

## Gospodarka budżetowa gminy Grodzisk Mazowiecki. Ujęcie retrospektywne oraz przewidywane kierunki zmian w przyszłości

### Budget economy of the Grodzisk Mazowiecki commune. Retrospective approach and anticipated directions of changes in the future

dr hab. Krzysztof Jarosiński, prof. SGH

Szkoła Główna Handlowa

#### Streszczenie

*Cel:* Badanie oraz analiza dotychczasowego przebiegu gospodarki budżetowej gminy Grodzisk Mazowiecki oraz określenie możliwości i kierunków przyszłego rozwoju gminy w kontekście uwarunkowań o charakterze lokalnym regionalnym a także wobec różnic żądnych zjawisk o charakterze globalnym.

*Material i metody:* W opracowaniu podjęto problematykę gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w szczególności gminy Grodzisk Mazowiecki. W artykule wykorzystano metodę analityczną opisową zgodnie z którą po pierwszej fazie przeprowadzono kwerendę źródeł natomiast w fazie drugiej dokonano analizy zgromadzonego serial empirycznego i na tej podstawie sformułowano stosowne wnioski. Zastosowane metody statystyki opisowej pozwoliły na ujawnienie zróżnicowanych prawidłowości jakie wystąpiły w trakcie realizacji zadań oraz dążenia do ustalonych celów w ramach gospodarki budżetowej gminy Grodzisk Mazowiecki.

*Wyniki:* Na podstawie przeprowadzonych badań udało się ustalić że gmina Grodzisk Mazowiecki jest prężnie rozwijającym się ośrodkiem znajdującym się w strefie metropolitalnej miasta stołecznego Warszawy z licznymi powiązaniem funkcjonalnymi z miastem, jak również jest jednostką, która posiada ogromne możliwości o charakterze autonomicznym kreowania własnego rozwoju. Składa się na to potencjał gospodarczy gminy Grodzisk Mazowiecki oraz powiązania gospodarcze i społeczne w obrębie gminy, a także w szerszych relacjach o charakterze powiatowym oraz regionalnym.

*Słowa kluczowe:* finanse publiczne, samorząd terytorialny, inwestycje publiczne, finansowanie rozwoju.

#### Summary

*Objective:* Research and analysis of the current course of the budget management of the Grodzisk Mazowiecki municipality and determination of the possibilities and directions of the future development of the commune in the context of local, regional conditions, as well as in the face of differences in any global phenomena.

*Material and Methods:* The study discusses the issues of budget management of local government units, in particular the Grodzisk Mazowiecki commune. The article uses a descriptive analytical method, according to which after the first phase a query of sources was carried out, while in the second phase an analysis of the collected empirical series was carried out and, on this basis, appropriate conclusions were formulated. The methods of descriptive statistics used allowed to reveal various regularities that occurred during the implementation of tasks and the pursuit of the set goals within the budget economy of the Grodzisk Mazowiecki commune.

*Results:* On the basis of the conducted research, it was possible to establish that the Grodzisk Mazowiecki commune is a dynamically developing center located in the metropolitan zone of the capital city of Warsaw with numerous functional connections with the city, as well as it is an entity that has great opportunities of an autonomous nature to create its own development. This consists of the economic potential of the Grodzisk Mazowiecki commune and economic and social connections within the commune, as well as in broader county and regional relations.

*Keywords:* public finance, local government, public investments, financing of development.

