

JERZY MAŁECKI, JAN SOBIECH

GOSPODARKA BUDŻETOWA GMIN W 1991 R. W ŚWIETLE BADAN ANKIETOWYCH

1. Cel i założenia badań

Nie może budzić wątpliwości, że o efektach działania gmin decydują ich finanse¹. Tymczasem przy reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 r. kwestie decydujące o istocie samorządu, a mianowicie nowe regulacje prawnofinansowe odłożono do późniejszych ustaw. Cześć tych nowych uregulowań nie ukazała się do połowy 1992 r., a te które funkcjonują są rodem z poprzedniego scentralizowanego systemu kierowania gospodarstwem narodowym lub też mają charakter przejściowy².

Przed ustawodawcą polskim stoi więc nadal problem ustanowienia stabilnego i trwałego systemu finansów komunalnych. Aby jednak skonstruować taki nowy system finansów lokalnych, trzeba nie tylko dysponować określoną wiedzą i modelami teoretycznymi (często sugerowanymi przez zachodnich doradców nie znających zupełnie realiów polskich), ale trzeba także posiadać określoną sumę wiedzy o rzeczywistym kształtowaniu się finansów gmin, trzeba mieć również wyniki rachunków symulacyjnych obrazujących plusy i minusy takiego czy innego systemu zasilania dochodowego³.

Z tego też względu podejmując się w ramach Krajowego Instytutu Badań Samorządowych opracowania autorskiego projektu kompleksowej ustawy o finansach komunalnych⁴, podjęliśmy jednocześnie szerokie badania ankietowe nad kształtowaniem się gospodarki finansowej gmin w 1990 i 1991⁵ roku, przeprowadziliśmy wariantowe rachunki symulacyjne wyboru sposobu ustalania i rozdziału subwencji ogólnej z budżetu państwa dla gmin⁶. Przeprowadzone przez nas badania ankietowe i rachunki symulacyjne są pierwszymi w Polsce.

Prezentowane w dalszej części artykułu problemy, ukazują w sposób syntetyczny rzeczywisty stan finansów lokalnych gmin w 1991 r. w oparciu

¹J. Wierzbicki, *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, Z. 2, s. 138 i n.

²J. Małecki, *Z problematyki nadzoru nad finansami komunalnymi*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, z. 1, s. 39 - 46; J. Małecki, *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, z. 2., s. 37 - 46.

³J. Małecki, J. Sobiech, *W sprawie założeń projektu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów samorządu terytorialnego*, Wspólnota 1990, nr 31.

⁴J. Małecki, J. Sobiech, *Autorski projekt ustawy o finansach komunalnych* (I wersja - listopad 1991), w: *Finanse komunalne*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992, s. 7 - 38.

⁵J. Małecki, J. Sobiech, P. Refermât, *Z badań nad finansami gmin*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1991, s. 11 - 42.

⁶J. Małecki, J. Sobiech, P. Refermât, *Finanse komunalne*, Załączniki 1 - 5, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992, s. 39 - 99.

o badania ankietowe wszystkich gmin w Polsce. Łącznie badaniami objęto 2 383 gminy, w tym 8 wielkich miast (powyżej 300 tys. mieszkańców), 32 duże miasta, ponad 100 do 300 tys. mieszkańców, 68 miast średniej wielkości w przedziale 40 - 100 tys. mieszkańców, 146 miast małych poniżej 40 tys. mieszkańców, wszystkie miasta i gminy zintegrowane oraz 1 547 gmin umownie przez nas nazywanych wiejskimi. Wiarygodne informacje uzyskano dotychczas z 1040 ankietowanych gmin, co stanowi około 44% całej populacji objętej badaniami, w tym z: 5 wielkich miast, 19 dużych miast, 27 miast średniej wielkości, 55 miast małych, 253 miast i gmin oraz z 681 gmin wiejskich. Nadesłane prawidłowe ankiety pochodzą z całej Polski, i to zarówno od jednostek samorządu terytorialnego, gdzie procesy finansowe w 1991 r. przebiegały bardzo korzystnie, jak i tych, gdzie gospodarka odbiegała od ustalonych przez nas standardów. Z tego też względu sądzimy, iż uzyskane przez nas wyniki i sformułowane wnioski są reprezentatywne. Mogą one zatem stanowić istotne źródło informacji dla projektodawców przyszłego systemu finansów komunalnych, stanowić podstawę weryfikacji zgłaszanych rozwiązań systemowych w tym zakresie. Zgromadzony zaś materiał z badań empirycznych może służyć dalszym analizom i ocenom sytuacji finansowej samorządu.

2. Dochody gmin w 1991 roku

Wejście w życie z początkiem 1991 roku ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku zmienia poprzedni układ zasilania budżetów samorządowych, ustala nowe zasady podziału dochodów pomiędzy państwo a organy lokalne. W roku tym toczył się także proces stopniowej komunalizacji szeregu elementów (składników) dotychczasowego mienia państwowego⁸, a także dokonano zmian w dotychczasowej konstrukcji niektórych podatków i opłat lokalnych⁹.

Zadaniem niniejszego opracowania nie jest jednak przedstawienie konstrukcji prawnych, na których opiera się od 1991 r. system zasilania budżetów gmin, lecz ukazanie w oparciu o wyniki ankietowe jak rzeczywiście kształtowały się dochody budżetowe gmin, jaka jest prakseologiczna sprawność owego nowego systemu zasilania dochodowego. I tak wydaje się, że takim ogólnym miernikiem sprawności zasilania budżetowego gmin w 1991 r. może być stopień wykonania planowanych przez samorządy dochodów, i to dla całej próby objętej badaniami, jak i w poszczególnych typach gmin (wiejskich, miastach i gminach, małych miastach, miastach średnich, miastach dużych i miastach wielkich). Globalny przebieg zasilania budżetowego samorządu terytorialnego w 1991 r. przedstawia poniższa tabela 1.

