

ANDRZEJ GREINERT*

**BUDŻET GMIN BRODY I GUBIN
NA TLE POLSKICH GMIN ZWIĄZANYCH
Z WYDOBYCIEM WĘGLA BRUNATNEGO**

Streszczenie

Ustawa o samorządzie gminnym nakłada na szczebel lokalny szereg obowiązków, co wiąże się z koniecznością wydatkowania na te cele odpowiadających sum. Gminy pokrywają swoje wydatki z różnych źródeł, coraz częściej poszukując środków pozabudżetowych. Do tego celu wykorzystują m.in. znajdujący się we władaniu gminy majątek, zwłaszcza grunty. Wysokie wpływy do budżetu gminnego związane są z przemysłowym wykorzystaniem terenów. W artykule ukazano dane ekonomiczne gmin położonych w węglowych okręgach: konińskim, bełchatowskim, turowskim oraz przyszłociowego okręgu lubuskiego. Różnice w dochodach opisywanych gmin lubuskich w odniesieniu do tych związanych z wydobyciem węgla brunatnego wynoszą jak 1:10-20. Wiąże się to z dużymi pozycjami, jak odpisy z podatków, opłata eksploatacyjna, opłata za użytkowanie terenu, opłaty środowiskowe i szereg innych. Tym samym industrializacja, poza przychodem wynikającym z produkcji i miejscami pracy, daje także inne korzyści materialne.

Słowa kluczowe: budżet gminny, wydobycie węgla brunatnego, korzyści z industrializacji

WPROWADZENIE

Polska, w wyniku transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w., weszła na ścieżkę decentralizacji władzy i działań, z wyraźnym zaznaczeniem w tym względzie roli samorządów lokalnych. Jednak z punktu widzenia wielu społeczności lokalnych oznacza to nie tylko profity ale też znaczne niedogodności. Przy ciągle niższym niż w większości państw Unii Europejskiej produkcie krajowym na 1 mieszkańca – 65% względem UE 27 w roku 2011 i ciągłym

* Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Inżynierii Środowiska, Zakład Ochrony i Rekultywacji Gruntów

wzroście konsumpcji – 186,0% względem roku 1995, 144,8% względem roku 2000, 124,8 względem roku 2005 [GUS 2013] – niemożliwe jest zapewnienie pełnego finansowania zadań gmin z budżetu centralnego. Nie jest to też zgodne z samą ideą decentralizacji państwa, w której społeczności lokalne w sposób świadomy kreują swoją przyszłość. Dzięki decentralizacji możliwe jest lepsze gospodarowanie środkami, ukierunkowane na zapewnienie dostępu do dóbr i usług oczekiwanych przez daną społeczność lokalną [Cerniglia 2003]. Należy jednak zauważyć, że model daleko posuniętej decentralizacji nie jest jedynym mogącym zapewnić wysoki poziom życia mieszkańców – przykład Belgii, Francji, Luxemburgu, Holandii, Wielkiej Brytanii i innych. Dystrybucja dużej części dochodu na regionalnym i lokalnym szczeblu rodzi szereg problemów związanych z unitarnością państwa i koniecznością równego podejścia państwa do obywateli bez względu na ich miejsce zamieszkania [Facchini i Testa 2008]. Tym niemniej, zróżnicowanie centralnego finansowania potrzeb lokalnych jest powszechne we współczesnym świecie. Wynika to głównie z różnych możliwości generowanych przez zróżnicowany potencjał rozwojowy poszczególnych regionów.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2001.142.1591] określiła zadania własne gmin w art. 7. u. 1, nakładając na nie obowiązki związane z zaspokajaniem szeregu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie:

- 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 zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,

- 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.

Na te wszystkie działania gminy szukają źródeł finansowania również poza budżetem krajowym, m.in. w programach unijnych, celowych programach krajowych, podatkach i opłatach lokalnych, w tym także pozyskiwanych od podmiotów gospodarczych. Ten ostatni z wymienionych elementów koreluje dobrze z ogólnym ujęciem Strategii Rozwoju Kraju 2020. *Strategia zwraca uwagę na wymiar terytorialny podejmowanych działań, wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjałów regionalnych. Widzi zatem znaczenie samorządu terytorialnego i innych podmiotów w dynamizacji rozwoju regionów i kraju* [Uchwała RM 2012]. Właściwe wykorzystanie dóbr lokalnych przez regiony i społeczności lokalne przynosi też korzystne efekty ekonomiczne w skali całego kraju [Cerniglia 2003].

