RYSZARD GROBELNY

POZIOM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO A STRUKTURA DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETOWYCH GMIN*

1. W zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju pojawiła się konieczność opracowania stabilnych i zobiektywizowanych zasad kształtowania dochodów budżetów terenowych. Dochody te powinny obejmować zarówno dochody własne, jak i przepływy redystrybucyjne (dotacje, subwencje, udziały). Duże znaczenie dla działania samorządu terytorialnego mogą mieć zasady kształtowania przepływów redystrybucyjnych, decydują bowiem o zrównoważeniu budżetów. Powinny one przy tym występować w formie pozostawiającej samorządowi swobodę stanowienia o swych wydatkach. Pamiętać jednak należy, że o zadaniach samorządu terytorialnego nie decydują tylko jego podstawy dochodowe, nie mniejszą, a zdaniem niektórych nawet największą rolę odgrywa możliwość swobodnego stanowienia o wydatkach[1]. Jak zatem powinny być kształtowane budżety samorządowe? Toczy się na ten temat ożywiona dyskusja[2]. Wydaje się, że pewne wnioski można z niej wyciągnąć.

Podstawę budżetów samorządowych stanowić powinny tzw. dochody własne. Aby rady zainteresowane były racjonalnym gospodarowaniem, należy dążyć do tego, aby były to dochody mające następujące postulowane cechy[3]: 1) dynamikę dostosowaną do wzrostu wydatków związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym regionu, 2) lokalizację na obszarze działania danego organu terenowego, 3) stabilność podstaw poboru, 4) możliwość wpływania przez organy terenowe na wydajność poszczególnych dochodów, 5) elastyczność i 6) pewność.

---

* Autor zmierza do wyjaśnienia w swym opracowaniu związku zachodzącego między dochodami i wydatkami budżetowymi a rozwojem społeczno-gospodarczym gmin, wskazując na możliwą, jego zdaniem, metodę ustalenia występujących w tym zakresie współzależności. Z obszernego opracowania Autora wybrano do publikacji tylko niektóre wyniki przeprowadzonych przezeń badań (red.).

[1] Większość wydatków ma charakter „obligatoryjny", jak wydatki na oświatę i wychowanie, na administrację państwową itp. i dopiero dochody pozostałe po zaspokojeniu tych zadań podstawowych mogą być przeznaczone na inne cele, które rada może wybrać samodzielnie.

[2] Zob. m.in. **H. Sochacka-Krysiak**: Problemy zewnętrznego zasilania budżetów terenowych. Finanse 1989, nr 4, s. 13 - 21; **A. Borodo**: Jak dotować? Rzeczpospolita 1988, nr 67; **T. Dębowska-Romanowska**: Dotacje dla rad narodowych w świetle Ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Państwo i Prawo 1986, nr 4.

[3] Zob. **E. Denek**: Rola organów terenowych gmin oraz miast i gmin w działalności socjalno-kulturalnej po reformie z lat 1973 - 1975 (studium ekonomiczno-finansowe). Poznań 1985, s. 140.

Szczególną rolę w dochodach własnych może odgrywać proponowany powszechny podatek dochodowy od ludności, który bezpośrednio wiązać będzie zamożność gminy z zamożnością mieszkańców. Pamiętać jednak należy, że źródła poszczególnych dochodów są zlokalizowane nierównomiernie na terenie kraju i występują z różnym nasileniem. W efekcie tego jednostki przestrzenne mają różną siłę podatkową oraz różne możliwości oddziaływania na wielkość uzyskiwanych dochodów.

Niemniej, jak już wspomniano, ważną – bo przesądzającą o możliwości swobodnego dokonywania wydatków (poza mniej lub bardziej obligatoryjnymi) – grupą dochodów budżetów samorządowych będą przepływy redystrybucyjne. Przyjmuje się najczęściej za oczywiste, że powinny być one w miarę stabilne i oparte na zobiektywizowanych zasadach przyznawania, a co za tym idzie – niezależne od „starań" i „układów" władz terenowych. Przyjmuje się, że wielkość przepływów redystrybucyjnych zależeć powinna z jednej strony od siły podatkowej jednostek przestrzennych, a z drugiej od ich zapotrzebowania na środki[4].

