

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WIELKOŚĆ WYDATKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE WYDATKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest zaprezentowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na tle wydatków publicznych w Polsce. Osiągnięciu tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak wydatki publiczne i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu nominalnym i w relacji do PKB, ich dynamika oraz struktura wydatków publicznych i samorządowych.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, wydatki jednostek samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Po reformie ustrojowej, od 1 stycznia 1999 r. w Polsce istnieje trójszczeblowy samorząd terytorialny, czyli gminy, powiaty i województwa. Decentralizacja przesunęła ciężar odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy na władze samorządowe. Jednostkom samorządu terytorialnego został przekazany określony zakres władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych [Famulska 2009, s. 20].

Finanse samorządowe są jednym z elementów finansów publicznych. Rosnący udział wydatków sektora samorządowego w wydatkach sektora finansów publicznych świadczy o postępującym procesie decentralizacji finansów publicznych oraz coraz większym znaczeniu sektora samorządowego w wydatkowaniu środków publicznych.

Zatem celem artykułu jest zaprezentowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na tle wydatków publicznych w Polsce. Aby osiągnąć ten cel, zanalizowano takie wskaźniki, jak wydatki publiczne oraz wydatki jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu nominalnym i w relacji do PKB, ich dynamika oraz struktura wydatków publicznych i samorządowych.

2. Wielkość i struktura wydatków publicznych w Polsce

Punktem wyjścia do analizy wydatków publicznych w Polsce są dane o kształtowaniu się wydatków sektora finansów publicznych w latach 2000-2009. Wydatki

są kategorią złożoną. Obejmują bardzo wiele pozycji, które mają różną wysokość i charakter. Prezentacja wydatków w bilansie sektora finansów publicznych ulegała zmianom. Nie utrzymano stosowanego podziału wydatków według kryterium organizacyjno-prawnego i od 2006 r. zastąpiono je podziałem na trzy podsektory sektora, co znacznie utrudnia analizę¹.

Tabela 1. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
w %										
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Podsektor rządowy	35,9	39,8	41,2	43,3	43,9	39,6	38,9	41,2	40,9	39,1
1.1. Budżet państwa	26,3	24,3	22,9	22,5	24,6	25,8	25,1	27,6	26,5	24,6
2. Podsektor samorządowy	27,3	26,3	25,5	23,5	23,9	29,8	30,8	30,6	31,0	32,6
2.1. Budżet JST	23,2	22,5	21,9	20,2	20,6	21,5	23,2	23,0	23,4	24,6
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych	–	33,9	33,3	33,3	32,2	30,6	30,4	28,2	28,1	28,3
3.1. FUS	–	28,9	28,4	28,5	27,7	26,1	26,2	24,6	24,7	25,1
3.2. FER	–	4,8	4,6	4,5	4,2	3,4	3,2	2,8	2,5	2,4
w % PKB										
Wydatki ogółem	41,1	43,3	44,4	42,6	41,9	41,9	41,8	41,1	42,0	44,0
1. Podsektor rządowy	14,8	17,3	18,3	18,5	18,4	16,6	16,2	16,9	17,2	17,2
1.1. Budżet państwa	10,8	10,5	10,1	9,6	10,3	10,8	10,5	11,3	11,1	10,8
2. Podsektor samorządowy	11,2	11,4	11,3	10,0	10,0	12,5	12,8	12,6	13,0	14,3
2.1. Budżet JST	9,5	9,7	9,7	8,6	8,6	9,0	9,7	9,4	9,8	10,8
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych	–	14,7	14,8	14,2	13,5	12,8	12,7	11,6	11,8	12,4
3.1. FUS	–	12,5	12,6	12,1	11,6	11,0	11,0	10,1	10,4	11,0
3.2. FER	–	2,1	2,0	1,9	1,8	1,4	1,3	1,1	1,1	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

¹ Można zgłosić uwagi do porównywalności danych. Chcąc jednak dostrzec i przeanalizować pewne trendy oraz doprowadzić do stanu zgodnego z wymogami Unii Europejskiej, trzeba uwzględnić dłuższy horyzont czasowy, co wymaga takiego ujęcia danych.

