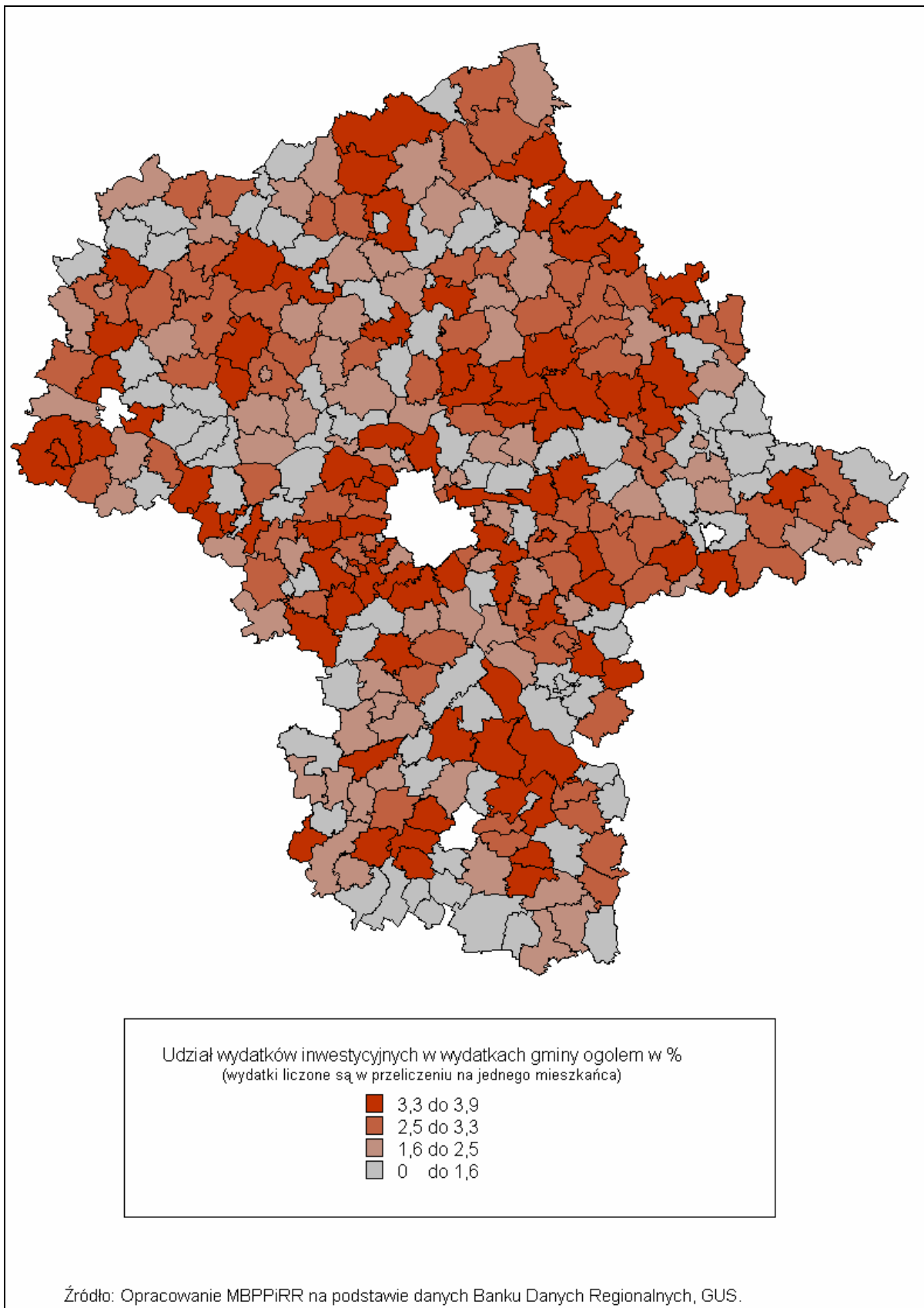
Na koniec przyjętego do analizy okresu, uwzględniając wskaźnik inflacji, na 309 gmin 97 odnotowały mniejsze wydatki majątkowe inwestycyjne niż w roku 2001.

Duże zróżnicowanie w stanie wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin występowało pomiędzy podregionami. Największy wzrost, o ponad 68% odnotował podregion ostrołęcko-siedlecki. Najniższy wzrost: o 7% wystąpił w podregionie warszawskim. W ramach poszczególnych gmin, wydatki inwestycyjne na mieszkańca ilustruje mapa 12, a ich (przeważnie niewielki i już nie tak zróżnicowany) udział w wydatkach całkowitych gmin (Mapa 13).