⁷ Ustawa z dnia 14 XII 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990 r. Nr 89, poz. 518 i z 1991 r. Nr 110, poz. 475).

⁸ Zoo. ustawę z dnia 10 V 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zmianami).

⁹ Zob. ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zmianami).

Tabela 1

Suma dochodów budżetowych gmin w 1991 w mld zł i w %

Nazwa gminy	Plan 1991 r.	Wykonanie 1991 r.	% wykonania planu
Suma dochodów całej próby	21 064	22 507	107
w tym:			
Suma dochodów gmin wiejskich	4 230	4 721	112
Suma dochodów miast i gmin	4 128	4 224	102
Suma dochodów miast małych	1 579	1 653	103
Suma dochodów miast średnich	2 577	2 704	105
Suma dochodów miast dużych	4 945	5 245	106
Suma dochodów miast wielkich	3 255	3 419	105

Źródło: własne badania ankietowe

Z danych tabeli 1 wynika przede wszystkim to, iż rzeczywiste dochody budżetów terenowych w 1991 r. przekraczały znacznie wielkości zakładane w planach. Stopień więc wykonania dochodów budżetów samorządowych przedstawia się korzystniej od wykonania dochodów budżetu państwa za ten sam okres. Z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy budżetowej na 1992 rok wynika bowiem, iż dochody budżetu państwa za 1991 rok zostały, po zmianach, zrealizowane zaledwie w 96,9%. Dlatego być może uzasadnione będzie wysunięcie tezy nie tyle o kryzysie dochodowym całej sfery finansów publicznych, a jedynie jednej jej części, czyli finansów państwa. Rzeczą ciekawą z tej tabeli pierwszej może być również to, że gminy wiejskie które zaliczono w dyskusjach do najślabszych ogniw samorządu terytorialnego, w zakresie osiągania dochodów okazały się najsprawniejsze.

Dla samorządności lokalnej istotne znaczenie ponadto posiadają źródła zasilania dochodowego, a więc czy są to dochody własne (gdzie władztwo gminy jest największe), czy też są to źródła zasilania zewnętrznego, takie jak: subwencja ogólna i dotacje celowe na zadania zlecone oraz zadania własne. Pogląd na tę kwestię pozwala sobie dla roku 1991 wyrobić tabela 2.

Tabela 2

Struktura dochodów budżetowych gmin w 1991 r. w mld zł i w %

Nazwa gminy	Dochody ogółem		Dochody własne		Subwencje ogólne		Dotacje celowe	
	mld zł	w %	mld zł	w %	mld zł	w %	mld zł	w %
Dochody całej próby	22 507	100	16 543	74	3 156	14	2 808	12
w tym:								
Dochody gmin wiejskich	4 721	100	2 778	59	1 391	29	553	12
Dochody gmin i miast	4 224	100	3 029	72	700	17	495	12
Dochody miast małych	1 653	100	1 261	76	181	11	212	13
Dochody miast średnich	2 704	100	2 169	76	147	7	388	17
Dochody miast dużych	5 245	100	3 969	76	584	11	691	13
Dochody miast wielkich	3 419	100	2 811	82	151	4	456	13

Źródło: własne badania ankietowe

Dane tabeli 2 wydają się potwierdzać korzystną dla samorządu terytorialnego zmianę w strukturze dotychczasowych źródeł dochodów, polegającą

najogólniej rzecz biorąc na zwiększeniu dochodów własnych budżetów lokalnych roku 1991, w porównaniu do roku 1990. Trend ten należy uznać za korzystny i pożądany dla samorządności lokalnej. Obiektywną bowiem miarą samodzielności finansowej gminy i jej względnej niezależności od administracji państwowej jest wielkość własnych dochodów. Jedną bowiem z najskuteczniejszych form uzależniania organów lokalnych jest uzależnienie dochodowe.

Liczby tabeli 2 zdają się również potwierdzać związek pomiędzy udziałem subwencji w strukturze dochodów gminy a liczbą mieszkańców gminy. Widoczny z tej tabeli związek przejawia się tym, że im mniejsza jest gmina, tym większa była w warunkach polskich roku 1991 konieczność zasilania dochodów takiej gminy subwencjami ogólnymi i mniejsze były dochody własne.

Cechą charakterystyczną jest również to, że udział dotacji celowych w 1991 r. nie pozostawał zasadniczo w bezpośrednim związku z ilością mieszkańców gminy, oscylując około 12 - 13% dochodów ogólnych. Większy udział dotacji celowych w przypadku miast średnich można chyba wytłumaczyć tym, że pełnią one szereg funkcji usługowych dla okolicznych gmin i z tego tytułu otrzymały większe środki z budżetu państwa.

Oczywiście przy wszelkiej interpretacji wyników zamieszczonych w tabeli 2 trzeba mieć na względzie to, że zamieszczone tam liczby są wielkościami średnimi, a więc w pewnym zakresie tworzą stany fikcyjne, bowiem dochody szeregu gmin mogą odbiegać od norm tam przedstawionych. Zadaniem jednak każdego badania jest próba wykrywania pewnych prawidłowości, które by można wykorzystać do budowy przyszłego, kompleksowego uregulowania systemu prawnofinansowego samorządu. Także więc i w zbiorze objętym badaniami oraz opisem znalazły się gminy, których sytuacja finansowa z uwagi na wyposażenie w dochody własne odbiegała niekiedy dość znacznie od średniej wynikającej z tabeli 2. Analiza jednakże każdej indywidualnej ankiety złożonej przez gminy biorące udział w badaniach uzasadnia stwierdzenie, że ekstremalne odchylenia dochodów własnych od średniej dla poszczególnego typu gminy nie są nazbyt liczne.