Z danych zawartych w tab. 1 wynika, że wydatki publiczne wzrastały w wartościach bezwzględnych. Wydatki publiczne w relacji do PKB również charakteryzowały się tendencją wzrostową. Rosły również wydatki podsektora rządowego i samorządowego w relacji do PKB. Natomiast wydatki podsektora ubezpieczeń społecznych były ograniczane i w 2009 r. uplasowały się na poziomie 12,4% PKB. Wydatki podsektora samorządowego wzrosły z poziomu 11,2% PKB w 2000 r. do 14,3% PKB w 2009 r. Wydatki podsektora rządowego w 2009 r. wyniosły 17,2% PKB i były o 2,4 p.p. wyższe niż w 2000 r. Najwięcej wydatków było dokonywanych za pośrednictwem podsektora rządowego, w tym budżetu państwa. Udział podsektora rządowego w wydatkowaniu środków publicznych malał. W 2009 r. wydatki podsektora rządowego stanowiły 39,1% wydatków sektora finansów publicznych. Podsektor samorządowy zrealizował 32,6% wydatków całego sektora. Najmniejszy udział w wydatkowaniu środków publicznych miał podsektor ubezpieczeń społecznych (28,3% wydatków ogółem). Malało znaczenie podsektora ubezpieczeń społecznych i podsektora rządowego w wydatkowaniu środków publicznych. Natomiast znaczenie podsektora samorządowego stopniowo wzrastało.

Dynamika przyrostu wydatków poszczególnych podsektorów nie była jednolita. Wydatki podsektora samorządowego rosły szybciej niż wydatki podsektora rządowego oraz sektora finansów publicznych. Zwiększa się zatem znaczenie podsektora samorządowego w rozdysponowywaniu środków publicznych, o czym świadczy rosnący udział tego podsektora w wydatkach całego sektora.

3. Wielkość i struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wykonaniu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego służą wydatki. Charakter zadań powoduje, że wydatki te dzieli się na wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe. Pierwsze służą do zapewniania codziennych usług komunalnych i społecznych oraz sprawności funkcjonowania jednostek samorządowych [Sierak 2010, s. 149, 150]. Wydatki majątkowe mają na celu finansowanie zmian w strukturze mienia, szczególnie w infrastrukturze, która jest podstawą pobudzania przedsiębiorczości [Patrzalek 2010, s. 48].

Odnosząc się do wydatków jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że w 2000 r. zrealizowały one 23,2% wydatków sektora finansów publicznych, a w 2009 r. – 24,6%. Natomiast sektor samorządowy odpowiednio 27,3 i 32,6% środków. Rósł również udział wydatków sektora samorządowego w relacji do PKB. W 2000 r. wydatkował on środki równe 11,2% PKB, a w 2009 r. – 14,3% PKB. Rosło zatem znaczenie funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym.

Analiza danych zawartych w tab. 2 wskazuje, że wydatki jednostek samorządu terytorialnego wzrastały w wartościach bezwzględnych. Wzrosły one o 92,1 mld zł z poziomu 75,7 mld zł w 2000 r. do 167,8 mld zł w 2009 r., czyli ponaddwukrotnie.

Najszybciej zwiększały się wydatki województw. W analizowanym okresie wzrosły one ponadpięciokrotnie. Jednak wydatki gmin były w 2009 r. ponadtrzykrotnie większe niż województw i powiatów. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB również charakteryzowały się tendencją wzrostową. Największą wartość tego wskaźnika w 2009 r. odnotowały gminy (5,2% PKB), a najmniejszą województwa (1,5% PKB).