BUDŻETY GMIN W WYBRANYCH POWIATACH

Analizując sytuację gmin związanych z wydobyciem węgla brunatnego widoczna jest ich znacznie lepsza kondycja finansowa po stronie dochodów ogółem (tab. 1) oraz dochodów ogółem i własnych przeliczonych na 1 mieszkańca (tab. 2). Widoczna jest szczególnie duża dysproporcja między gminami skupionymi w powiatach bełchatowskim, wałbrzyskim, konińskim i zgorzeleckim, a opisywanymi gminami w powiatach lubuskich – żarskim i krośnieńskim, a także pozostałymi – położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie eksploatawanych złóż.

Znaczące dochody po stronie gmin wchodzących w skład powiatów „wydobywczo-energetycznych” przekładają się na możliwości zaspokajania potrzeb ich mieszkańców w sposób zdecydowanie pełniejszy niż w przypadku innych gmin. Wydatki ogółem gmin wchodzących w skład powiatów wałbrzyskiego, bełchatowskiego i konińskiego są 1,5-2-krotnie wyższe niż gmin wchodzących w skład lubuskich powiatów żarskiego i krośnieńskiego oraz innych wskazanych w tabeli 3. W gminach powiatów bełchatowskiego i zgorzeleckiego widoczne jest także poważne zróżnicowanie in plus wydatków na 1 mieszkańca w odniesieniu do gmin w powiatach żarskim i krośnieńskim. Czytelność tego wskaźnika jest jednak zamazana przez różnice w liczebności gmin w poszczególnych powiatach.

Tab. 1. Dochody ogółem gmin w wybranych powiatach [GUS 2012]

Tab. 1. Total income of communities in the selected districts [GUS 2012]

Nazwa powiatu	2000	2005	2010	2011
	zł			
bełchatowski	231 062 855	324 212 627	523 934 521	530 867 707
wałbrzyski	79 473 574	344 264 950	487 629 538	496 005 593
koniński	164 589 227	270 941 620	367 536 252	399 805 705
zgorzelecki	171 871 065	222 353 889	352 455 895	380 786 087
radomszczański	130 428 057	196 751 456	327 624 910	332 657 136
turecki	103 324 985	159 326 975	253 454 227	284 623 327
żarski	132 132 770	188 759 605	260 793 193	276 733 799
kolski	105 131 361	159 558 723	222 523 797	246 914 676
wieluński	86 070 334	129 061 915	200 462 964	206 683 164
pajęczański	61 959 531	95 182 012	165 244 099	173 125 984
łęczyński	84 993 022	103 726 531	160 444 128	171 540 945
słupecki	68 928 795	106 802 597	155 751 823	164 282 238
krośnieński	80 595 562	104 015 665	164 032 974	159 295 734

Tab. 2. Dochody budżetów gmin w wybranych powiatach na 1 mieszkańca [GUS 2012]

Tab. 2 Budget revenues of municipalities in the selected districts for 1 inhabitant [GUS 2012]

Powiat	ogółem		dochody własne							
			ogółem		1		2		3	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	zł									
bełchatowski	4637	4698	3383	3314	598	649	247	197	1354	1362
zgorzelecki	3713	4034	2183	2259	507	578	80	111	956	1002
turecki	2992	3360	1441	1555	354	389	49	49	575	606
pajęczański	3108	3268	1385	1474	319	376	14	21	659	727
koniński	2891	3135	1232	1369	291	351	11	18	560	564
łęczyński	2779	2974	1268	1335	336	402	87	49	502	522
radomszczański	2774	2832	1311	1262	338	380	20	19	434	481
krośnieński	2868	2792	1349	1349	322	391	16	15	530	571
żarski	2607	2772	1231	1408	358	415	43	50	453	497
wałbrzyski	2695	2764	1560	1616	466	524	29	37	380	430
kolski	2479	2757	900	1170	301	341	16	12	343	369
słupecki	2600	2748	1060	1149	302	354	9	10	417	434
wieluński	2557	2643	901	920	331	361	14	13	320	330