Problemem pozostaje jednak określenie siły podatkowej gmin oraz ich potrzeb finansowych. Są już pewne w tym zakresie doświadczenia, jednak tylko zagranicznej[5]. Ze względu na różnorodność stosowanych w tym zakresie rozwiązań pojawia się pytanie, które wybrać jako właściwe dla Polski, przy odpowiednim ich dostosowaniu do naszych warunków, charakteryzujących się m.in.: 1) dużym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, wynikającym często z woluntarystycznych decyzji władz różnego szczebla, 2) znacznym przestrzennym zróżnicowaniem wyrażanych przez ludność potrzeb, 3) różną „wydajnością" dochodową poszczególnych dziedzin gospodarowania (rolnictwa, przemysłu, usług, turystyki itp.) i tym samym siłą podatkową poszczególnych jednostek przestrzennych oraz 4) niestabilną sytuacją finansową państwa.

2. Wydaje się, że pewne znaczenie dla określenia wielkości siły podatkowej gmin i ich zapotrzebowania na środki może mieć porównanie wielkości i struktury budżetów gmin z poziomem ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Analizy takiej dokonano na przykładzie jednostek podstawowych administracyjnego podziału kraju z województwa poznańskiego i ich budżetów terenowych z 1987 r. Dla porównań jednostek przestrzennych przyjęto mierniki względne (głównie per capita), zarówno dotyczące budżetów, jak i charakteryzujące rozwój społeczno-gospodarczy. Zależności między strukturą dochodów i wydatków budżetowych a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego badano na dwóch poziomach: 1) elementarnym, tj. korelacji elementów budżetu z cechami opisującymi poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast i gmin oraz 2) złożonym, gdzie składniki budżetu odniesiono do pewnych generalnych cech struktury społeczno-gospodarczej jednostek przestrzennych (wyrażonych przez składowe główne). Pod uwagę wzięto te korelacje, które po analizie logicznej można było uznać za uzasadnione i istotne z punktu widzenia statystyki, przy czym przyjęto jako poziom istotności $\alpha = 0{,}01$. Dodatkowo w badaniach zależności posłużono się analizą regresji liniowej między elementami budżetu a przyjętymi miernikami na obu pozio-

[4] Zob. **H. Sochacka-Krysiak**: Problemy.

[5] Zob. **H. Sochacka-Krysiak**: Równoważenie budżetów terenowych. W: Systemy finansów i cen zagranicą. Instytut Finansów. Warszawa 1989, s. 3 - 102.

mach analizy, dokonując eliminacji z funkcji tych zmiennych objaśniających, które były nieistotne (na poziomie $\alpha = 0{,}05$). Badanie funkcji regresji wielokrotnej pozwoliło na określenie siły związku korelacyjnego między elementami budżetu a kilkoma zmiennymi, uznanymi za istotne.

Za metacechy, określające generalne cechy struktury społeczno-gospodarczej miast i gmin, przyjęto trzy pierwsze składowe główne, wyliczone na podstawie zestawu 19 cech oryginalnych (najsilniej powiązanych z elementami budżetu):

1) miarę ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego;
2) komponent rozwoju przemysłu nieuspołecznionego i rolnictwa indywidualnego;
3) metacechę rozwoju rolnictwa uspołecznionego i rzemiosła.

Zestawy tych cech były różne w przypadku analizy dochodów i analizy wydatków.

Składowe uzyskane dla potrzeb analizy wydatków budżetowych mogą być interpretowane następująco:

1) pierwsza składowa – jako metacecha ogólnego poziomu zagospodarowania, poza kulturą i handlem detalicznym;
2) druga składowa – jako komponent struktury produkcji nierolniczej i usług (tym wyższa jest jej wartość, im większe znaczenie ma produkcja w sferze uspołecznionej i im lepiej rozwinięte są usługi);
3) trzecia składowa – jako metacecha poziomu sprzedaży detalicznej i rozwoju kultury.