Tabela 2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
w %										
Jednostki samorządu terytorialnego	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gminy	47,8	46,6	47,5	45,2	44,8	44,2	44,3	43,4	43,3	41,7
Powiaty	16,7	17,3	15,8	14,1	13,6	13,4	13,0	12,4	12,5	12,6
Miasta na prawach powiatu	30,5	30,4	31,5	34,8	35,2	35,2	34,4	35,5	35,2	33,5
Województwa	5,0	5,7	5,2	5,8	6,4	7,3	8,4	8,6	9,0	12,2
w % PKB										
Jednostki samorządu terytorialnego	10,6	10,9	10,6	9,6	9,9	10,6	11,3	11,0	11,4	12,5
Gminy	5,1	5,1	5,1	4,3	4,4	4,7	5,0	4,8	4,9	5,2
Powiaty	1,8	1,9	1,7	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	1,6
Miasta na prawach powiatu	3,2	3,3	3,4	3,3	3,5	3,7	3,9	3,9	4,0	4,2
Województwa	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

W badanym okresie największy udział w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego odnotowały gminy (41,7%). Przy tym ich udział malał: z 47,8 do 41,7% w 2009 r. Na drugim miejscu pod względem wydatkowanych środków były miasta na prawach powiatów (33,5%). Ich udział w rozdysponowywaniu środków stopniowo wzrastał. W 2000 r. zrealizowały one 30,5% wydatków jednostek samorządu terytorialnego, a w 2009 r. – 33,5%. Najmniej wydatków dokonywały województwa (12,2%). Przy tym ich udział w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego wzrastał. W 2000 r. wydatki województw stanowiły 5% wydatków ogółem, a w 2009 r. wyniosły 12,2%.

Odnosząc się do struktury wydatków jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że w latach 2000-2009 dominowały w niej, podobnie jak w przypadku wydatków publicznych, wydatki bieżące. Ich udział stopniowo malał, co przedstawia tab. 3. Spadły one z poziomu 82,5% w 2000 r. do 74,3% w 2009 r. Natomiast wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 15,5-25,7% wydatków ogółem.