¹ – dochody własne – udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa podatek dochodowy od osób fizycznych

² – dochody własne – udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa podatek dochodowy od osób prawnych

³ – dochody własne – dochody podatkowe ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw

Tab. 3. Wydatki budżetów gmin w wybranych powiatach [GUS 2012]

Tab. 3. Budgets expenses of municipalities in the selected districts [GUS 2012]

Nazwa powiatu	ogółem		na 1 mieszkańca	
	2010	2011	2010	2011
	zł			
Powiat wałbrzyski	536297663	523746752	2964	2918
Powiat bełchatowski	480107780	520033024	4249	4602
Powiat koniński	419184038	427785713	3297	3354
Powiat zgorzelecki	356141943	421014054	3752	4460
Powiat radomszczański	328274003	343848160	2780	2928
Powiat turecki	281426012	297163842	3322	3508
Powiat żarski	299133615	292404681	2990	2929
Powiat kolski	252703733	237376653	2815	2651
Powiat wieluński	223668993	216206377	2852	2765
Powiat łączyński	186484241	198946694	3230	3449
Powiat pajęczański	177119740	188572916	3331	3560
Powiat słpecki	160424254	183164219	2678	3064
Powiat krośnieński	179254288	162531940	3134	2849

W Polsce od wielu już lat prowadzone są rankingi, ukazujące najbogatsze i najbiedniejsze gminy w Polsce. Według rankingu, sporządzonego przez Łagowskiego [2011], w oparciu o dane portalu <http://finanse.wp.pl>, najbogatszą (po raz kolejny od wielu lat) jest gmina Kleszczów związana z wydobywaniem węgla brunatnego i energetyką węglową (tab. 4). Kolejne w rankingu są gminy związane z innymi działaniami gospodarczymi, aczkolwiek aż cztery kolejne w dziesiątce to kolejne gminy „wydobywcze” – Polkowice, Grębocice – wydobywanie i przetwórstwo rud miedzi, Mielnik – wydobywanie kredy, Ornontowice – wydobywanie węgla kamiennego.

Tab. 4. Ranking 10 najbogatszych gmin w Polsce 2011 [Łagowski 2011]

Tab. 4. Ranking of the 10 richest municipalities in Poland 2011 [Łagowski 2011]

Gmina	Dochód na 1 mieszkańca w PLN	Liczba mieszkańców	Województwo	Wiodąca działalność
Kleszczów	33 455,43	4839	łódzkie	wydobywanie węgla brunatnego, elektrownia
Nowe Warpno	19 152,86	1 617	zachodniopomorskie	przemysł rybny
Polkowice	5 200,75	26 202	dolnośląskie	wydobywanie
Grębocice	4 777,13	5 294	dolnośląskie	i przetwórstwo miedzi
Suchy Las	4 762,96	16 597	wielkopolskie	inwestycje aglomeracji poznańskiej

Mielnik	4 415,77	2 708	podlaskie	wydobycie kredy
Kobierzyce	4 378,52	17 268	dolnośląskie	inwestycje aglomeracji wrocławskiej
Ornontowice	4 199,21	5 291	śląskie	wydobycie węgla kamiennego
Konstancin-Jeziorna	3 852,29	24 820	mazowieckie	warszawskie Beverly Hills
Rewal	3 810,81	3 572	zachodniopomorskie	turystyka

Oddziaływanie prowadzonej działalności gospodarczej wykracza poza zasięg gmin, co ilustruje ranking 10 najbogatszych powiatów w Polsce (tab. 5). Na trzecim miejscu znalazł się w nim powiat polkowicki, na piątym miejscu powiat bełchatowski i na siódmym katowicki. Obraz jest typowy dla większości współczesnych rozwiniętych państw, w których liczącymi się istotnymi z punktu widzenia ekonomicznego czynnikami różnicowania regionalnego i lokalnego państwa są obszar, liczba mieszkańców, stopień zurbanizowania i dochód na 1 mieszkańca [Cerniglia 2003].