3. W świetle przeprowadzonych badań okazało się, że wielkość dochodów budżetowych na osobę wykazuje bardzo niewielki związek z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast i gmin. Niewielkie korelacje występują jedynie z zatrudnieniem w gospodarce uspołecznionej ($r^2 = 0{,}10$) i sprzedażą uspołecznionych usług bytowych ($r^2 = 0{,}14$). Słabość powiązań gospodarki lokalnej z dochodami potwierdza także analiza głównych składowych, które wyjaśniają poziom dochodów zaledwie w 13%[6].

Tylko niewiele większy związek z gospodarką lokalną wykazują same dochody własne (wraz z nadwyżką z roku ubiegłego), stanowiące przeciętnie 75,8% dochodów. Na ich poziom najsilniej wpływa rozwój rzemieślniczych zakładów przemysłowych, a przede wszystkim ich wielkość ($r^2 = 0{,}17$). Dochody własne skorelowane są przede wszystkim ze składową ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego ($r^2 = 0{,}24$) i składową rozwoju przemysłu nieuspołecznionego i rolnictwa indywidualnego ($r^2 = 0{,}07$). Wyjaśniają one wielkość dochodów własnych jednak tylko w około 29%.

Spośród poszczególnych grup dochodów własnych najsilniejsze związki z rozwojem społeczno-gospodarczym wykazują dochody z indywidualnej gospodarki rolnej, z indywidualnej działalności usługowo-produkcyjnej i od ludności (obejmujące łącznie przeciętnie ok. 42,6% dochodów). Pierwsze z nich (16,9%) zależą od takich zjawisk społeczno-gospodarczych, jak: gęstość zaludnienia, odsetek gruntów ornych, liczba gospodarstw rolnych, odsetek gospodarstw o powierzchni ponad 15 ha. Wymie-

[6] Ze względu na to, że przeprowadzona analiza nie odnosi się do nowych budżetów samorządowych, lecz dawnych budżetów rad narodowych, przedstawię w dalszym ciągu jej wyniki w dużym skrócie.

nione zjawiska wyjaśniają poziom dochodów tej grupy w 85%, podczas gdy składowe główne tylko w 64%, co może świadczyć, że nie zawierają one wszystkich elementów decydujących o kształtowaniu dochodów z indywidualnej gospodarki rolnej.

Dochody z indywidualnej działalności produkcyjno-usługowej (przeciętnie 17,8% dochodów) są skorelowane przestrzennie z takimi zjawiskami społeczno-gospodarczymi, jak: rozwój rzemiosła, a przede wszystkim wielkość rzemieślniczych zakładów przemysłowych ($r^2 = 0{,}56$). Zjawiska powyższe wyjaśniają w 73% wysokość tej grupy dochodów i w tym przypadku składowe mają mniejszą siłę wyjaśniającą – 64%.

W przypadku dochodów od ludności (średnio 7,9% ogółu dochodów) najistotniejsze związki korelacyjne odnoszą się do rozwoju sfery nieuspołecznionej, mierzonego głównie liczbą zatrudnionych w rzemiośle ($r^2 = 0{,}61$). Zjawiska te wyjaśniają łącznie wysokość dochodów od ludności aż w 91%. Świadczy to o tym, że dochody tej grupy zależą przede wszystkim od aktywności gospodarczej i zamożności mieszkańców, a nie od ich liczebności (gdyż nie występuje korelacja z gęstością zaludnienia). Składowe główne, jak w dwu poprzednich przypadkach, wyjaśniają poziom dochodów w mniejszym stopniu niż zmienne oryginalne – w 78%.