Tabela 3. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Jednostki samorządu terytorialnego										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki bieżące	82,1	83,0	83,7	84,5	83,4	82,2	79,2	79,0	78,0	74,3
Wydatki na wynagrodzenia	49,2	48,0	48,6	53,3	33,8	31,2	29,0	29,0	29,0	27,5
Dotacje	9,7	10,7	10,9	10,1	7,0	5,8	8,3	8,5	8,6	9,1
Wydatki na obsługę długu	3,9	1,4	1,6	1,5	0,9	1,0	0,7	0,8	0,9	0,8
Pozostałe wydatki	41,7	42,2	43,1	48,5	34,6	37,7	35,3	34,9	34,2	23,6
Wydatki majątkowe	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	22,0	25,7
w tym: wydatki na inwestycje	17,4	16,7	15,9	15,2	16,2	17,1	20,3	20,3	21,2	24,8
Gminy										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki bieżące	79,2	80,6	81,4	82,9	81,8	81,8	79,6	81,2	79,5	76,9
Wydatki na wynagrodzenia	34,3	33,9	34,0	37,0	34,6	32,3	29,9	30,5	30,2	29,8
Dotacje	5,5	5,9	5,7	4,2	4,1	2,9	4,9	5,1	5,3	5,5
Wydatki na obsługę długu	5,5	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,8	0,7
Pozostałe wydatki	31,6	32,6	33,6	33,2	35,0	39,1	38,3	38,9	37,8	21,4
Wydatki majątkowe	20,8	19,4	18,6	17,1	18,2	18,2	20,4	18,8	20,5	23,1
w tym: wydatki na inwestycje	20,6	19,1	18,4	16,9	18,1	17,9	20,1	18,5	20,0	22,5
Powiaty										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki bieżące	92,5	91,2	92,2	91,2	89,8	88,3	85,4	86,9	85,5	80,7
Wydatki na wynagrodzenia	50,3	48,7	50,8	48,4	46,6	43,5	41,6	43,3	43,1	40,5
Dotacje	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Wydatki na obsługę długu	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	0,5	0,7	0,8	0,7
Pozostałe wydatki	29,9	31,0	28,9	29,0	27,4	28,6	28,2	27,4	26,1	23,8
Wydatki majątkowe	7,5	8,8	7,8	8,8	10,2	11,7	14,6	13,1	14,5	19,3
w tym: wydatki na inwestycje	7,5	8,8	7,8	8,8	10,1	11,6	14,6	13,0	14,4	19,2
Miasta na prawach powiatów										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki bieżące	82,9	84,0	85,2	86,7	85,3	83,9	80,1	77,5	77,3	77,0
Wydatki na wynagrodzenia	35,9	35,6	35,0	34,2	31,5	29,2	27,7	26,8	27,0	26,7
Dotacje	9,1	9,2	9,7	7,8	7,7	7,1	9,0	8,8	9,1	9,0
Wydatki na obsługę długu	0,8	1,5	1,7	1,5	1,4	1,4	1,0	1,0	1,2	1,1
Pozostałe wydatki	31,0	31,5	32,7	36,7	38,4	40,2	37,0	35,7	35,3	29,5
Wydatki majątkowe	17,1	16,0	14,8	13,3	14,7	16,1	19,9	22,5	22,7	23,0
w tym: wydatki na inwestycje	16,1	15,3	14,2	12,7	14,0	15,2	19,0	21,5	21,8	21,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Województwa										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wydatki bieżące	71,0	72,0	70,9	66,7	70,3	66,1	63,7	63,3	63,3	51,3
Wydatki na wynagrodzenia	16,8	13,9	15,1	14,8	12,9	11,5	9,8	10,1	10,9	8,1
Dotacje	21,6	31,6	30,7	28,4	29,1	18,2	28,6	28,1	26,1	25,4
Wydatki na obsługę długu	0,0	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6
Pozostałe wydatki	29,3	23,4	21,6	20,2	25,2	33,7	23,1	22,7	23,9	15,2
Wydatki majątkowe	29,0	28,0	29,1	33,3	29,7	33,9	36,3	36,7	36,7	48,7
w tym: wydatki na inwestycje	28,7	27,8	28,7	32,8	28,8	31,4	35,5	35,4	34,8	47,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

Charakteryzowały się one również tendencją wzrostową, co należy ocenić pozytywnie. Jednostki samorządu terytorialnego charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem udziałem wydatków inwestycyjnych. W 2009 r. największy udział wydatków inwestycyjnych odnotowały województwa (47,3%), następnie gminy (22,5%), miasta na prawach powiatów (21,5%) oraz powiaty (19,2%). Województwa przeznaczały największy odsetek swoich wydatków na inwestycje, ale polityka inwestycyjna gmin i miast na prawach powiatu miała bardziej istotne znaczenie dla kształtowania tempa i kierunków rozwoju infrastruktury na szczeblu samorządowym, gdyż były to inwestycje o niższych wartościach. Największym inwestorem były gminy. Ich łączne wydatki na inwestycje w 2009 r. były prawie czterokrotnie większe niż wydatki powiatów i prawie dwukrotnie niż w województwach.

Wydatki bieżące dominowały we wszystkich jednostkach samorządowych. Największy ich poziom w 2009 r. wystąpił w powiatach (80,7%), a najmniejszy w województwach (51,3%). Ich udział w badanym okresie stopniowo malał we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego.

Wydatki inwestycyjne rosły szybciej niż wydatki bieżące i wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego. W badanym okresie dynamika wydatków inwestycyjnych była mniej stabilna i bardziej skokowa niż wydatków bieżących. Największa dynamika wzrostu (37,4%) wystąpiła w 2006 r., w następnych latach przyrosty były mniejsze. Było to skutkiem dobrej koniunktury i wykorzystania środków unijnych.

W wydatkach bieżących jednostek samorządu terytorialnego dominowały wydatki na wynagrodzenia, których udział stopniowo malał. W 2000 r. stanowiły one 49,2% wydatków ogółem, a w 2009 r. wyniosły 27,5%.