---

W opracowaniu podjęto problematykę gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w szczególności gminy Grodzisk Mazowiecki. Głównym celem artykułu jest badanie oraz analiza dotychczasowego przebiegu gospodarki budżetowej gminy Grodzisk Mazowiecki oraz określenie możliwości i kierunków przyszłego rozwoju gminy w kontekście uwarunkowań o charakterze lokalnym regionalnym a także wobec różnic żadnych zjawisk o charakterze globalnym. W artykule wykorzystano metodę analityczną opisową zgodnie z którą po pierwszej fazie przeprowadzono kwerendę źródeł natomiast w fazie drugiej dokonano analizy zgromadzonego serial empirycznego i na tej podstawie sformułowano stosowne wnioski. Zastosowane metody statystyki opisowej pozwoliły na ujawnienie zróżnicowanych prawidłowości jakie wystąpiły w trakcie realizacji zadań oraz dążenia do ustalonych celów w ramach gospodarki budżetowej gminy Grodzisk Mazowiecki. Na podstawie przeprowadzonych badań udało się ustalić że gmina Grodzisk Mazowiecki jest prężnie rozwijającym się ośrodkiem znajdującym się w strefie metropolitalne miasta stołecznego Warszawy z licznymi powiązaniem funkcjonalnymi z miastem jak również jest jednostką która posiada ogromne możliwości o charakterze autonomicznym kreowania własnego rozwoju. Składa się na to potencjał gospodarczy gminy Grodzisk Mazowiecki oraz powiązania gospodarczy i społeczny w obrębie gminy a także w szerszych relacjach o charakterze powiatowym oraz regionalnym.

Reaktywacja samorządu terytorialnego w Polsce stwarzała warunki rozwoju dla społeczności lokalnych, niezależnie od położenia oraz posiadanego potencjału społeczno-gospodarczego, zatem w tym także zaistniały nowe możliwości rozwojowe dla gminy Grodzisk Mazowiecki. Już wówczas zarysowały się pewne różnice, jeśli chodzi o potencjały rozwojowe i stało się jasne, że wyłącznie czynniki o charakterze endogenicznym nie ułatwiają zrównoważonego rozwoju we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Konieczna okazała się współpraca i otwartość na poziomie samorządu właśnie z uwagi na ich wewnętrzne zróżnicowanie. Takie podejście dawało szansę na uruchomienie dodatkowych impulsów rozwojowych spoza gminy i uruchomienie mechanizmów synergii gospodarczej. Powstała zatem specyficzna sytuacja, gdzie ustawodawca gwarantował wszystkim gminom, czyli w nowym znaczeniu jednostkom samorządu terytorialnego, swobodę działania i swobodne kształtowanie własnej polityki rozwoju na poziomie lokalnym, z tym jednak że warunki lokalne w istotny sposób modyfikowały możliwości pełnego wykorzystania wynikających z przepisów prawa uprawnień. Stało się zatem jasne, że swobodny, niczym nieskrępowany rozwój jednostek samorządu terytorialnego, nie może odbywać się wyłącznie w oparciu o czynniki o charakterze

---

autonomicznym, ale wymagać będzie także przynajmniej przez okres przejściowy wsparcia ze strony państwa poprzez udzielanie pomocy w zróżnicowanej formie, w tym dofinansowania procesów rozwojowych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej oraz administracyjnej w celu łagodzenia skutków wynikających z nierówności wyposażenia w infrastrukturę, czy też nierówności wynikających z różnic i ograniczeń lokalnych potencjałów rozwojowych, jak choćby występujące duże różnice pomiędzy sytuacją dochodową jednostek samorządu terytorialnego gmin wiejskich oraz w miastach, w tym zwłaszcza w miastach większych.

Gmina miejsko-wiejska Grodzisk Mazowiecki charakteryzowała się od dawna wyraźnie zarysowanymi odrębnościami w stosunku do wielu jednostek tego typu. Posiadała znaczący własny potencjał rozwojowy, a także miała możliwości bliskiej współpracy z otoczeniem, w tym też wzajemnego oddziaływania jako miasta położonego w strefie otoczenia zewnętrznego Warszawy. Dzięki właśnie swojemu położeniu Grodzisk Mazowiecki mógł generować własne oraz absorbować wiele impulsów rozwojowych generowanych przez miasto stołeczne Warszawę. Zgodnie z wcześniejszymi badaniami Grodzisk Mazowiecki był identyfikowany jako gmina powiązana wcześniej silnym oddziaływaniem w ramach stołecznego województwa warszawskiego w granicach ówczesnego podziału administracyjnego z roku 1975. Trudno jest tutaj nie zgodzić się z tezą, że właśnie położenie geograficzne oraz usytuowanie Grodziska Mazowieckiego w przestrzeni aglomeracji warszawskiej nie pozostawało bez wpływu na kierunki oraz tempo rozwoju gminy. W podobnej sytuacji w obszarze oddziaływania znalazły się również takie miasta, jak Nowy Dwór Mazowiecki, Serock, Piaseczno, Radzymin, Mińsk Mazowiecki, Otwock czy Pruszków, a także szereg innych mniejszych jednostek osadniczych, które współcześnie zaliczane są do obszaru metropolitalnego stolicy. W tym miejscu należy przywołać A. Stawarza, który w obszernej pracy „Metamorfoza miasta. Grodzisk Mazowiecki 1989-2018” wskazuje właśnie na okres transformacji systemowej w Polsce, jako na jeden z ważnych impulsów rozwojowych na początku ostatniej dekady XX w. [Stawarz, 2018, s. 9-74].