Tab. 5. Ranking 10 najbogatszych powiatów w Polsce [Gazeta.pl 2012]

Tab. 5. Ranking of the 10 richest districts in Poland [Gazeta.pl 2012]

Powiat	Dochód na 1 mieszkańca w PLN	Liczba mieszkańców	Dochody własne og. za rok 2010 (mln zł)	Wiodące podmioty gosp.
Sopot	6509,25	38141	331	Grupa Ergo, turystyka
Warszawa	4845,59	1720398	10400	
Polkowicki	3827,03	61730	408	KGHM, VW, Royal Europa, Sanden, CCC
Wrocław	3697,82	632996	3100	
Bełchatowski	3381,42	113176	217	Elektrownia Bełchatów, KWB Bełchatów
Płock	3164,16	126061	400	Orlen
Katowice	3144,08	306826	1300	Kompania Węglowa, Tauron, Katowicki Holding Węglowy
Poznań	3141,87	551627	2400	VW, Glaxo, Enea
Gdańsk	3068,99	456967	2000	Lotos, Energa, port
Tychy	3000,57	129386	550	Fiat, Browar Tyskie, Kat. Strefa Ekonom.

BUDŻETY GMIN BRODY I GUBIN

Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966], gminy dysponują dochodami własnymi, subwencją ogólną, dotacjami celowymi z budżetu państwa, środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych niepodlegającymi zwrotowi, środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz innymi środkami.

Dochodami własnymi gminy, w zakresie opisywanego w niniejszym opracowaniu tematu są:

- wpływy z podatków od nieruchomości,
- wpływy z podatku rolnego,
- wpływy z podatku leśnego,
- wpływy z podatków od środków transportowych,
- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej (39,34%),
- wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy (6,71%),
- wpływy z podatków od czynności cywilnoprawnych,
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej (60% – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze [Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981], art. 141),
- 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.

Szereg dochodów własnych gmin wiąże się bezpośrednio ze stopniem industrializacji. Widoczne jest to zarówno w sferze podatków od osób prawnych, jak też podatkami i opłatami związanymi z funkcjonowaniem zakładów przemysłowych (tab. 6). Dodatkowo, obecność dużego inwestora na terenie gminy wywołuje efekt w postaci powstawania szeregu miejsc pracy u kooperantów oraz w sferze szeroko pojmowanych usług. Pojawiają się też w większej ilości opłaty związane z czynnościami cywilno-prawnymi, związanymi z ogólnie pojmowaną aktywizacją mieszkańców gminy.

Tab. 6. Dochody budżetów gmin, bez gmin mających również status miast na prawach powiatu, według rodzajów w 2011 r. (w tys. zł)

Tab. 6. Budget revenues of the municipalities, without municipalities with city rights, by type in 2011 (in thousands of PLN)

Wyszczególnienie	Brody	Gubin	Kleszczów
	[GUS 2012]		[Informacja 2012]
Dochody ogółem	10 568	19 002	212 299
Dochody własne ogółem	3 240	6 200	211 967
w tym:			
dochody własne ¹	950	1 706	5 550
dochody własne ²	2,2	67,7	18 271
dochody własne ³	342	471	18 912
dochody własne ⁴	1 080	2 083	94 895
dochody własne ⁵	56	115	154
dochody własne ⁶	196	272	1 159
z opłaty eksploatacyjnej	-	-	24 559
opłaty za korzystanie ze środowiska			40 141
Dotacje razem	3 659	5 408	332
Subwencja ogólna razem	3 639	7 394	4 758

¹ – dochody własne – udział w podatku dochodowym od osób fizycznych

² – dochody własne – udział w podatku dochodowym od osób prawnych

³ – dochody własne – podatek rolny

⁴ – dochody własne – podatek od nieruchomości

⁵ – dochody własne – podatek od czynności cywilno-prawnych

⁶ – dochody własne – dochody z majątku

PODSUMOWANIE

- Decentralizacja zarządzania państwem jest trendem powszechnie obserwowanym; zasadniczym elementem tego procesu jest zarządzanie finansami państwa, regionu i szczebla lokalnego. Idea ta wpisuje się dobrze w zapisy Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030.
- W odniesieniu do najbogatszej gminy w Polsce, związanej z wydobywaniem i energetycznym użyciem węgla brunatnego (Kleszczów), gminy Brody i Gubin, na terenach których znajdują się jedne z większych zasobów tego surowca odznaczają się obecnie (przed rozpoczęciem eksploatacji) zdecydowanie niższymi dochodami: odpowiednio 212.299 tys. zł vs. 10.568 tys. zł i 19.002 tys. zł w roku 2011.