Korzystne przekształcenia w finansach lokalnych roku 1991, polegające na zwiększeniu dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów budżetowych w porównaniu do rozwiązań 1990 roku - nakazuje bliżej przyjrzeć się strukturze owych dochodów własnych, co przedstawia w sposób syntetyczny tabela 3.

Tabela 3

Struktura własnych dochodów budżetowych samorządu terytorialnego w 1991 r.
w mld zł i w %

Nazwa gminy	Dochody podatkowe		Udziały w podatkach państw.		Dochody z majątku gmin		Lokaty środków pieniężnych	
	mld zł	w %	mld zł	w %	mld zł	w %	mld zł	w %
Dochody całej próby	7 642	46	6 012	36	1 127	8	444	3
w tym:								
Dochody gmin wiejskich	1 792	65	427	15	98	4	76	3
Dochody gmin i miast	413	47	919	30	250	8	83	3
Dochody miast małych	491	39	481	38	118	9	41	3
Dochody miast średnich	662	39	777	46	102	6	37	2
Dochody miast dużych	1 442	36	1 875	47	330	8	85	2
Dochody miast wielkich	939	33	1 468	52	221	8	99	4

Z tabeli powyższej wynika, że w różnych typach gmin własne dochody podatkowe i udziały w podatkach państwowych stanowią najistotniejsze źródła dochodów, przy czym można zaobserwować dwie bardzo interesujące prawidłowości: w miarę wzrostu liczby mieszkańców zmniejsza się rola własnych dochodów podatkowych, wzrasta natomiast udział i znaczenie udziałów w podatkach państwowych. Tym też można wytłumaczyć swego rodzaju konflikt na forum parlamentu pomiędzy gminami wiejskimi i ośrodkami miejskimi w kwestii wyposażenia w dochody, zwiększenia w systemowych rozwiązaniach udziału w państwowych podatkach dochodowych.

Nowym źródłem dochodów budżetowych samorządu, które pojawiło się w roku 1991 były dochody z terminowych lokat czasowo wolnych środków pieniężnych w bankach. Świadczyć to może z jednej strony o pewnej ostrożności w planowaniu dochodów i wydatkowaniu gromadzonych zasobów, z drugiej strony o nierytmiczności osiąganych dochodów i finansowania zaplanowanych zadań.

Z uwagi na trwający w wielu gminach proces komunalizacji dotychczasowego mienia państwowego — dochody z tego źródła nie miały jeszcze **tak** dużego znaczenia. W przyszłości natomiast może to być bardzo istotne źródło dochodów własnych, w szczególności z tytułu różnego rodzaju opłat za korzystanie z tego mienia komunalnego.

Dla oceny skuteczności i poprawności systemu zasilania budżetowego gmin w 1991 r. stosować można ponadto wskaźnik ogólnych dochodów budżetowych jakimi dysponowały poszczególne typy gmin na 1 mieszkańca. Na podstawie populacji gmin objętej badaniami miernik ten kształtował się następująco:

— średnia dochodów na 1 mieszkańca dla całej próby wynosiła	1 346 tys. zł
— średnia dochodów na 1 mieszkańca gmin wiejskich wynosiła	1 013 tys. zł
— średnia dochodów na 1 mieszkańca miast i gmin wynosiła	1 075 tys. zł
— średnia dochodów na 1 mieszkańca miast małych wynosiła	1 442 tys. zł
— średnia dochodów na 1 mieszkańca miast średnich wynosiła	1 384 tys. zł
"— średnia dochodów na 1 mieszkańca miast dużych wynosiła	1 623 tys. zł
— średnia dochodów na 1 mieszkańca miast dużych wynosiła	1 725 tys. zł

Z powyższego zestawienia widać pewną prawidłowość, a mianowicie iż przyjęty dla 1991 r. system zasilania finansowego gmin uwzględniał liczbę ludności, a w szczególności to, iż większe organizmy lokalne mają większe koszty i muszą dysponować większymi kwotami na ich pokrycie. W gminach małych nie występują bowiem takie wydatki, które charakterystyczne są dla większych aglomeracji lub nie mają one tam takiego natężenia. Z tego więc punktu widzenia, przyjęty ustawą z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania trend, można **uznać** za

poprawny. Oczywiście należałoby prowadzić dalsze szczegółowe badania mające na celu celowość modyfikacji zasilania dochodowego na 1 mieszkańca w zależności od liczby mieszkańców i typu jednostki osadniczej. W rzeczywistości też okazywało się że szereg gmin w 1991 r. dysponowało na 1 mieszkańca dochodami znacznie wyższymi albo też dochodami istotnie niższymi.

Podane powyżej średnie dochody budżetowe gmin na jednego mieszkańca są wielkościami przeciętnymi, charakteryzującymi prawidłowości rozkładu tych dochodów. Dlatego też pewnym uzupełnieniem może być tabela 4 ukazująca rozrzut liczebności gmin w przedziałach odchylenia dochodów budżetowych ogółem na 1 mieszkańca od średniej krajowej.