Po bliższej analizie do grupy dochódow związanych z szeroko zrozumianą gospodarką nieuspołecznioną można również zaliczyć nadwyżkę wygospodarowaną w roku ubiegłym (stanowiącą przeciętnie 3,8% dochodów budżetu). Skorelowana jest ona bowiem z rozwojem produkcji rzemieślniczej (zatrudnieniem, liczbą i wielkością zakładów). Wnioski z analizy nadwyżki na poziomie składowych głównych są identyczne, jak w przypadku pozostałych dochodóow ze sfery nieuspołecznionej. Wszystkie te składowe wyjaśniają poziom nadwyżki w 52%.

W odróżnieniu od omówionych poprzednio dochodów, dochody z gospodarki uspołecznionej (przeciętnie 28,6% dochodów) wykazują mniejszy związek z sytuacją społeczno-gospodarczą miast i gmin. W tej grupie dochodów najsilniejsze związki korelacyjne cechują dochody z rolnictwa: średnio 8,1% budżetu. Związane są one przede wszystkim z rozwojem rolnictwa uspołecznionego (przy niedorozwoju pozostałych dziedzin gospodarowania – przemysłu, rzemiosła i usług). Zjawiska powyższe wyjaśniają poziom dochodów z rolnictwa w 60%. Na poziomie składowych głównych związki są nieco słabsze, przy tym im niższy ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wyższy rolnictwa uspołecznionego i rzemiosła, tym wyższe jest znaczenie dochodów z rolnictwa.

4. Największą grupę dochodów budżetowych stanowią dotacje (przeciętnie 24,2% budżetu). Ich wielkość nie wykazuje żadnych związków z sytuacją społeczno-gospodarczą miast i gmin. Związki takie, zresztą nadal bardzo słabe, pojawiają się natomiast przy analizie dotacji netto (tj. dotacji pomniejszonych o udziały budżetu wojewódzkiego w budżetach szczebla podstawowego). Wysokość dotacji netto skorelowana jest głównie z niedorozwojem rzemiosła, sfery poza produkcją materialną oraz z poziomem rozwoju usług i opieki medycznej. Zakres wyjaśniania nie jest zbyt duży i wynosi 36%, a dwie główne metacechy (ogólny poziom rozwoju gospodarczego oraz rozwoju produkcji nieuspołecznionej i rolnictwa) wyjaśniają ich poziom zaledwie w 17%.

Analizie poddano również dochody funduszów miejskiego i gminnego, stanowiących uzupełniające źródło finansowania wydatków lokalnych (ich wysokość kształtuje

się przeciętnie na poziomie 11% dochodów budżetowych miast i gmin). Dochody funduszów miejskiego i gminnego są słabo skorelowane z ogólnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego ($r^2 = 0{,}25$).

Analiza związków występujących między sytuacją społeczno-gospodarczą miast i gmin oraz dochodami budżetu pozwala na sformułowanie wniosku, że w 1987 r. rady narodowe i administracja państwa nie wywierały wpływu za pomocą swojej działalności w sferze gospodarki lokalnej na wysokość dotacji, a więc na prawie 59% dochodów budżetowych.

5. W odróżnieniu od ogólnej wielkości dochodów budżetowych, wielkość wydatków wykazuje ściślejszy związek z sytuacją społeczno-gospodarczą miast i gmin. Wydatki te są powiązane przede wszystkim z rozwojem działalności gospodarczej poza rolnictwem (przy niedorozwoju tego ostatniego), głównie zaś z poziomem zatrudnienia w gospodarce uspołecznionej, w sferze materialnej i z powierzchnią użytkową mieszkań na osobę. Zmienne oryginalne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wyjaśniają wysokość wydatków budżetowych w około 62%, a zmienne składowe w 44%.