Mapa 12. Wydatki inwestycyjne na mieszkańca gmin mazowieckich w latach 2001–2004



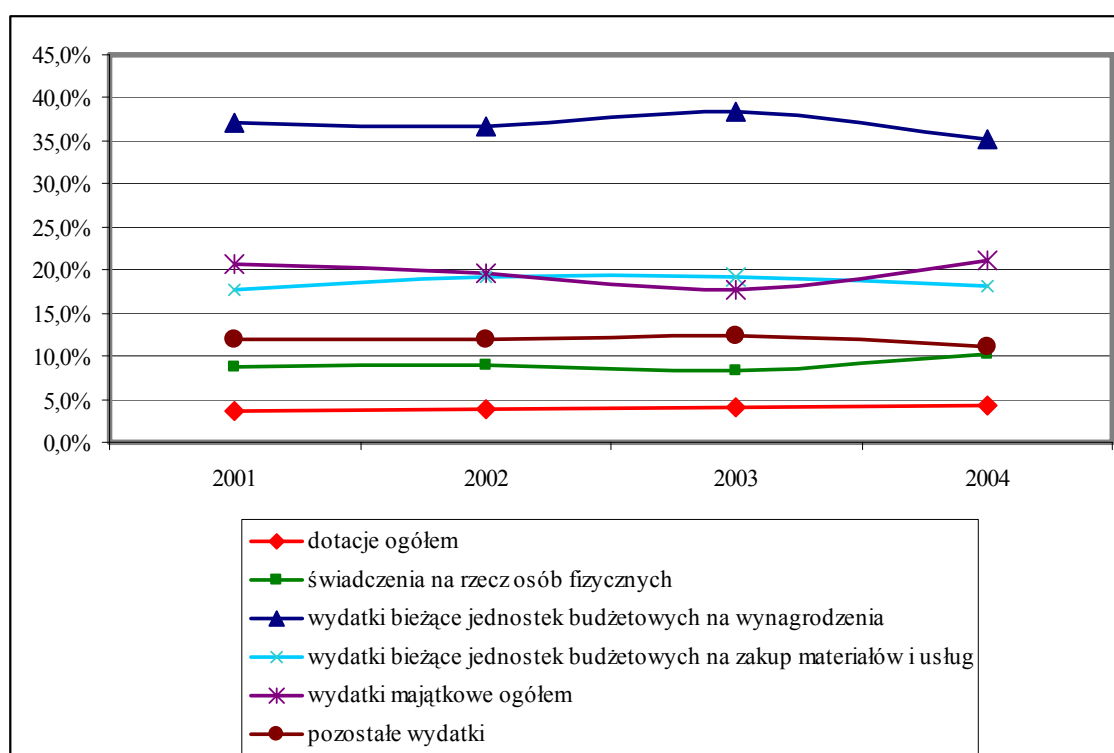
Mapa 13. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin mazowieckich w 2004 r.



3.3. Wydatki według głównych działów klasyfikacji budżetowej

Klasyfikacja budżetowa wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego jest szczegółowym podziałem dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Bazuje ona na określonym, jednolitym dla wszystkich jednostek podziale. Obowiązujący system klasyfikacji budżetowej opiera się na dwóch kryteriach: przedmiotowym i podmiotowym. Kryterium przedmiotowe dzieli dochody grupowane w oparciu o źródła uzyskania, wydatki natomiast wg celu przeznaczenia. Kryterium podmiotowe łączy dochody i wydatki wg organów zobowiązanych do gromadzenia dochodów i uprawnionych do dokonywania określonych wydatków. Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹², minister finansów jest upoważniony do określenia w rozporządzeniu szczegółowej klasyfikacji poszczególnych części budżetu.

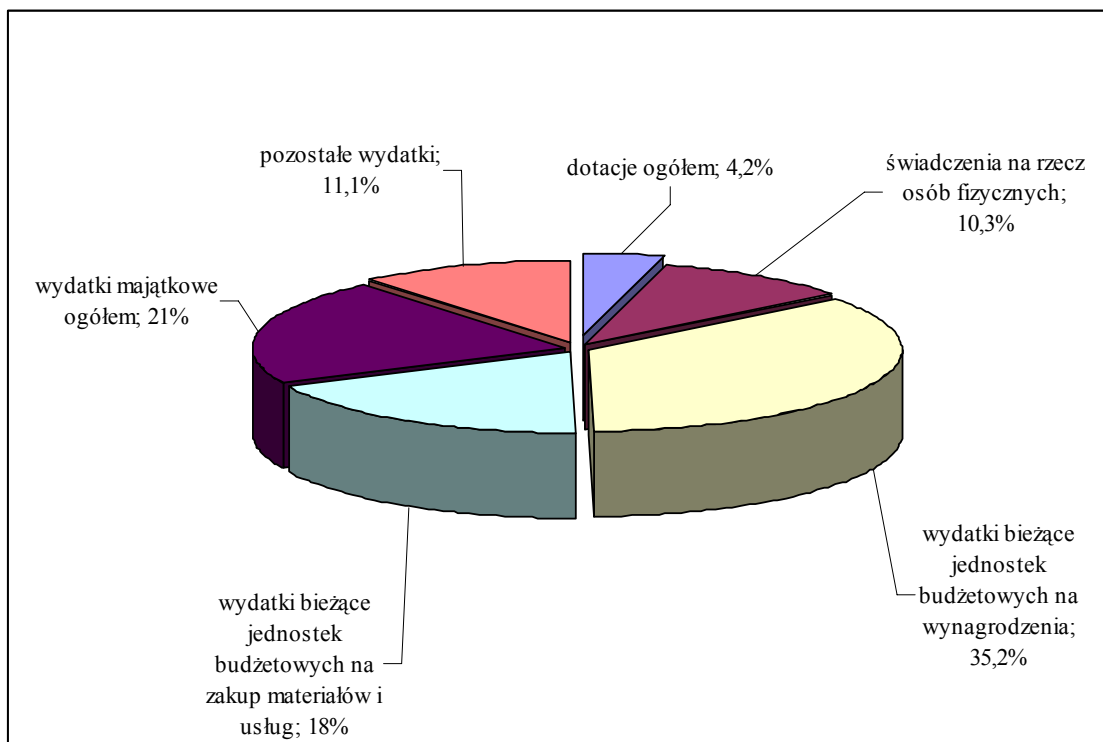
Dynamikę struktury podstawowych wydatków majątkowych w województwie mazowieckim prezentuje Wykres 6 i 7.



Wykres 6. Struktura i dynamika wydatków budżetowych gmin w podstawowych kategoriach w latach 2001–2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

¹² Dz.U. Nr 249, poz. 2104.



Wykres 7. Struktura wydatków gmin mazowieckich w 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS.