Tabela 4

Odchylenia dochodów budżetowych gmin ogółem na 1 mieszkańca od średniej krajowej

% średniej krajowej	Gminy wiejskie	Miasta i gminy	Miasta małe	Miasta średnie	Miasta duże	Miasta wielkie	Ogółem
do 50%	79	11	0	0	0	0	90
50 - 75%	443	134	7	3	0	0	587
75 - 100%	107	79	21	13	8	2	230
100 - 125%	27	14	13	6	2	1	63
125 - 150%	9	11	5	2	5	0	32
150 - 175%	9	1	5	3	3	1	22
175 - 200%	0	1	1	0	1	1	4
200 - 225%	3	2	0	0	0	0	5
225 - 250%	2	0	1	0	0	0	3

Źródło: własne badania ankietowe

Wyniki tabeli 4 pozwalają zatem na ustalenie, że znakomita większość gmin polskich dysponuje dochodami w granicach od 50 - 100% średniej krajowej. Poniżej 50% średniej krajowej miało dochody tylko 79 gmin wiejskich i 11 tzw. gmin zintegrowanych, natomiast dochody wyższe od 100% średniej krajowej występowały w 129 jednostkach administracyjnych.

Z powyższych wyników, częściowo tu prezentowanych obszernych badań ankietowych zdaje się wynikać jedna zasadnicza sugestia de lege ferenda pod adresem przyszłej kompleksowej ustawy o finansach komunalnych, by przy konstruowaniu tego systemu nie kierować się danymi ekstremalnymi, lecz przeciętnymi, przewidując ewentualne mechanizmy korekcyjne zasilania gmin o niedostatecznych źródłach dochodów.

3. Wydatki budżetowe gmin w 1991 r

Analiza wykonania budżetów gmin w 1991 r. wskazuje, że w dwóch kategoriach gmin tj. w małych miastach (do 40 tys. mieszkańców) oraz w dużych miastach (od 100 - 300 tys. mieszkańców) nastąpiło przekroczenie wydatków budżetowych. Zrealizowane wydatki budżetowe małych miast były dla grupy objętej badaniami o ok. 5% wyższe od wydatków wpływają-

cych z uchwał budżetowych. Zrealizowane wydatki budżetowe dużych miast były dla grupy objętej badaniami o ok. 8,5% wyższe od wydatków wypływających z uchwał budżetowych. Można przyjąć, że przekroczenie wydatków w tych przypadkach nastąpiło stosownie do uzyskania wyższych aniżeli zakładano dochodów budżetowych i stanowiło wyraz wykorzystywania wyższych niż zakładano dochodów w toku ich powstawania.

We wszystkich pozostałych grupach gmin (tj. wielkich miastach - powyżej 300 tys. mieszkańców, w miastach i gminach oraz w gminach wiejskich) można odnotować niepełne wykonanie wydatków budżetowych w stosunku do poziomu tych wydatków przyjętego w uchwałach budżetowych. W objętych badaniami gminach wiejskich wydatki budżetowe zostały zrealizowane ok. 91,6% w objętych badaniami miastach i gminach wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ok. 93,2% a w objętych badaniami wielkich miastach (powyżej 300 tys. mieszkańców) wydatki budżetowe zostały zrealizowane w ok. 94%.

Pełne, stuprocentowe, wykonanie wydatków budżetowych nie jest możliwe także i ze względów techniczno-rachunkowych. Można przyjąć, że niepełne wykonanie wydatków budżetowych w tych grupach gmin w których wystąpiło nie ma żadnego głębszego uzasadnienia ekonomicznego i nastąpiło ze względów techniczno-budżetowych. Stopień wykonania planu wydatków budżetowych gmin w % ukształtował się w sposób następujący:

Gminy	- 91,6%
Miasta i gminy	- 93,3%
Miasta do 40 tys. mieszkańców	- 105,07%
Miasta od 40 do 100 tys. mieszkańców	- 93,9%
Miasta od 100 do 300 tys. mieszkańców	- 108,5%
Miasta powyżej 300 tys. mieszkańców	- 94,4%
Średnia dla całej próby	- 93,6%

Ważnych informacji o gospodarce gmin dostarcza analiza struktury wydatków budżetowych, w tym zwłaszcza badanie wzajemnej realizacji pomiędzy wydatkami bieżącymi a wydatkami inwestycyjnymi. W świetle uzyskanych wyników badań bardzo trudny do jednoznacznej interpretacji jest fakt daleko posuniętego zróżnicowania wzajemnej realizacji wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych badanych gmin. W grupie największych miast (powyżej 300 tys. mieszkańców) udział wydatków inwestycyjnych był w 1991 r. najwyższy w Lublinie i wynosił ok. 42,7% (udział wydatków bieżących w budżecie Lublina stanowił odpowiednio 57,3% ogółu wydatków). Niższy, ale także wysoki, był udział wydatków inwestycyjnych w budżecie miasta Szczecina w 1991 r. i wynosił ok. 38,5% ogółu wydatków budżetu tego miasta. W objętych badaniami największych miastach udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był najmniejszy w Gdańsku¹ wynosił w 1991 r. ok. 18,6% wydatków budżetowych ogółem tego miasta.

Daleko idące zróżnicowanie struktury wydatków budżetowych wystąpiło w grupie dużych miast (100 - 300 tys. mieszkańców). W tej kategorii miast "yróżnić można kilka miast o wyjątkowo wysokim udziale wydatków inwestycyjnych (w wydatkach budżetowych ogółem) a więc np. Jastrzębie Zdrój (ok. 60,9%), Dąbrowa Górnicza (ok. 55,5%), Tarnów (ok. 46,0%).

Wśród dużych miast o szczególnie niskim udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem wymienić należy: Gdynię (ok. 7,7%), Grudziądz (ok. 12,7%), Olsztyn (ok. 14,4%). Najbardziej typowy podział wydatków w budżetach tej kategorii miast to przeznaczenie ok. $\frac{3}{4}$ wydatków na cele bieżące i ok. $\frac{1}{4}$ na cele inwestycyjne.