- Bogactwo gminy Kleszczów jest kształtowane przez dochody własne związane z działalnością przemysłową. Odzwierciedlają to składowe dochodów gminnych, jak udział w podatku dochodowym od osób prawnych (odpowiednio 18.271 tys. zł vs. 2,2 tys. zł w gminie Brody i 67,7 tys. zł w gminie Gubin w roku 2011), podatek od nieruchomości (odpowiednio 94.895 tys. zł vs. 1.080 tys. zł w gminie Brody i 2.083 tys. zł w gminie Gubin w roku 2011), czy też opłacie eksploatacyjnej – 24.559 tys. zł, którą uzyskuje gmina Kleszczów, a nie uzyskują dwie porównywane gminy. Bardzo znaczącymi pozycjami w budżecie gminy górniczej są też opłaty za korzystanie ze środowiska, odrolnienie gruntu, wylesienie gruntu i inne.
- Dochody własne gminy w odniesieniu do działalności dużego przemysłu wykazują efekt w postaci przyrostu w wielu sferach, co wynika z kooperacji, przyrostu zamożności mieszkańców, zmiany sposobu życia i innych czynników.

LITERATURA

1. CERNIGLIA F.: *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*. Journal of Policy Modeling 25 (2003) 749-776
2. FACCHINI G., TESTA C.: *Fiscal decentralization, regional inequality and bail-outs: Lessons from Brazil's debt crisis*. The Quarterly Review of Economics and Finance, 48 (2008) 333-344
3. Gazeta.pl: *10 najbogatszych powiatów. Sopot na czele*, http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/56,35612,11434971,1__Sopot,,10.html, marzec 2012
4. GUS: *Bank Danych Lokalnych. Układ według klasyfikacji NTS*. dane według stanu na 2012.12.11, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, grudzień 2012
5. GUS: *Polska - wskaźniki makroekonomiczne (PKD 2007), aktualizacja 23-10-2012*, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm, styczeń 2013
6. Informacja z wykonania planu dochodów budżetowych za 2011 r. Wójta Gminy Kleszczów, Gmina Kleszczów, marzec 2012
7. ŁAGOWSKI M.: *Najbogatsze gminy w Polsce 2011*, <http://www.najbogatsi.pl/index.php?dz=rankingi&id=97&urlt=najbogatsze-gminy-w-polsce>, 23.12.2012
8. Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo, Warszawa, wrzesień 2012

9. US w Zielonej Górze: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubuskim w 2011 r.* Informacje i Opracowania Statystyczne, red. Fedak R., Motyl K., oprac. Lubuski Ośrodek Badań Regionalnych pod kierunkiem Roberta Wróbla, Zielona Góra 2012
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966)
11. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981)

BRODY AND GUBIN MUNICIPALITIES BUDGET AGAINST POLISH MUNICIPALITIES CONNECTED WITH LIGNITE MINING

S u m m a r y

The Local Government Act requires the local level a number of obligations, which requires the expenditure for these purposes the relevant sum. Municipalities cover their expenses from various sources, increasingly looking for extra-budgetary funds. For this purpose, among others, located in the hands of the community estate, especially land. High municipal budget revenues are associated with industrial land use. The article shows economic data of municipalities located in the coal districts of Konin, Belchatów, Turów and forward-looking Lubuski District. Differences in reported Gubin and Brody communities income for those associated with coal mining are as 1:10-20. This is due to large items, such as tax write-offs, operating fee, the fee for land use, environmental charges, and many others. Thus, industrialization, in addition to the revenue resulting from the production and jobs, also provides other material benefits.

Key words: municipal budget, lignite mining, benefits of industrialization