Drugą znaczącą pozycją wśród wydatków były dotacje, których udział również się zmniejszał. Spadły one z poziomu 9,7% w 2000 r. do 9,1% w 2009 r.

Odnosząc się do poszczególnych jednostek, należy stwierdzić, że we wszystkich jednostkach z wyjątkiem województw największy udział miały wydatki na wynagrodzenia. Największy ich poziom w 2009 r. odnotowały powiaty (40,5%), a najmniejszy województwa (8,1%), w których przeważały dotacje (24,5%). Były

Tabela 4. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego według działów

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Transport i łączność	0	11	10	6	7	7,2	8,8	8,4	9,3	11,2
Administracja publiczna	12	12,1	12,2	12,5	11,6	10,9	10	10,4	10,3	10
Oświata i wychowanie	41,5	36,8	37,3	40,4	42,7	39,6	36,1	36,5	35,9	35
Ochrona zdrowia	1,2	1	1	0,9	0,9	0,9	0,8			
Pomoc społeczna	10,3	10,7	10,9	11	13,7	16,9	19,6	19,1	17,3	15,7
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3	2,9	2,9	2,9	2,8	2,9	3,2	3,2	3,2	3,4
Pozostałe wydatki	16,4	9,9	17,1	17,5	12,9	13,3	13,8	15,0	16,5	16,9
Powiaty										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Transport i łączność	0	7,5	7,9	9,1	9,7	11,4	4,8	12,8	12,6	18,9
Administracja publiczna	0	9,3	10,7	11,8	12,1	11,8	3,2	11,6	11,6	10,9
Oświata i wychowanie	38,8	30,2	31,4	36,6	36,2	35	1,6	33,3	31,9	29,8
Ochrona zdrowia	8,6	11,9	4,9	5,3	4,9	4,6	3,8	4,5	5,7	5,5
Pomoc społeczna	15,1	15,8	17,2	20,1	16,4	16,4	10,3	16	15,9	13,8
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,1	0	0	0
Pozostałe wydatki	36,9	24,9	27,2	16,5	20,1	20,3	76,2	21,8	22,3	21,1
Miasta na prawach powiatów										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Transport i łączność	14	14	15,2	16,8	16,9	17,2	19,6	21,3	19,4	18,8
Administracja publiczna	6,9	6,9	7,2	7,9	7,4	7,3	6,9	7,2	7,3	6,9
Oświata i wychowanie	29,5	29,5	29,6	31,7	34,1	31,6	29,4	28,2	28,4	27,7
Ochrona zdrowia	2,8	2,8	1,7	1,6	1,9	1,8	1,9	0	0	0
Pomoc społeczna	11,6	11,6	11,9	12,2	12,5	13,1	13	12,3	11,3	10,7
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,9	2,9	2,9	3,1	3,1	3,3	3,4	3,7	3,9	4,1
Pozostałe wydatki	26,1	26,0	26,1	21,4	18,6	20,4	19,9	21,3	23,6	25,0
Województwa										
Wydatki ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rolnictwo i łowiectwo	9,3	9,3	10,7	12,5	10,6	6,2	6,0	7,7	5,7	3,5
Przetwórstwo przemysłowe	0,1	0,1	0,9	1,7	10,6	0,9	2,4	2,7	2,2	17,3
Transport i łączność	38,8	38,8	39,1	37,1	35,5	38,4	38,5	38	40,2	30,1
Administracja publiczna	5,6	5,6	6,5	6,6	7,0	7,0	6,1	6,9	7,8	5,9
Oświata i wychowanie	9,3	9,3	10	9,3	8,3	7,8	6,5	5,9	5,7	5,1
Ochrona zdrowia	15	15	10,9	10,6	8,9	11,4	10,3	9,7	9,5	7,0
Pomoc społeczna	3,0	3,0	1,5	1,5	0,4	0,4	0,3	0,0	0,0	1,8
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13,8	13,8	14,5	14,1	13,1	11,2	10,4	10,4	9,9	0,0
Pozostałe wydatki	4,3	4,3	5,1	5,3	5,1	16,3	19,3	18,7	19,0	29,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

one jednocześnie jednostkami, które miały największy udział tych wydatków w wydatkach ogółem. Najmniejszy poziom tego wskaźnika odnotowały powiaty (0,6%). We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, z wyjątkiem gmin rosły wydatki na obsługę długu. W gminach spadły one z poziomu 5,5% w 2000 r. do 0,7% w 2009 r.