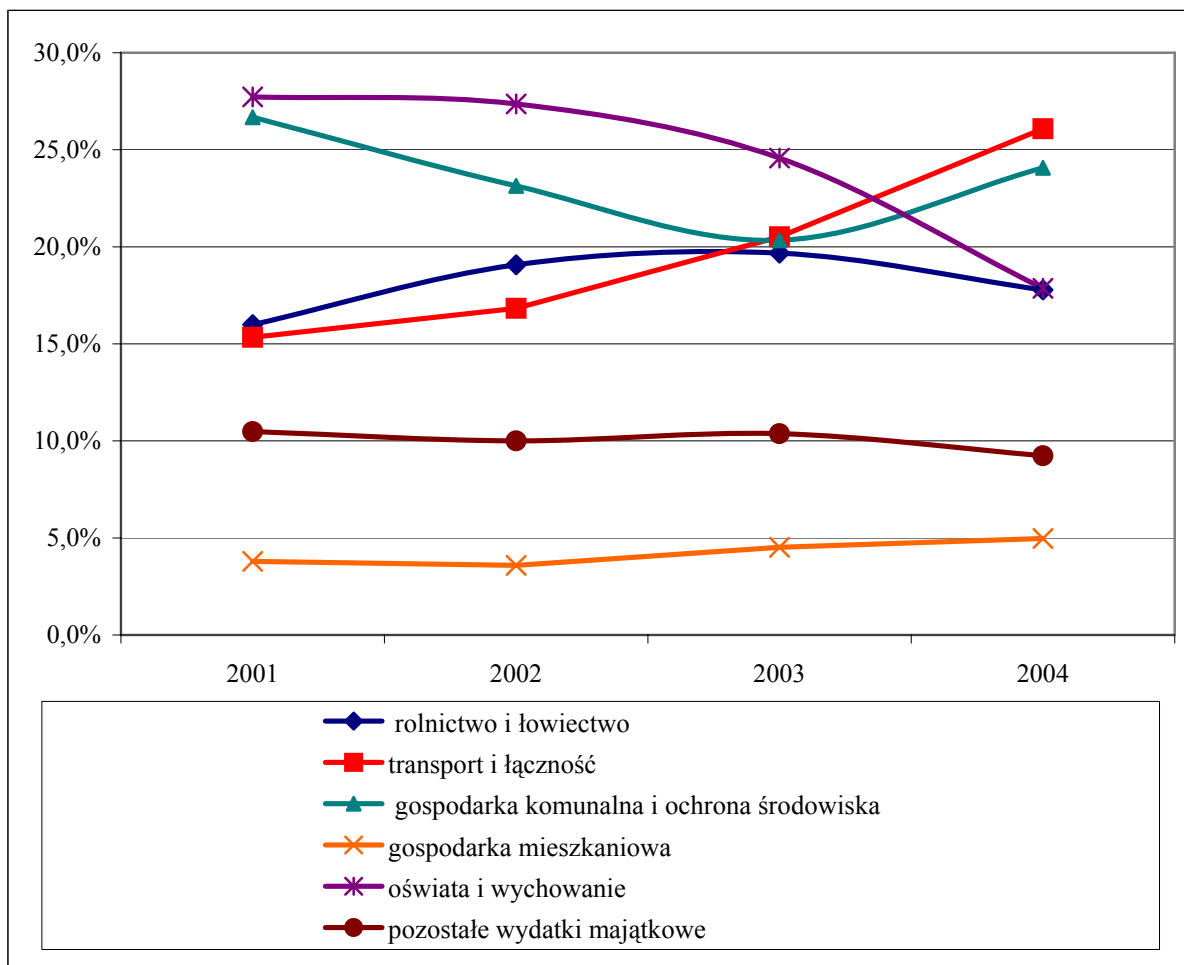
Największą grupę wśród wydatków ogółem zajmowały w roku 2004 wydatki na wynagrodzenia. Kolejną grupę wydatków stanowiły wydatki na zakup materiałów i usług, następną wydatki majątkowe (w grupie tych wydatków 98% to wydatki inwestycyjne). Ponadto w grupie wydatków ogólnych istotne znaczenie miały dotacje i świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Przykładowe wydatki ogółem gmin na mieszkańca w zł, w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej kształtowały się następująco:

- w roku 2001
 - Dotacje ogółem od 0 do 250;
 - Świadczenia na rzecz osób fizycznych – od 59 do 228;
 - Bieżące wynagrodzenia od 292 do 786;
 - Zakup materiałów od 101 do 710;
 - Majątkowe od 0 do 1149.
- w roku 2004
 - Dotacje ogółem od 0 do 452;
 - Świadczenia na rzecz osób fizycznych – od 71 do 317;
 - Bieżące wynagrodzenia od 215 do 917;
 - Zakup materiałów od 140 do 767;
 - Majątkowe od 0 do 1758.

Udział wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wydatkach majątkowych gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004 kształtował się na poziomie zbliżonym do 98%. Z uwagi na to, że Bank Danych Regionalnych GUS nie prezentuje danych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych, ograniczając szczegółowość statystyki do pozycji wydatków majątkowych. Dla uproszczenia, nie popełniając istotnego błędu można przeanalizować strukturę tego typu wydatków badając strukturę celową tych wydatków.

Dynamikę struktury podstawowych wydatków majątkowych w województwie mazowieckim w przeliczeniu na jednego mieszkańca prezentuje Wykres 8 i 9.