Wydatki na gospodarkę komunalną (7,4% wydatków) są wyraźnie skorelowane z poziomem urbanizacji (odsetkiem ludności miejskiej, gęstością zaludnienia, przyrostem naturalnym), rozwojem sfery uspołecznionej (głównie produkcji, ale i usług), stanem kanalizacji, ilością osób przypadających na mieszkanie, poziomem obsługi medycznej oraz telefonizacją. Oznacza to, że wydatki na gospodarkę komunalną są dość dobrze określane przez potrzeby społeczne w tym zakresie. Zmienne oryginalne opisujące stan rozwoju społeczno-gospodarczego wyjaśniają wysokość wydatków tej grupy w 78%, a zmienne składowe w 63%.

Kolejną grupę stanowią wydatki na ochronę zdrowia (1% ogółu wydatków). Wykazują one dość silne związki głównie z poziomem urbanizacji, wyjaśniając tę grupę wydatków w 47%. Wynika to z faktu, że środki na ochronę zdrowia służą finansowaniu przede wszystkim pomocy społecznej, na którą zapotrzebowanie jest większe w miastach.

Jedną z większych grup wydatków stanowią wydatki na administrację państwową (przeciętnie 10,4%). Omawiana grupa wydatków związana jest z rozwojem rolnictwa, przy niedorozwoju sfery gospodarki uspołecznionej, nieuspołecznionego przemysłu i usług, z poziomem urbanizacji, zaopatrzeniem w wodę, rozwojem kanalizacji, opieki medycznej i turystyki oraz z liczbą uczniów przypadających na jedno pomieszczenie lekcyjne. Wielkości opisujące powyższe zjawiska wyjaśniają wysokość wydatków na administrację w 66%. Na poziomie składowych głównych wydatki na administrację państwową są skorelowane z ogólnym poziomem zagospodarowania, przy czym im jest on wyższy, tym mniejsze wydatki na administrację państwową ($r^2 = 0{,}46$). Oznacza to, że obciążenie administracją jest znacznie większe w jednostkach małych, słabo rozwiniętych. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że administracja nie pełni funkcji dynamizujących rozwój społeczno-gospodarczy, a jedynie służy wypełnianiu rutynowych czynności administracyjnych, których zakres nie wzrasta proporcjonalnie do wielkości miasta lub gminy.

Wydatki na rolnictwo (przeciętnie 1,7% ogółu wydatków) są słabo powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym jednostek terytorialnych. Co dziwniejsze, wyka-

zują one mały związek korelacyjny z rozwojem gospodarki rolnej (jedynie z liczbą gospodarstw rolnych i odsetkiem gospodarstw dużych), a większy z poziomem turystyki oraz niedorozwojem rzemiosła i opieki medycznej. Składowa ogólnego poziomu zagospodarowania także w niewielkim stopniu wyjaśnia wielkość wydatków na rolnictwo (17%), im ten poziom jest niższy tym wydatki są większe.

Największą grupę bieżących wydatków budżetowych (stanowiącą przeciętnie 47,2% ogółu wydatków), a zarazem najsłabiej powiązaną z sytuacją społeczno-gospodarczą miast i gmin są wydatki na oświatę i wychowanie. Nie zależą one ani od liczby uczniów, ani od liczby dzieci w przedszkolach. Statystycznie istotne związki wiążą je jedynie z zatrudnieniem w gospodarce uspołecznionej i obciążeniem nauczycieli przedszkolnych. Łącznie zjawiska te wyjaśniają poziom wydatków na oświatę i wychowanie tylko w 22%. Brakuje także powiązań z cechami syntetycznymi, co sugeruje, że wydatki na oświatę i wychowanie mają niewielki związek z potrzebami w tym zakresie. Być może wynika to z faktu, że zarządzanie omawianą sferą działalności praktycznie odbywało się ze szczebla wojewódzkiego (kuratorium), a nie ze szczebla podstawowego.