Były to naturalne procesy rozwojowe, które obserwuje się w wielu aglomeracjach na świecie, gdzie właśnie ciążenie w stronę dominującego ośrodka wiąże się z przenikaniem funkcji wypełnianych przez te ośrodki i tworzeniem nowej jakości dla rozwoju społeczno-gospodarczego otoczenia na własnym terenie [Ciechocińska, 1989, s. 336-346].

---

Zwrotne współzależności mogły stać się ważnym impulsem rozwoju gminy Grodzisk Mazowiecki oraz mogły stać się także rozszerzeniem czynników stymulujących rozwój Warszawy. Nieprzypadkowo miasta znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy wykazywały określone cechy wspólne, jeśli chodzi o ich własny rozwój i ciężenie w stronę Warszawy. Niewątpliwie było to powiązane z rozwojem funkcji demograficznej, a w jej następstwie również funkcji mieszkaniowej i w dalszej kolejności także różnicowania funkcji i tworzenia wyraźnych własnych profilu rozwoju.

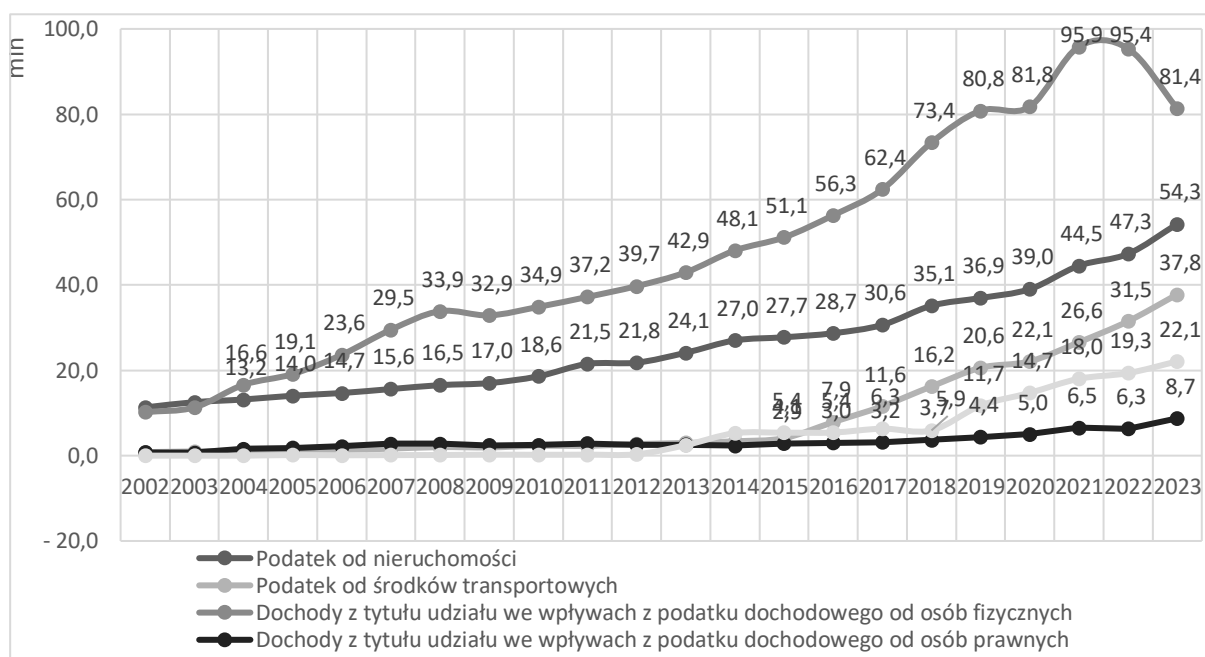
Odnotowano istotne zmiany w strukturze zatrudnienia typowe dla miast satelickich. Nastąpiło stopniowe odchodzenie od rolnictwa w kierunku większego zróżnicowania funkcji o charakterze pozarolniczym. Nie bez znaczenia pozostawała także sprawa dojazdów do pracy do większych miast. Z wielu powodów Warszawa absorbowała dużą liczbę pracowników w budownictwie, a także bezpośrednio w przemyśle przetwórczym. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych dwudziestego wieku absorpcja zatrudnienia była cechą charakterystyczną dużych miast, co było związane z niedoborem rąk do pracy w okresie przyspieszonego rozwoju gospodarczego a zwłaszcza w okresie budowy podstaw uprzemysłowienia. Tendencje te utrzymały się, jednak z innych powodów pracownicy decydują się na dojazdy do pracy do dużych miast. W gminie Grodzisk Mazowiecki sytuacja jest dodatkowo skomplikowana dużą ofertą pracy w ramach istniejącego potencjału gospodarczego gminy.