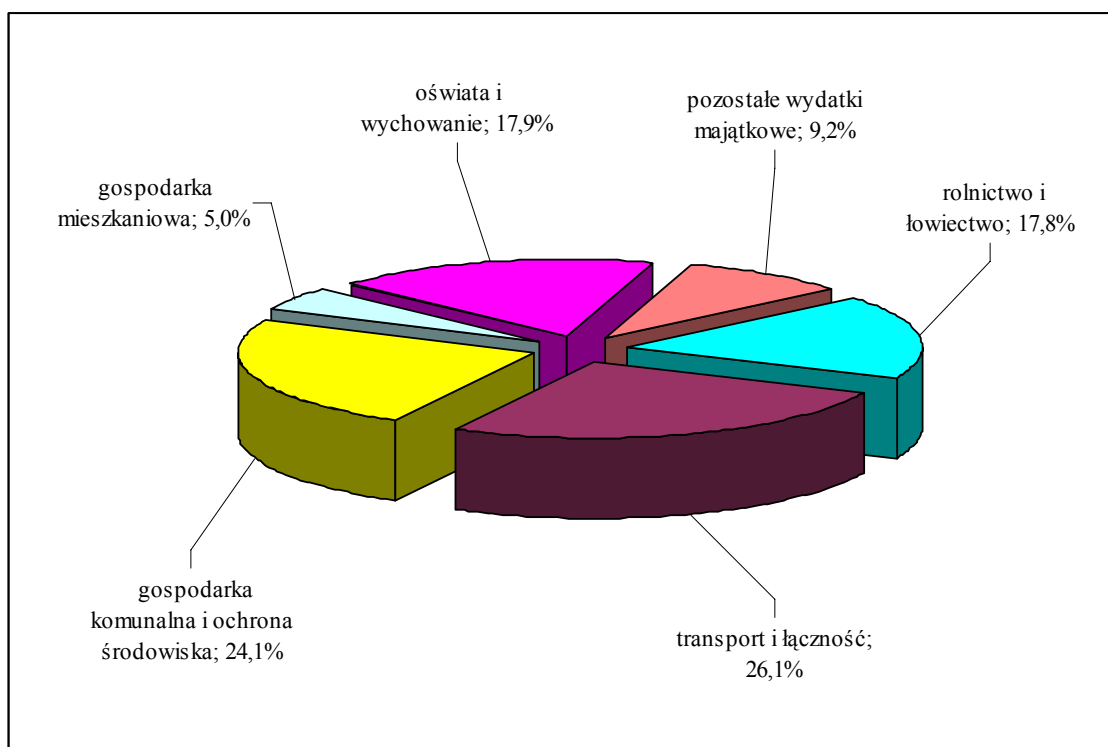


Wykres 8. Dynamika zmian wydatków majątkowych w gminach mazowieckich w latach 2001–2004.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych, GUS.

Przykładowe wydatki majątkowe gmin na mieszkańca w zł, w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej kształtowały się następująco:

- w roku 2001
 - Oświata i wychowanie od 0 do 890;
 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – od 0 do 434;
 - Transport i łączność od 0 do 254;
 - Rolnictwo i Łowiectwo od 0 do 556;
 - mieszkalnictwo od 0 do 132;
- w roku 2004
 - Oświata i wychowanie 0 do 670;
 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska od 0 do 1 187;
 - Transport i łączność od 0 do 707;
 - Rolnictwo i Łowiectwo 0 do 790;
 - Mieszkalnictwo 0 do 320.



Wykres 9. Struktura wydatków majątkowych w gminach mazowieckich w 2004 r.

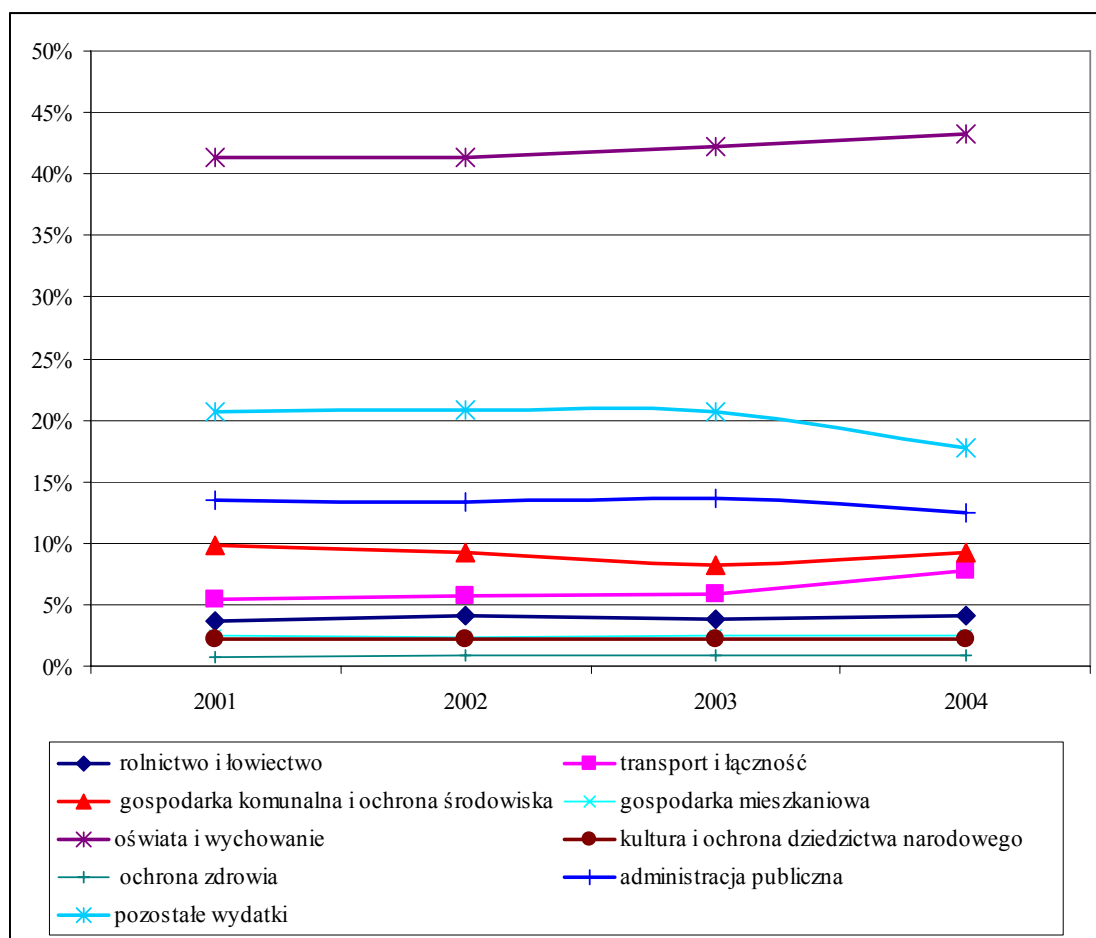
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Analizując dynamikę zmian struktury wydatków według kwalifikacji budżetowej w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001–2004, należy zwrócić uwagę na wzrastające wydatki budżetowe na oświatę i wychowanie, pomoc społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, co wiąże się z przejmowaniem i rozszerzaniem kompetencji gmin, a w konsekwencji z koniecznością finansowania przez nie większej liczby zadań i obowiązków. Szczególną dynamiką w wydatkach oświatowych odznaczały się wydatki na dożywianie dzieci w szkołach (gimnazjach, liceach ogólnokształcących), a przede wszystkim w przedszkolach przy szkołach podstawowych. Natomiast w grupie wydatków na pomoc społeczną największą dynamiką charakteryzowały się wydatki majątkowe, na domy pomocy społecznej oraz na placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Na niezmiennym poziomie pozostały wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska.