W objętych badaniami miastach średniej wielkości (liczących od 40 - 100 tys. mieszkańców) zwraca uwagę grupa miast o szczególnie niskim udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. Spośród miast tej grupy o najniższym udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem wymienić należy: Sopot (ok. 3,5%), Świętochłowie (ok. 5,8%), Wejherowo (ok. 10,4%). Natomiast wśród tej kategorii badanych miast wymienić należy następujące miasta o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych: Starachowice (ok. 51%), Oświęcim (ok. 46,3%), Stalowa Wola (ok. 43,0%), Puławy (ok. 40,5%) oraz Białą Podlaską (ok. 39,3%). Średnio biorąc udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem jest w tej grupie miast wyższy aniżeli w dużych miastach i zbliża się do mniej więcej 30% ogółu wydatków budżetowych.

W objętych badaniami małych miastach (poniżej 40 tys. mieszkańców) proporcje pomiędzy wydatkami bieżącymi a wydatkami inwestycyjnymi nie odbiegały w 1991 r. w znaczący sposób od odpowiednich proporcji przedstawianych powyżej dla wszystkich pozostałych kategorii miast. Można jedynie stwierdzić, że tendencje skrajne są tu ostrzej zarysowane. W grupie małych miast o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych występuje bowiem kilka miast, w których udział wydatków inwestycyjnych przekracza 50% wydatków budżetowych ogółem. Wśród tych miast wymienić można przykładowo: Mińsk Mazowiecki (ok. 56,5%), Lębork (ok. 54,5%), Łuków (ok. 54,3%) oraz Golub Dobrzyń (ok. 53%). Równocześnie jednak w tej grupie miast występują i takie miasta, w budżetach których wydatki inwestycyjne są bardzo niskie (poniżej setnej części procentu). Średnio biorąc w tej grupie miast za najbardziej typową proporcję podziału wydatków budżetowych pomiędzy wydatki inwestycyjne a wydatki bieżące uznać można 1 : 4.

W grupie miast i gmin badaniami objęto 253 miasta i gminy, co stanowi już dosyć pokaźną zbiorowość. Trudno jednakże znaleźć bardziej wyraźne tendencje, co do udziału wydatków inwestycyjnych i wydatków bieżących w wydatkach budżetowych ogółem. Zróżnicowanie jest tu bardzo duże a wyróżnić można zwłaszcza znaczącą liczbę miast i gmin w budżetach których udział wydatków inwestycyjnych przekracza 50%. Po przeciwnej stronie znajdują się miasta i gminy, których wydatki budżetowe w całości przeznaczone są na zadania bieżące. Do tych miast i gmin należą: Pieniężno, Rychnwał, Ostroróg, Pniewy, Mosina.

W grupie 683 gmin objętych badaniami występuje w 1991 r. także daleko idące zróżnicowanie struktury wydatków ogółem. Stopień tego zróżnicowania jest tak wysoki, że odpowiednie średnie wielkości dla tej grupy gmin niewiele mówią. O stosunkowo wysokim przeciętnym udziale wydatków inwestycyjnych (27,6%) dla tej grupy gmin zdecydowały przede wszystkim te gminy w których udział wydatków inwestycyjnych

w wydatkach budżetowych ogółem w 1991 r. był szczególnie wysoki, np.: Grabów, Solec Zdrój.

Charakterystyczna dla tej grupy badanych gmin jest jednakże stosunkowo znacząca liczba gmin, w których w 1991 r. działalność inwestycyjna albo nie była wcale prowadzona albo też rozmiary tej działalności były nieznaczące, co wyrażało się w niewielkim udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem tych gmin.

Generalnie można stwierdzić, że dla gmin (nazywanych umownie wiejskimi) najbardziej dominujący jest bardzo wysoki udział wydatków bieżących w wydatkach budżetowych ogółem wynoszący 90% i więcej.

Celem prowadzonych badań było także ustalenie kierunków wydatków inwestycyjnych i kierunków wydatków bieżących objętych badaniami gmin. Uzyskane w tym zakresie wyniki badań ankietowych nie są zadawalające i nie pozwalają niestety na kompletne i wnikliwe przedstawienie kierunków wydatków budżetowych gmin w 1991 r.

Wśród wydatków inwestycyjnych w sposób zdecydowany przeważają wydatki na inwestycje w gospodarce komunalnej i mieszkaniowej. Udział wydatków na inwestycje w gospodarce komunalnej i mieszkaniowej — poza wyjątkowymi przypadkami - przekracza 90% ogółu wydatków inwestycyjnych wszystkich typów gmin prowadzących działalność inwestycyjną. Pewne znaczenie mają poza tym inwestycje oświatowe i kulturalne, co wyraża się zwłaszcza w tym, że tego rodzaju inwestycje występują w znacznej większości gmin. Nie przybierają one w zasadzie nigdzie jednak poważniejszych rozmiarów i kształtują się mniej więcej na poziomie 2 - 3% wydatków inwestycyjnych.

Zdecydowanie mniejsze znaczenie mają inwestycje w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej. Dla tej grupy inwestycji charakterystyczne jest przede wszystkim to, że występują w niewielkiej liczbie gmin i mają właściwie jako inwestycje gmin wyjątkowy charakter. W tych gminach, w których inwestycje z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej jednakże już występują nakłady na te inwestycje przybierają znaczące rozmiary, co powoduje że są to jedynie inwestycje finansowane z budżetu gminy, która zdecydowała się na ich prowadzenie.

Pewnego rodzaju podsumowanie przeprowadzonej analizy kształtowania się wydatków budżetowych gmin w 1991 r stanowić może przedstawienie wskaźników wydatków budżetowych na 1 mieszkańca we wszystkich typach gmin objętych badaniami.