Bardzo istotną grupą wydatków budżetowych są wydatki na inwestycje i kapitalne remonty (średnio 28,3% ogółu wydatków)[7]. Są one skorelowane z takimi zjawiskami społeczno-gospodarczymi, jak: rozwój rzemieślniczych zakładów przemysłowych (głównie ich wielkości – $r^2 = 0{,}16$), rozwój czytelnictwa i opieki medycznej. Łącznie cechy oryginalne wyjaśniają poziom wydatków na inwestycje w 55%. Na poziomie analizy składowych omawiana grupa wydatków wykazuje związki z ogólnym poziomem zagospodarowania oraz poziomem sprzedaży detalicznej i rozwoju kultury, przy czym im jednostka jest lepiej zagospodarowana i występuje niższy poziom sprzedaży i rozwoju kultury, tym większe są wydatki tej grupy. Łącznie powyższe składowe wyjaśniają wysokość wydatków na inwestycje i kapitalne remonty w 43%.

Ostatnią omawianą grupą wydatków budżetowych są udziały budżetu wojewódzkiego w budżetach stopnia podstawowego (wynoszące przeciętnie ok. 1%). Występowały one w 1987 r. tylko w pięciu jednostkach, ale wykazują dość silne związki przede wszystkim z rozwojem sfery nieuspołecznionej (głównie rzemiosła i usług nieuspołecznionych) oraz poziomem opieki medycznej. Wielkości opisujące powyższe zjawiska wyjaśniają w 66% wielkość udziałów budżetu wojewódzkiego. Składowe ogólnego poziomu zagospodarowania oraz struktury produkcji nierolniczej i rozwoju usług wyjaśniają tę grupę dochodów w 50%. Im wyższy jest ogólny poziom zagospodarowania oraz im większe znaczenie ma produkcja nierolnicza w sferze nieuspołecznionej i słabiej są rozwinięte usługi, tym większe są wydatki na rzecz budżetu wojewódzkiego. Oznacza to, że organy wojewódzkie odbierają środki tym jednostkom, które cechują się dobrze rozwiniętym rzemiosłem, osiągając znaczne dochody w sferze nieuspołecznionej. Jedynie na te dochody organy lokalne mogą skutecznie oddziaływać, jednak odbieranie im ewentualnych efektów działa antymotywacyjnie.

[7] Badając ich związki z sytuacją społeczno-gospodarczą dla jednego roku pamiętać należy, że wyniki mogą być obarczane błędem, gdyż pewna część wydatków tej grupy dokonywana jest tylko w czasie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, co w małych gminach nie zdarza się co roku. Jednak rok 1987 charakteryzował się niskim poziomem inwestycji i większość środków tego działu przeznaczona była na remonty, które rozkładają się w czasie bardziej równomiernie.

Analizą objęto również wydatki funduszów miejskiego i gminnego (stanowiących przeciętnie 14% w porównaniu z wydatkami budżetowymi). Skorelowane są one głównie z poziomem urbanizacji, gospodarki rolnej i wykorzystaniem bazy turystycznej. Jednak omawiane wydatki są wyjaśniane przez powyższe zjawiska tylko w 39%. Wydatki funduszów miejskiego i gminnego są tym wyższe, im niższy jest ogólny poziom zagospodarowania ($r^2 = 0{,}18$).

6. Na wysokość dochodów i ich strukturę mają wpływ przede wszystkim rozwój uspołecznionego przemysłu i usług (ale nie ich wydajność) oraz rozwój rzemieślniczych zakładów produkcyjnych i usługowych, a w pewnym zakresie także rozwój rolnictwa. Okazuje się, że najzasobniejszymi w dochody są te miasta i gminy, w których najwyżej jest rozwinięta nieuspołeczniona działalność gospodarcza.

O ile struktura dochodów budżetowych jest dość silnie powiązana ze strukturą społeczno-ekonomiczną miast i gmin, to o wydatkach nie można tego powiedzieć. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim największej grupy wydatków na oświatę i wychowanie, a także najważniejszej grupy dochodów – dotacji. Świadczyć to może, że ustalanie budżetu dokonywane było bez wystarczających obiektywnych przesłanek, w sposób woluntarystyczny, bądź też możliwości i potrzeby lokalne nie są najlepiej obrazowane przez przyjęty zestaw wskaźników.