Niepokojący jest natomiast spadek wydatków na transport i łączność, o ponad 12 punktów procentowych, a w szczególności spadek wydatków majątkowych związanych z infrastrukturą transportową i utrzymaniem dróg gminnych.

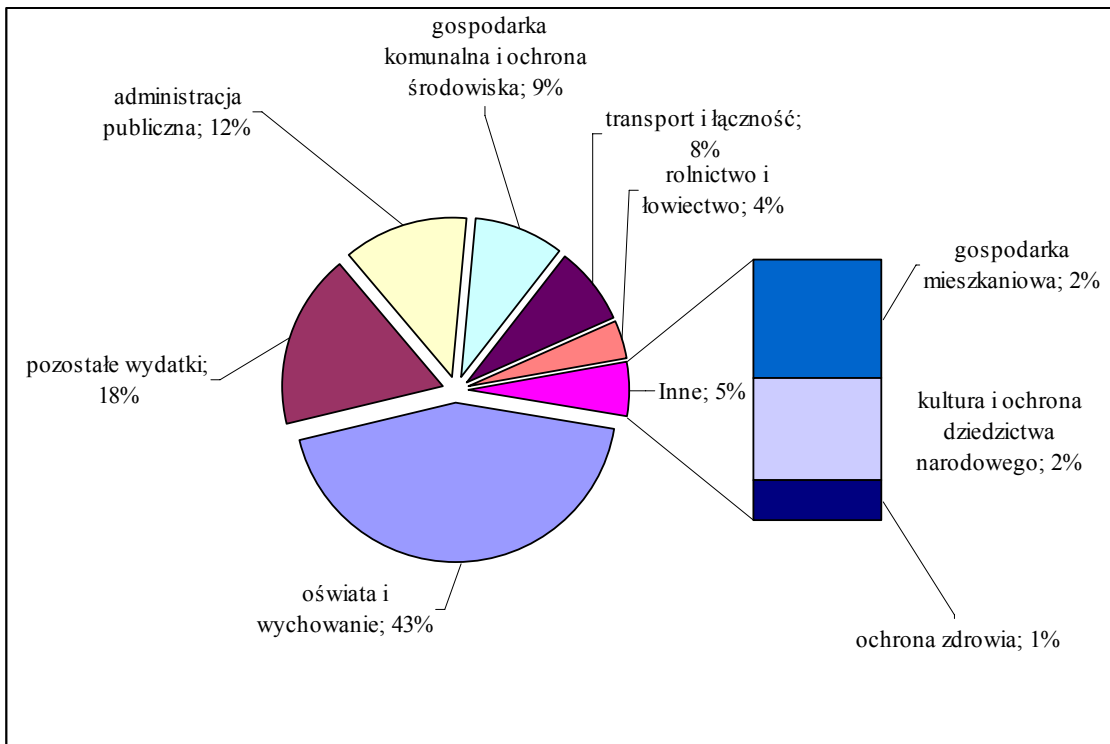
Dynamika zmian struktury wydatków według kwalifikacji budżetowej w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001–2004 zaprezentowana została na Wykresie 10.



Wykres 10. Dynamika zmian struktury wydatków według kwalifikacji budżetowej w gminach mazowieckich w latach 2001–2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Największą grupę wśród wydatków, według kwalifikacji budżetowej, zajmowały w roku 2004 wydatki na oświatę i wychowanie. Kolejną grupę wydatków stanowiły wydatki na administrację publiczną, następną wydatki na transport i łączność oraz wydatki na pomoc społeczną wraz z pozostałymi zadaniami polityki społecznej (Wykres 11).



Wykres 11. Struktura wydatków gmin mazowieckich według kwalifikacji budżetowej w 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych, GUS.

4. Wynik budżetowy gmin

W roku 2004 w grupie 27 gmin miejskich deficyt wystąpił w 13 gminach. Największa nadwyżka wydatków w porównaniu do dochodów wystąpiła w gminach: Raciąż (powiat płoński), Otwock (powiat otwocki) i Gostynin (powiat gostyniński), gdzie udział deficytu w dochodach wynosił odpowiednio 39%, 19% i 17%, natomiast w 17 gminach wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami wahająca się od prawie 15% w gminie miejskiej Ząbki i 11% w gminie Legionowo.

Na 230 gmin wiejskich nadwyżka wydatków nad dochodami wystąpiła w 135 gminach. Największy deficyt wystąpił w grupie 55 gmin i wynosił ponad 10% udziału dochodu w wydatkach, z tego nadwyżka wydatków nad dochodami w przedziale od 20% do 30% wystąpiła w 11 gminach, natomiast ponad 30% deficyt dotyczył 5 gmin: Wiązowna (powiat otwocki), Stromiec (powiat białobrzeski), Tczów (powiat zwoleński) i Iłów (powiat sochaczewski) (Mapa 14).