Na podstawie populacji gmin objętej badaniami wskaźnik ten kształtował się następująco:

— średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca dla całej próby wynosiła	- 1 167,5 tys. zł
średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca gmin wiejskich wynosiła	- 795,3 tys. zł
średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca miast i gmin wynosiła	- 977,4 tys. zł
— średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca miast małych wynosiła	- 1 294,8 tys. zł

- średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca miast średnich wynosiła - 1 239,0 tys. zł
- średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca miast dużych wynosiła - 1 497,5 tys. zł
- średnia wydatków budżetowych na 1 mieszkańca miast wielkich wynosiła - 1 480,9 tys. zł

Najwyższy poziom wydatki budżetowe na 1 mieszkańca osiągają w miastach, co wynika z dwóch — jak można sądzić — najważniejszych powodów a mianowicie: 1° siły dochodowej budżetów miast, 2° zlokalizowania obiektów i urzędzeń finansowanych z budżetów gmin głównie w miastach.

Charakterystyczne jest, że poziom średnich wydatków budżetowych na 1 mieszkańca jest najwyższy w miastach wielkich (ponad 300 tys. mieszkańców) i w miastach dużych (100 - 300 tys. mieszkańców) i kształtuje się przy tym mniej więcej na jednakowym poziomie wynosząc niespełna 1 500 tys. zł.

W miastach średniej wielkości (40 - 100 tys. mieszkańców) oraz w miastach małych (poniżej 40 tys. mieszkańców) poziom średnich wydatków budżetowych na 1 mieszkańca jest niższy ale także zbliżony dla obu tych kategorii miast i wynosi nieco poniżej 1 300 tys. zł. Wypływa to - jak można przypuszczać — z niższej siły dochodowej tych miast oraz z tego że w miastach tych zlokalizowanych jest zdecydowanie mniej obiektów i urzędzeń infrastrukturalnych.

Najniższy poziom średnich wydatków budżetowych na jednego mieszkańca wystąpił w miastach i gminach oraz w gminach (umownie nazwanych wiejskimi). Zaobserwować można jednakże znaczącą różnicę pomiędzy wydatkami budżetowymi na 1 mieszkańca w miastach i gminach a wydatkami budżetowymi na 1 mieszkańca w gminach (umownie nazwanych wiejskimi). Średni poziom wydatków budżetowych na jednego mieszkańca w miastach i gminach wyniósł w 1991 r. ok. 980 tys. zł a średni poziom wydatków budżetowych na 1 mieszkańca w gminach wiejskich wyniósł w 1991 r. ok. 790 tys. zł.

Trudno jednoznacznie i bez dodatkowych badań ocenić pod wpływem jakich czynników następuje zróżnicowanie wydatków budżetowych gmin na 1 mieszkańca. Dwukrotnie niższe wydatki budżetowe na 1 mieszkańca w gminach wiejskich w porównaniu z wydatkami budżetowymi na 1 mieszkańca w wielkich i dużych miastach zwracają w każdym razie uwagę i powinny być uwzględnione przy konstruowaniu rozwiązań systemowych z zakresu finansów komunalnych.

Problematyka wydatków budżetowych gmin wymaga dalszych analiz w oparciu o bardziej jeszcze szczegółowe badania empiryczne.

4. Stopień zrównoważenia budżetów gmin w 1991 r

Spośród miast powyżej 300 tys. mieszkańców na ankietę odpowiedziały tylko 4 miasta tj. Bydgoszcz, Gdańsk, Lublin i Szczecin oraz 1 dzielnica Warszawy - Śródmieście. Budżety wszystkich tych miast były na koniec 1991 r. zrównoważone w ścisłym znaczeniu tzn. dochody tylko w niewielkim

stopniu przekraczały wydatki tak więc można właściwie mówić o arytmetycznym zrównaniu dochodów i wydatków w czterech badanych miastach oraz w dzielnicy Warszawa - Śródmieście. Udział osiągniętej nadwyżki budżetowej w dochodach ogółem był najniższy w Lublinie i wynosił 0,03% a najwyższy w Szczecinie i wyniósł 0,16%. Nadwyżka budżetowa dzielnicy Śródmieście także była symboliczna i wynosiła 0,03%.

Miasta duże a więc miasta o liczbie mieszkańców 100 - 300 tys. stanowią w Polsce stosunkowo liczną zbiorowość. Budżety wszystkich objętych badaniami miast zamknęły się w 1991 r. niewielką nadwyżką budżetową. Relatywnie nadwyżka ta była najwyższa w przypadku Rudy Śląskiej, stanowiąc 0,32% dochodów ogółem budżetu tego miasta na koniec 1991 r. Ponadto nadwyżka budżetowa znaczniesze rozmiary przybrała jedynie w Grudziądzu (0,16% ogółu dochodów) i w Opolu (0,15% ogółu dochodów). We wszystkich pozostałych miastach nadwyżki budżetowe na koniec 1991 r. nie miały większego znaczenia a w niektórych miastach (np. w Olsztynie) nie stanowiły nawet setnej części procentu ogółu dochodów budżetowych.

Wśród miast średniej wielkości tylko 24 miasta wykazują na koniec 1991 r. nadwyżkę budżetową a tylko 1 miasto tj. Ciechanów wykazuje na koniec 1991 r. niewielki niedobór w wysokości 0,04% ogółu dochodów budżetowych tego miasta.