Dokonując analizy wydatków jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat wydatków według działów, należy stwierdzić, że najważniejszym kierunkiem wydatków bieżących gmin w badanym okresie były wydatki zawarte w dziale „Oświata i wychowanie”. Były one przede wszystkim związane z utrzymaniem szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz prowadzeniem i utrzymaniem przedszkoli publicznych. Kolejną pozycją były wydatki na pomoc społeczną, co przedstawia tab. 4.

Wydatki zrealizowane w tym dziale po okresie wzrostu w latach 2000-2005 stopniowo malały, osiągając poziom 15,7% w 2009 r. Trzecią znaczną pozycją były wydatki na transport i łączność. Duży udział w wydatkach miały również środki kierowane na administrację publiczną. Mimo ich stopniowego zmniejszania utrzymywały się nadal na wysokim poziomie. Udział wydatków na gospodarkę komunalną, służących m.in. realizacji potrzeb w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, spadał. Malejące znaczenie gospodarki komunalnej w wydatkach bieżących wynika z tego, że znaczna część tych wydatków jest finansowana przez opłaty użytkowników, jak np. bilety autobusowe czy opłaty za odprowadzenie ścieków, które z reguły nie są odzwierciedlane w dochodach i wydatkach budżetów gmin [Swianiewicz 2004, s. 199].

W strukturze wydatków bieżących powiatów, podobnie jak w przypadku gmin, dominowały środki przekazywane na oświatę i wychowanie. Drugą pozycją w strukturze wydatków były środki kierowane na transport i łączność, które systematycznie rosły. W 2000 r. stanowiły one 7,1% wydatków, a w 2009 r. uplasowały się na poziomie 18,9%. Trzecią znaczną grupą były wydatki bieżące zawarte w dziale „Pomoc społeczna”, których udział stopniowo się zmniejszał. Kolejną były wydatki na administrację publiczną, które były stopniowo ograniczane. W 2003 r. widoczny był znaczny spadek wielkości środków przekazywanych na bezpieczeństwo i ochronę przeciwpożarową. Było to związane ze sposobem finansowania policji, który polegał na tym, że środki były ponownie bezpośrednio wypłacane z budżetu państwa.

W miastach na prawach powiatu, podobnie jak w gminach i powiatach, największy udział w wydatkach miały środki przekazywane na oświatę i wychowanie. Kolejną pozycją były wydatki na transport i łączność, które się zwiększały w badanym okresie. Na trzecim miejscu znajdowały się wydatki na pomoc społeczną. Kolejnymi istotnymi pozycjami były wydatki na administrację publiczną oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska.

Odnosząc się do wydatków bieżących województw, należy stwierdzić, że różniły się one od pozostałych jednostek. Dominujące znaczenie miały w nich środki kierowane na transport i łączność. Utrzymywały się one na stabilnym poziomie 37-40% wydatków. Wyjątkiem był rok 2009, gdy nastąpił ich znaczny spadek. Znacznymi

Tabela 7. Struktura wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego według działów