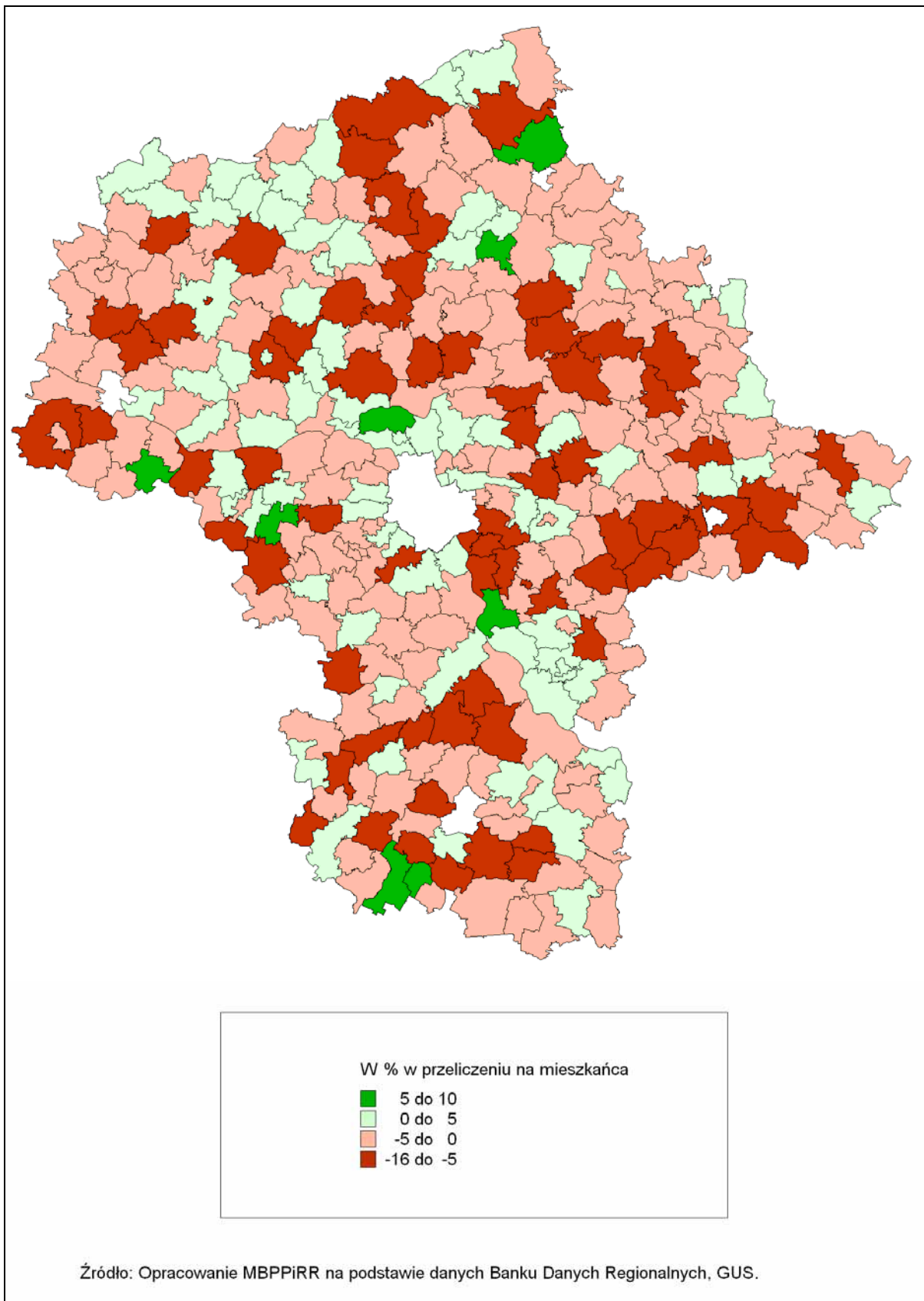
Należy podkreślić, iż w latach 2001-2004 nadwyżka wydatków nad dochodami utrzymywała się jedynie w trzech gminach wiejskich: Orońsko (powiat szydłowiecki), Gostynin (powiat gostyniński) i Celestynów (powiat otwocki).

W grupie gmin miejsko-wiejskich, na 50 gmin, nadwyżka wydatków nad dochodami występowała w 26 gminach, z czego ponad dziesięcioprocentowa nadwyżka występowała w 5 gminach. Prawie 23% sięgał deficyt w gminie Pilawa (powiat garwoliński), natomiast prawie 40% w gminie Wyśmierzce (powiat białobrzeski).

Reasumując, na 309 gmin, w roku 2004 nadwyżka wydatków nad dochodami wystąpiła w 56% gmin, z tego deficyt ponad 20-procentowy dotyczył 21% gmin.

Natomiast w okresie 2001–2004 udział gmin wykazujących nadwyżkę wydatków wynosił odpowiednio w poszczególnych latach: 64%, 54%, 54% i 56%. W grupie z ponad dziesięcioprocentowym niedoborem dochodów w latach 2001–2004 było odpowiednio 20%, 11%, 10% i 21% gmin.

Mapa 14. Wynik budżetowy na mieszkańca (- deficyt, + nadwyżka) w gminach mazowieckich w latach 2001–2004



Podsumowanie

Ograniczony zakres badania objętego niniejszym opracowaniem pozwolił jedynie na wskazanie najważniejszych kategorii wpływów i wydatków budżetowych gmin województwa mazowieckiego, z uwzględnieniem ich dynamiki i przestrzennego zróżnicowania. Tym niemniej, nawet wnioski z tej pobieżnej analizy poszczególnych pozycji budżetowych, pozwalają na sformułowanie uwag ogólniejszej natury dotyczących możliwości polepszenia sytuacji budżetowej podstawowych JST województwa mazowieckiego, a nawet całego systemu finansowania samorządów. Dotyczą one np. widocznej już na pierwszy rzut oka daleko idącej niesamodzielności budżetowej – dochody własne stanowią w wielu gminach mniejszościowy udział całkowitych wpływów do budżetu. Powody do niepokoju o kondycję finansową mazowieckich gmin daje także zestawienie wyników budżetowych, w którym aż połowa jednostek zanotowała deficyt. Taki stan rzeczy przekłada się również na realizowane przez gminy przedsięwzięcia inwestycyjne, których skala została mierzona w niniejszym badaniu udziałem wydatków na nie przeznaczonych w rozchodach ogółem. Odnotowane w większości jednostek niskie i bardzo niskie wartości tego wskaźnika świadczą o niezdolności samorządów do finansowania własnego rozwoju, a zarazem do przyczyniania się do wzrostu całego województwa.