Nadwyżki budżetowe także i w miastach średniej wielkości nie przybierały w 1991 r. poważniejszych rozmiarów. Stosunkowo największe jeszcze znaczenie finansowe miały nadwyżki w dwóch miastach tej kategorii tj. Wejcherowie (0,40% ogółu dochodów) oraz w Tarnowskich Górach (0,34% ogółu dochodów). We wszystkich pozostałych miastach poziom nadwyżek jest tak nieznaczny, że mieści się właściwie w granicach wypływających z obowiązującego systemu zamknięć rachunkowych budżetu. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa powiedzieć, że także niedobór budżetowy jaki się pojawił na koniec 1991 r. w budżecie Ciechanowa ma też wyłącznie znaczenie techniczno-rachunkowe i nie ma charakteru deficytu budżetowego - wynosi bowiem zaledwie 0,04% ogółu dochodów budżetowych.

Spośród objętych badaniami małych miast w 4 z tych miast tj. w Białogardzie, Makowie Mazowieckim, Sandomierzu i Sławkowie na koniec 1991 r. pojawił się niedobór budżetowy, nie przybierając jednak nigdzie poważniejszych rozmiarów (i tak niedobór ten wyniósł w Białogardzie 0,29% ogółu dochodów, w Sandomierzu 0,07% ogółu dochodów budżetowych, w Makowie Mazowieckim 0,06% ogółu dochodów budżetowych a w Sławkowie 0,05% ogółu dochodów budżetowych). Można więc przyjąć, że — być może z pewnym uproszczeniem - w żadnym z tych miast niedobór budżetowy na koniec 1991 r. nie miał charakteru deficytu budżetowego a wynikał jedynie ze względów techniczno-rachunkowych.

Nadwyżka budżetowa, jaka pojawiła się na koniec 1991 r. w budżetach miast poniżej 40 tys. mieszkańców we wszystkich właściwie 48 odnotowanych w badanych przypadkach miała charakter wyłącznie techniczno-rachunkowy. We wszystkich tych przypadkach niedobór budżetowy nie ma większego znaczenia i można założyć, że został wykazany ze względów techniczno-rachunkowych. Wskazane na koniec 1991 roku nadwyżki budżetowe

w budżetach miast i gmin w żadnym przypadku nie osiągnęły także jakis znaczniejszych rozmiarów. Stosunkowo najwyższa była nadwyżka budżetowa w budżecie miasta i gminy Żukowo (0,53% ogółu dochodów), a w budżecie miasta i gminy Iwonicz-Zdrój (0,34% ogółu dochodów).

Największą grupę objętych badaniami gmin stanowiły gminy wiejskie. Spośród gmin wiejskich objętych badaniami jedynie 23 gminy wykazały na koniec 1991 r. niedobór budżetowy. Niedobór ten w żadnej z gmin nie przybrał większych rozmiarów i wahał się od 0,00% ogółu dochodów gminy w gminie Świdnice Wareckie do 0,37% ogółu dochodów gminy w gminie Lubonia, co stanowi jednak pewien wyjątek gdyż we wszystkich pozostałych gminach wiejskich wykazujących niedobór na koniec 1991 roku niedobór ten nie był wyższy jak 0,15% ogółu dochodów budżetowych. Świadczy to o prawidłowej gospodarce finansowej także i w gminach najmniejszych. Trudno jednak na tej podstawie wnioskować o sytuacji finansowej tych gmin w roku objętym badaniami. Sytuację finansową w lepszy sposób obrazują nadwyżki budżetowe wykazywane przez gminy na koniec roku. W 621 badanych gminach wystąpiły na koniec 1991 r. nadwyżki budżetowe. Nadwyżki te nie osiągały jednak bardziej znaczącego poziomu. W relacji do dochodów ogółem najwyższy poziom osiągnęła nadwyżka gminy Domawnice i wyniosła 1,10% ogółu dochodów budżetu tej gminy na 31 grudnia 1991 r. Łącznie w 28 gminach tej grupy nadwyżka budżetowa była wyższa jak 0,50% ogółu dochodów budżetowych gminy.

Uzupełnieniem obrazu ukazującego stopień zrównoważenia budżetów gmin w 1991 r. są informacje na temat stanu i struktury zadłużenia gmin. Łączna suma zadłużenia gmin objętych badaniami wyniosła na koniec 1991 r. 450,3 mld zł. Suma ta wynosiła odpowiednio dla gmin wiejskich 57 mld zł, dla miast i gmin 209,4 mld zł, dla małych miast (poniżej 40 tys. mieszkańców) - 50,6 mld zł, dla miast średnich (40 - 100 tys. mieszkańców) - 23,8 mld zł, dla miast dużych (100 - 300 tys. mieszkańców) - 114,5 mld zł. Największe miasta nie były zadłużone na koniec 1991 r.

Struktura zadłużenia gmin jest dosyć znamienita. Przeważają zobowiązania wobec rozmaitych wierzycieli, mające postać wymagalnych a nie uiszczanych w terminie zobowiązań wobec rozmaitych kontrahentów. Stanowią one średnio ok. 49% ogółu zobowiązań zadłużonych gmin. Zadłużenie w bankach jest niższe i wynosi ok 36% ogółu zobowiązań zadłużonych gmin. Natomiast pożyczki pozabankowe stanowią ok. 15% ogółu zobowiązań zadłużonych gmin.

Struktura zadłużenia jest ponadto zróżnicowana w poszczególnych typach gmin. W gminach wiejskich wymagalne zobowiązania wobec rozmaitych kontrahentów stanowią ok. 56% ogółu zobowiązań zadłużonych gmin a kredyty bankowe ok. 18% natomiast pożyczki pozabankowe ok. 16% ogółu zobowiązań zadłużonych gmin wiejskich. Struktura zadłużenia miast i gmin jest bardzo podobna. Nie uregulowane w terminie zobowiązania wobec rozmaitych kontrahentów stanowią ok. 6,2% ogółu zobowiązań zadłużonych miast i gmin, niższy jest udział kredytów bankowych i wynosi ok. 23% a pożyczki pozabankowe stanowią ok. 15% ogółu zobowiązań zadłużonych miast i gmin. Struktura zadłużenia małych miast jest nieco tylko odmię-

na: i w tym przypadku najbardziej znaczącą pozycję stanowią zobowiązania wobec różnych kontrahentów, które wynoszą ok. 49% ogółu zobowiązań zadłużonych małych miast, a kredyty bankowe kształtują się na poziomie ok. 29% ogółu zobowiązań zadłużonych małych miast przy znaczącym udziale pożyczek pozabankowych, stanowiących ok. 22% ogółu zobowiązań zadłużonych małych miast.