Ważną częścią dochodów budżetowych są także dotacje ogółem, które przekazywane są z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również dotacje na dofinansowanie lub też finansowanie zróżnicowanych inwestycji. Jeśli chodzi o dotacje celowe, trudno tutaj wskazać prawidłowość, którą można by uznać za pewien proces o charakterze wieloletnim. Przekazywane z budżetu państwa środki wiążą się bezpośrednio z zadaniami z zakresu administracji rządowej, które to zadania mogą ulegać zmianie w czasie. A zatem możemy liczyć na konieczność finansowania nowych zadań, które pojawią się w sposób nieprzewidywalny. Do takich zadań można zakwalifikować zadania wynikające z podjęcia działań wobec pandemii Covid-19, czy też jeśli chodzi o wsparcie dla obywateli Ukrainy z chwilą rozpoczęcia wojny w lutym 2022 roku.

Ważną częścią budżetu ogółem w gminie Grodzisk Mazowiecki są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Mechanizm przekazywania środków na zadania w jednostkach samorządu terytorialnego jest dość złożony, co do zasady ma na celu ułatwiać osiąganie celów zarówno wieloletnich, jak i bieżących wszędzie tam, gdzie z uwagi na trudności o charakterze

lokalnym i wyraźne opóźnienia w osiąganiu zamierzonych celów środki własne mogą być niewystarczające. Stąd też w ramach środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej mogą być finansowane projekty o charakterze nie inwestycyjnym, ale także mogą być finansowane w różny sposób projekty strictly inwestycyjne.

Tabela 1 Wybrane kategorie dochodów w gminie Grodzisk Mazowiecki w latach 2004-2023 (w mln zł.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2002-2023, Baza Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2024 (dostęp: 1.08.2024)

Dane liczbowe wskazują na szybkie zmiany w gospodarce budżetowej gminy Grodzisk Mazowiecki. W tym czasie gmina Grodzisk Mazowiecki uczestniczyła i brała aktywny udział i miała prawo korzystać z różnych form wsparcia w ramach zasobów publicznych Unii Europejskiej. Okres ten charakteryzował się stosunkowo dobrymi zmianami, jeśli chodzi o kształtowanie się zarówno dochodów budżetowych gminy Grodzisk Mazowiecki ogółem, w tym zwłaszcza dochodów własnych, jak i pozyskania środków finansowych z innych źródeł.

Jeśli chodzi o subwencje najważniejszą jej częścią są środki przekazywane na oświatę. Kwota części oświatowej systematycznie rośnie począwszy od roku 2004. W latach 2014-2023 kwota subwencji oświatowej zwiększyła się niemal trzykrotnie, pamiętać jednak należy, że również w gminie Grodzisk Mazowiecki dostrzegamy prawidłowość, która wyraża się niedopasowaniem części oświatowej subwencji ogólnej w stosunku do rzeczywistych potrzeb.