W nieco bardziej szczegółowej analizie dochodów własnych gmin, najważniejszą ich kategorią okazuje się udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jednak przy obecnych uregulowaniach prawnych, władze samorządowe mają na nią tylko pośredni wpływ. Wynika to głównie z faktu, że zarówno polityka podatkowa, jak i udział gmin w dochodach z tego źródła określone są na poziomie krajowym. Możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów bez względu na miejsce pracy podatnika można poszukiwać jednak np. w działaniach skierowanych w pobudzanie aktywności zawodowej ludności wiejskiej. Wzrost mobilności tej części siły roboczej i związane z nim lepsze dopasowanie umiejętności pracowników do popytu rynkowego mogłoby zwiększyć dochody ludności, a co za tym idzie, podatkowe wpływy gmin. Doznaje ona jednak szeregu ograniczeń, jak np. odległość miejsca pracy od miejsca zamieszkania, poziom wykształcenia, konkurencja na rynku pracy. Dlatego ważnym czynnikiem aktywizacji zawodowej ludności wiejskiej z obszarów znajdujących się poza bezpośrednim wpływem aglomeracji warszawskiej jest pobudzenie inicjatywy przedsiębiorczości.

Mimo znacznie niższego udziału podatku od osób prawnych w dochodach własnych gmin, poziom indywidualnej przedsiębiorczości ludzi jest wciąż ważnym czynnikiem stymulującym rozwój gmin wiejskich województwa warszawskiego. Dowodem na to mogą być chociażby przedstawione w niniejszym opracowaniu dochody (zarówno ich poziom, jak i stopy wzrostu w poszczególnych latach) gmin, w których lokalizowane były znaczące inwestycje kapitału zagranicznego. Rozwojowi inicjatyw biznesowych sprzyja duży rynek pracy i zbytu województwa, jednak ze względu na niewielki ustawowo przyznany odsetek dochodów podatkowych niektóre gminy nie dostrzegają swojej szansy rozwojowej w konkurowaniu z innymi jednostkami o inwestycje krajowe i zagraniczne.

Dlatego też wzrost udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa – podatku dochodowym od osób prawnych – mógłby stać się istotnym stymulatorem dla wielu gmin do zachęcania znaczących inwestorów do rozszerzania działalności gospodarczej na ich terenie, ale i zwiększenia finansowej samodzielności tych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym z czynników ograniczających swobodną zmianę źródeł dochodów są drastyczne różnice opodatkowania działalności gospodarczej i rolniczej jak i istotne różnice w składkach ZUS i KRUS. Powodują one ograniczenie konkurencyjności pozarolniczej działalności gospodarczej, zwłaszcza dla osób planujących prowadzenie działalności usługowej obciążonej

istotnym ryzykiem pozyskiwania stałych dochodów. Szansy na polepszenie tego stanu upatrywać można w programach wsparcia prywatnej przedsiębiorczości, w tym sektora MŚP, w tym finansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE.

W obecnym stanie prawnym, dla zrównoważenia deficytu budżetu gmin niezbędne jest dofinansowanie wydatków z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji na określone zadania realizowane przez samorząd, będący podstawowym ogniwem administracji publicznej. Dotacje i subwencje, których warunki i tryb przyznawania określone są w opisanych na wstępie ustawach często okazują się jednak niewystarczające zaspokojenia wszystkich potrzeb rozwojowych gmin.

Przed gminami stają więc nowe wyzwania, związane z pozyskiwaniem środków na dofinansowanie zadań własnych ze źródeł pozabudżetowych, w tym przede wszystkim ze środków wsparcia. Jednak wiele gmin o bardzo ograniczonym budżecie i nienajlepszej kondycji finansowej nie będzie w stanie uzupełnić dodatkowych środków własnych w postaci uzyskiwanych kredytów i pożyczek lub emisji papierów wartościowych, obligacji jednostek samorządu terytorialnego oraz związków komunalnych. W konsekwencji będzie to uniemożliwiało spełnienie wymogu wkładu własnego w inwestycję oraz sfinansowanie wszystkich kosztów niekwalifikowanych do refundacji, a niezbędnych przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Szeregu gminom województwa mazowieckiego grozi dalsze rozwarstwienie „degradacja i zacofanie infrastrukturalne”.

Dlatego też pożądane wydaje się oddziaływanie władz samorządowych na ustawodawcę i debata nad nowym modelem finansowania samorządu terytorialnego. Powinien on przede wszystkim w większym stopniu uwzględniać udział gmin w podatkach kształtowanych na stopniu centralnym lub nawet możliwość pewnego oddziaływania na stopy tych podatków. Wymusiłoby to na gminach z jednej strony większe wysiłki w przyciąganie kapitału i oddziaływanie na aktywizację lokalnych rynków pracy z drugiej. Oprócz tego mogłoby to przyczynić się do bardziej racjonalnego wydatkowania tych środków, dzięki świadomości, że dodatkowe dochody zostały wypracowane własnym wysiłkiem danej JST.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, nie przeprowadzono dokładniejszej analizy poszczególnych grup gmin, poza ich podziałem na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Interesujące wyniki mogłoby dać natomiast porównanie wyników budżetowych poszczególnych gmin w ramach inaczej sformułowanych kategorii. Przykładowo można by poszukać korelacji między rozwojem dużych ośrodków miejskich i otaczających je gmin (pozwoliłoby to zweryfikować tezę o monocentrycznym – wokół Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego – rozwoju Mazowsza i zdiagnozować siłę oddziaływania gospodarczego pozostałych ośrodków subregionalnych). Celowe wydaje się również, uwzględnienie szerszego spektrum wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i porównanie ich z budżetami poszczególnych jednostek. Możliwe, być może, byłoby wtedy wyróżnienie grupy gmin, które czerpią konkretne korzyści ze zlokalizowanych na ich obszarze znaczących inwestycji i, tym samym, poparcie tezy o celowości zmiany systemu finansowania samorządu terytorialnego w naszym kraju. Wspomniane zagadnienia będą przedmiotem głębszej analizy w kolejnych wydaniach niniejszego periodyku.