W miastach średniej wielkości (od 40 - 100 tys. mieszkańców) w strukturze zadłużenia największą rolę odgrywają zobowiązania wobec rozmaitych kontrahentów, które wynoszą ok. 39% ogółu zobowiązań tej grupy zadłużonych miast. Natomiast kredyty bankowe wynoszą ok. 27% a pożyczki pozabankowe ok. 25% ogółu zobowiązań tej grupy zadłużonych miast. W zadłużonych dużych miastach (liczących 100 - 300 tys. mieszkańców) najbardziej znaczącą pozycję zobowiązań stanowią kredyty bankowe, udział kredytów bankowych w ogólnej sumie zobowiązań tej grupy zadłużonych miast wynosi ok. 60%, powoduje to, że odpowiednio niższy jest udział zobowiązań wobec różnych kontrahentów i wynosi ok. 30% ogółu zobowiązań tej grupy zadłużonych miast. Pożyczki pozabankowe stanowią ok. 13% ogółu zobowiązań dużych miast, które były zadłużone na koniec 1991 roku. Największe, a więc liczące powyżej 300 tys. mieszkańców, miasta — jak wyżej wspomniano - nie były zadłużone na koniec 1991 r.

Powyższe informacje na temat stanu i struktury zadłużenia nie pozwalają na wysunięcie zbyt daleko idących i jednoznacznych wniosków. Zobowiązania wobec rozmaitych kontrahentów są czymś normalnym w obrocie gospodarczym, a nawet występowanie przeterminowanych zobowiązań nie powinno w aktualnych warunkach gospodarczych Polski specjalnie dziwić. Zobowiązania (kredyty) bankowe nie stanowią w ujęciu absolutnym jakiś znaczących kwot, a statystyczna ich ocena nie pozwala na określenie ekonomicznego charakteru tych kredytów. Bliższego wyjaśnienia w przyszłości, które okazało się niestety niemożliwe w świetle osiągniętych obecnie wyników badań ankietowych, wymagają pożyczki bankowe. Pożyczki te występują we wszystkich kategoriach gminy, a nie jest jasne ani ich przeznaczenie, ani też źródło pochodzenia, ani warunki uzyskania i spłaty tego rodzaju pożyczek.

Rozpatrując stopień zrównoważenia budżetów gmin w 1991 r. należy dodatkowo także uwzględnić wykorzystanie nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych w pokrywaniu wydatków budżetowych gmin w 1991 roku. Spośród gmin jakie odpowiedziały na ankietę nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych były wykorzystywane dla pokrycia wydatków budżetowych zaledwie w 16 gminach i w żadnej z tych gmin nadwyżki te nie miały większego znaczenia finansowego. Sytuacja taka wydaje się zdumiewająca, a jej wyjaśnienie nie jest łatwe i wymagałoby dalszych badań. Można przyjąć, że albo ankieta nie była sformułowana wystarczająco precyzyjnie i pozwalała na pewną dowolność odpowiedzi w tym zakresie albo też - co wydaje się bardziej prawdopodobne - nadwyżki budżetowe były wydatkowane w gminach bezpośrednio w toku ich powstawania.

Ocena stopnia zrównoważenia budżetów gmin wymaga łącznego uwzględnienia znaczenia subwencji i dotacji w dochodach ogółem budżetów

gmin oraz równoczesnego uwzględnienia formalnego zrównoważenia (wystąpienia niedoboru bądź nadwyżki budżetowej na koniec roku) budżetów gmin a także stanów zadłużenia gmin. Wszystkie te czynniki powinny być uwzględnione przy konstruowaniu nowych rozwiązań systemowych z zakresu finansów komunalnych. Warto jednak na zakończenie dodać, że z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie wysoka ocena gospodarki finansowej wszystkich kategorii gmin od strony profesjonalnej, w tym także techniczno-budżetowej. Rzeczą godną podkreślenia jest fakt, iż realizacja dochodów budżetowych, struktura wydatków i stopień zrównoważenia budżetów lokalnych w 1991 r. kształtowały się korzystniej, aniżeli w budżecie państwa. Świadczyć to może o tym, iż mimo braku odpowiednich regulacji gospodarki finansowej gmin, organy lokalne funkcjonują sprawniej niż organy administracji państwowej.

BUDGETARY ECONOMY OF COMMUNES IN 1991 IN THE LIGHT OF QUESTIONNAIRE RESEARCH

S u m m a r y

The restitution of local self-government in Poland in 1991 was not accompanied by the creation of a stable and permanent system of communal finances. In order to build such a system, one should not only be equipped with theoretical models, but should also possess information about the actual state of communal finances and should carry out appropriate simulation calculations.

The authors, while drafting the complex bill on communal finances for local self-government authorities, have carried out questionnaire research on local financial economy in years 1990-1991 and have carried out variant simulation calculations, first ever in Poland, regarding the selection of subsidies for communes.

The article presents, on the basis of all-Polish questionnaire research, a synthesis of analysis of income and expenditure of communal budgets in 1991 and the degree of local budgets balance. In 1991, several positive tendencies in local economy, absent in the state finances, could be found.