---

Jeśli chodzi o finansowanie oświaty w gminie, mamy do czynienia z koniecznością dofinansowywania działalności oświatowej ze środków własnych budżetu gminy.

Znaczącą pozycję w dochodach gminy Grodzisk Mazowiecki w latach 2004-2023 odgrywały dochody z tytułu dotacji udzielanych w ramach środków unijnych. Począwszy od roku 2006 odnotowano pojawienie się znaczących kwot w ramach środków unijnych związanych z finansowaniem zadań inwestycyjnych. W kolejnych latach udział tych dochodów w dochodach ogółem charakteryzował się różnymi wartościami, co należy uznać również za zjawisko normalne, z reguły środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej były powiązane funkcjonalnie z realizacją określonych przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Na przestrzeni omawianego okresu należy wskazać na rok 2007, kiedy w porównaniu do roku 2006 odnotowano znaczący wzrost wydatków środków pochodzących z Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej należy także wskazać na rok 2009 i na lata 2011 oraz 2013 kiedy także odnotowano znaczący udział tej kategorii środków w dochodach budżetowych ogółem. Również stosunkowo wyraźny wzrost dochodów pochodzących z budżetu Unii Europejskiej odnotowano w roku 2015 oraz 2018, co było związane z realizacją programów oraz przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze rozwojowym, które związane były z pokonywaniem barier o charakterze infrastrukturalnym. W roku 2018 udział tej kategorii dochodów w dochodach budżetowych ogółem zwiększył się w porównaniu do roku 2017 o ponad 12%. Jak wspomniano nie należy tutaj doszukiwać się określonych prawidłowości w ujęciu wieloletnim, ponieważ środki unijne mają wybitnie celowy charakter i są przeznaczane na realizację określonych zadań. W gminie Grodzisk Mazowiecki pozyskiwanie środków z budżetu UE na finansowanie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym należy uznać za zjawisko pozytywne, środki te stanowiły uzupełnienie własnych dochodów podatkowych. Stanowiły rozszerzenie możliwości realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które warunkowały dalszy rozwój gminy Grodzisk Mazowiecki. Z tego też punktu widzenia w omawianym okresie należy uznać wykorzystanie środków unijnych za ważny mechanizm współfinansowania zróżnicowanych zadań lokalnych.

Badania wykazały, że gmina Grodzisk Mazowiecki może realizować korzystny scenariusz rozwoju. Obserwuje się stałe podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej. Deglomeracja Warszawy może prowadzić do dalszego przenoszenia się mieszkańców do gmin i powiatów sąsiednich. To rozwiązanie może mieć skutki gospodarcze i podatkowe, co nie pozostanie bez wpływu również na budżet gminy Grodzisk Mazowiecki.

---

Pewnym zagrożeniem dla przyszłych dochodów budżetowych gminy Grodzisk Mazowiecki ujętych w prognozie w kategoriach nominalnych może być inflacyjna zmiana cen, zarówno jeśli chodzi o ceny dóbr konsumpcyjnych, a zatem wskaźnik *CPI*, jak również wskaźnik zmian cen robót budowlanych i montażowych. W warunkach gospodarki rynkowej mogą wystąpić zróżnicowane zagrożenia, te jednak mogą być przedmiotem działań antycypacyjnych, co może łagodzić wahania i ułatwić utrzymanie gminy Grodzisk Mazowiecki na ścieżce zrównoważonego rozwoju.

### **Bibliografia**

Baza Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2024 (dostęp: 1.08.20240)

Ciechocińska M. (1989). *Grodzisk Mazowiecki w zasięgu oddziaływań Warszawy*. W: *Dzieje Grodziska Mazowieckiego* (s. 333-346), J. Kazimierski (red.). Warszawa: Wydawnictwa Geologiczne.

Stawarz A.(2018). *Metamorfoza miasta. Grodzisk Mazowiecki 1989-2018*, Wydawnictwo Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim, s. 9-74.

Urząd miasta Grodzisk Mazowiecki. Sprawozdania z Wykonania Budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki za lata 2002-2023.

© Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,  
[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

ISSN 2957-1359

Adres autora: [kjarosi@sgh.waw.pl](mailto:kjarosi@sgh.waw.pl)