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy										
Wydatki majątkowe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rolnictwo i łowiectwo	7,7	9,2	10,9	16,6	15,6	13	11,9	11,2	9	8,1
Transport i łączność	18,4	27,2	26,7	19,4	23,7	24,4	28,5	28,5	28,9	33,6
Gospodarka mieszkaniowa	0	4,6	4,2	4,9	4,9	6	5,5	6,1	6,7	5,7
Oświata i wychowanie	18,5	22,6	21,8	19,6	18,1	16,4	14,5	13,5	12,5	11,3
Ochrona zdrowia	0,8	0,8	1	0,8	0,8	1	0,9	0	3,8	3,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	40,4	24,9	24,8	28	25	26,1	21,7	21,2	19,6	18,1
Pozostałe wydatki	12,8	9,5	9,3	9,7	10,5	11,2	13,2	15,7	16,3	16,5
Powiaty										
Wydatki majątkowe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rolnictwo i łowiectwo	0,2	0,1	0,3	0,2	0	0	0,3	0	0	0
Transport i łączność	19,3	26,4	33,1	40,3	44,8	46,9	50,5	52	42	65
Gospodarka mieszkaniowa	0,0	0,7	1,2	0,6	0,7	1,4	0,9	0,0	0,0	0,0
Oświata i wychowanie	19,6	17,8	19,6	14,3	12,7	15	13,7	11,0	11,0	9,0
Ochrona zdrowia	37,9	36,5	28,9	26,5	18,4	15,2	15,9	16,0	20,0	10,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,2	0,1	0,5	0,3	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Pozostałe wydatki	22,7	18,2	16,1	17,7	22,8	21,2	17,7	5,0	7,0	6,0
Miasta na prawach powiatów										
Wydatki majątkowe ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rolnictwo i łowiectwo	0,2	0,1	0,5	0,4	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Transport i łączność	0	41,2	47,9	48,9	47,2	42,3	46	47,0	37,0	32,0
Gospodarka mieszkaniowa	0	11,4	9,8	10	9,8	10,9	7,8	7,0	10,0	8,0
Oświata i wychowanie	9,3	8,5	8,9	7,1	6,8	7,4	6,9	7,0	7,0	8,0
Ochrona zdrowia	3,9	3,9	3,1	3,2	3,9	4,2	3,9	0,0	3,7	3,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	31,2	19,4	14,9	15,8	17,5	16	16,4	15,0	15,0	18,0
Pozostałe wydatki	53,3	13,4	13	13	11,9	16	15,3	20,0	23,3	24,8
Województwa										
Wydatki majątkowe ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rolnictwo i łowiectwo	-	17,3	21,1	24,8	24,1	9,4	9,0	12,3	6,9	3,1
Przetwórstwo przemysłowe	-	0,4	1,2	1,4	2,4	1,3	3,0	3,8	2,2	28,2
Transport i łączność	-	31,9	43,6	41,6	39,7	49,1	50,9	47,4	53,9	34,3
Gospodarka mieszkaniowa	-	0,1	0,2	0,7	1,1	0,6	0,5	0,0	0,0	3,2
Oświata i wychowanie	-	1	1,5	0,5	1	1,7	1,9	1,1	1,7	2,2
Ochrona zdrowia	-	34,8	19,2	15,5	14,7	19,1	18,5	18,7	18,4	12,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	-	2,6	2,6	3,7	1,4	1,1	0,4	0,0	0,5	2,3
Pozostałe wydatki	100	4,9	3,9	5,6	7,4	12	7,4	8,7	9,8	9,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

pozycjami w strukturze wydatków były również wydatki na przetwórstwo przemysłowe oraz kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego.

Z danych zawartych w tab. 5 wynika, że jednostki samorządu terytorialnego największy zakres zadań inwestycyjnych zrealizowały w dziale „Transport i łączność”. Były to środki przekazywane na budowę, modernizację i remonty dróg. Poza tym w znacznym stopniu były to zadania współfinansowane ze środków unijnych.