Materiały dodatkowe (poza danymi statystycznymi):

- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 oraz nr 104, poz. 656).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96, z późn. zm.).

Słowniczek skrótów:

Budżet jednostki samorządu terytorialnego - roczny plan finansowy uchwalany w formie uchwały budżetowej, obejmującym: dochody i wydatki oraz przychody i rozchody jednostek samorządu terytorialnego (JST), przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych; na podstawie budżetu JST prowadzą swoją gospodarkę finansową w sposób jawny i samodzielny. Konstrukcja treści budżetu jest wyznaczona przez zespół zasad budżetowych, wśród których najważniejsze znaczenie należy przypisać zasadom: jedności, uprzedniości, równowagi, szczególności.

JST – jednostka samorządu terytorialnego: gmina, powiat, województwo.

MBPPIRR – Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego.

Klasyfikacja budżetowa - prawnie uregulowany system grupowania dochodów i wydatków budżetowych wyodrębnionych według jednolitych kryteriów na określone podziały; stanowi podstawowy element układu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Klasyfikacja budżetowa spełnia funkcję: ekonomiczną, finansową, prawną.

Spis map:

Mapa 1. Zmiany dochodów ogółem w gminach województwa mazowieckiego w latach 2001–2004	12
Mapa 2. Dochody budżetowe ogółem gmin mazowieckich w 2004 r.	14
Mapa 3. Trzy podstawowe źródła dochodów gmin mazowieckich w 2004 r.	15
Mapa 4. Dochody gmin mazowieckich z podatku od osób prawnych w 2004 r. na 1 mieszkańca	26
Mapa 5. Dochody z podatku od osób fizycznych na pracującego w gminach mazowieckich w 2004 r.	27
Mapa 6. Subwencja ogólna na mieszkańca w gminach województwa mazowieckiego	29
Mapa 7. Dotacje na mieszkańca gmin mazowieckich w 2004 r.	31
Mapa 8. Dochody gmin pochodzące ze źródeł zewnętrznych w 2004 r.	32
Mapa 9. Zmiany wydatków gmin mazowieckich w latach 2001–2004.....	34
Mapa 10. Wydatki bieżące gmin mazowieckich w 2004 r.	36
Mapa 11. Wydatki na mieszkańca w gminach mazowieckich w 2004 r.	37
Mapa 12. Wydatki inwestycyjne na mieszkańca gmin mazowieckich	39
Mapa 13. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin mazowieckich w 2004 r.	40
Mapa 14. Wynik budżetowy na mieszkańca (- deficyt, + nadwyżka) w gminach mazowieckich w latach 2001-2004	48

Spis wykresów:

Wykres 1.	Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin w województwie mazowieckim w latach 2001–2004.....	16
Wykres 2.	Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin miejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004.....	17
Wykres 3.	Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004.....	17
Wykres 4.	Struktura i dynamika zmian dochodów własnych gmin wiejskich w województwie mazowieckim w latach 2001–2004.....	18
Wykres 5.	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin mazowieckich (zagregowane w skali powiatów) w 2004 r.	23
Wykres 6.	Struktura i dynamika wydatków budżetowych gmin w podstawowych kategoriach w latach 2001-2004	41
Wykres 7.	Struktura wydatków gmin mazowieckich w 2004 r.	42
Wykres 8.	Dynamika zmian wydatków majątkowych w gminach mazowieckich w latach 2001–2004	43
Wykres 9.	Struktura wydatków majątkowych w gminach mazowieckich w 2004 r.	44
Wykres 10.	Dynamika zmian struktury wydatków według kwalifikacji budżetowej w gminach mazowieckich w latach 2001–2004.....	44
Wykres 11	Struktura wydatków gmin mazowieckich według kwalifikacji budżetowej w 2004 r.	45

Spis tabel:

Tabela 1. Zmiany budżetów gmin województwa mazowieckiego w latach 2001–2004	11
Tabela 2. Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001–2004 (w zł)	12
Tabela 3. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin województwa mazowieckiego w 2004 r.	12
Tabela 4. Dochody własne w dochodach ogółem gmin mazowieckich w przedziałach.....	21
Tabela 5. Poziom i dynamika dochodów własnych w gminach mazowieckich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001–2004 (w zł)	23
Tabela 6. Dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin województwa mazowieckiego w 2004 r.	23
Tabela 7. Poziom i dynamika wydatków ogółem w gminach mazowieckich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001-2004 (w zł)	34
Tabela 8. Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2004 r.	34

Abstract

The institution of the self-governed municipalities as the first-level administrative units was one of the key elements to the 1990 administrative reform in Poland. At the same time, both own and deputed (by the central government) competences were attributed to them, together with budgetary independence. The financing regulations have changed over time, along with the changes in tasks, as well as à propos the introduction of three-level administrative subdivision in 1999. The last significant reform of the self-government financing system was introduced in 2004, with the aim of increasing the units' independence in this sphere.

The aim of the present dissertation is to analyse the budgets of the municipalities of the Mazowieckie voivodeship. It includes the main categories of income and expenses of 3 types of units: urban, rural, and mixed: urban-rural, as well as the budgetary balance of each entity. The results not only enabled to diagnose the current financial situation of the municipal self-governments of the voivodeship, but also allowed to formulate general remarks on self-government financing system in Poland.