Odnosząc się do wydatków majątkowych gmin, należy stwierdzić, że największy udział w strukturze miały wydatki na transport i łączność, które były związane głównie z budową dróg oraz zakupem taboru komunikacji miejskiej. W 2009 r. stanowiły one 33,6% wydatków, podczas gdy w 2001 r. wyniosły 18,4%. Znaczną pozycją były również środki kierowane na gospodarkę komunalną. Kolejną istotną grupą były wydatki na oświatę i wychowanie. Ich malejący udział był spowodowany niskimi kwotami przekazywanymi do tych jednostek w ramach subwencji oświatowej. Władze gmin rezygnowały z realizacji tych zadań. Kolejną znaczną pozycją były wydatki zawarte w dziale oświata i wychowanie oraz gospodarka mieszkaniowa.

W wydatkach majątkowych powiatów dominowały wydatki na transport i łączność. Ich udział w wydatkach systematycznie wzrastał. W 2000 r. stanowiły one 19,3% wydatków, a w 2009 r. uplasowały się na poziomie 65%. Na drugim miejscu w strukturze wydatków znajdowały się wydatki na ochronę zdrowia, przy czym ich udział malał. Trzecią, znaczną pozycję zajmowały wydatki na oświatę i wychowanie, które również malały. Przyczyny były podobne jak w gminach. Zbyt mało środków w ramach subwencji oświatowej było kierowanych do tych jednostek. Ewolucja wydatków majątkowych powiatów wskazuje, że jeszcze w 2000 r. największą pozycją wśród wydatków majątkowych były wydatki na ochronę zdrowia, a od 2002 r. przeważały środki na budowę i remonty kapitałowe dróg powiatowych.

Największy udział w wydatkach miast na prawach powiatu miały wydatki na transport i łączność. Charakteryzowały się one tendencją rosnącą. Wyjątkiem były lata 2008-2009, gdy nastąpił znaczny ich spadek. Kolejną istotną pozycję stanowiły wydatki na gospodarkę komunalną. Ich udział zmniejszał się w badanym okresie. Na trzecim miejscu plasowały się wydatki na kulturę fizyczną i sport.

W województwach najwięcej środków, podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego, było kierowanych na transport i łączność. Drugą znaczną pozycję stanowiły wydatki na ochronę zdrowia, które stopniowo malały. Spadły one z poziomu 34,8% wydatków w 2001 r. do 12,3% w 2009 r. Na trzecim miejscu w strukturze wydatków były środki kierowane na oświatę i wychowanie. Ewolucja wydatków majątkowych województw pokazuje, że podobnie jak w powiatach dominującą pozycją do 2001 r. były wydatki na ochronę zdrowia, a od 2002 r. przeważały wydatki na transport i łączność.

4. Zakończenie

Podsumowując: wydatki sektora finansów publicznych wzrastały w wartościach bezwzględnych i w relacji do PKB. Zwiększały się również wydatki podsektora

rządowego i samorządowego w relacji do PKB. Najwięcej wydatków było dokonywanych za pośrednictwem podsektora rządowego. Przy tym jego udział w wydatkowaniu środków publicznych, podobnie jak podsektora ubezpieczeń społecznych, malał. Rosło natomiast znaczenie podsektora samorządowego w rozdysponowywaniu środków, o czym świadczył rosnący udział tego podsektora w wydatkach ogółem całego sektora. Rosło znaczenie funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak wydatki publiczne, wzrastały w wartościach nominalnych i w relacji do PKB. W strukturze wydatków jednostek samorządowych przeważały wydatki bieżące, które charakteryzowały się tendencją malejącą. W wydatkach bieżących największy udział miały wydatki na wynagrodzenia. Drugą znaczącą pozycją były dotacje. W zakresie wydatków inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego najwięcej środków przekazały na transport i łączność.

Literatura

- Famulska T., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, AE, Katowice 2009.
- Patrzalek L., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Sierak J., *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa 2004.
- www.mf.gov.pl.

THE SIZE OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE IN COMPARISON WITH GENERAL GOVERNMENT EXPENDITURE IN POLAND

Summary: The aim of this article is to present local government expenditure in comparison with general government expenditure in Poland. The analysis was based on several indexes, such as general government expenditure and local government expenditure in nominal value and in relation to GDP, dynamism, structure of public and local expenditure.