

Bogdan Klepacki

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Barbara Kusto

Katedra Organizacji i Zarządzania
Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach

Ocena kondycji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego

Wstęp

Zasoby finansowe są podstawą działania jednostek samorządu terytorialnego oraz warunkiem realizowania nałożonych na nie zadań. Gospodarka finansowa gminy ma doniosłe znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, determinuje ona rozwój gminy (miasta), po drugie, stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego. Przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania gminy i jej możliwości rozwojowych. Kondycja finansowa¹ jest nie tylko pochodną realizowanych zadań publicznych, ale także pomostem łączącym wszystkie przejawy działań i przedsięwzięć podejmowanych przez samorząd.

Celem opracowania jest ukazanie sytuacji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego. W opracowaniu wykorzystano wyniki badań własnych z lat 2006–2008, dotyczących wszystkich gmin (102) tego województwa.

Gospodarka finansowa gminy

Gospodarka finansowa gmin realizowana jest na podstawie budżetu, czyli rocznego planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tych jednostek, przygotowywanego przez organy wykonawcze, a przyjmowanego przez

¹Przez pojęcie kondycji finansowej rozumiemy poziom dochodów gmin łącznie, jak też na jednego mieszkańca na tle innych jednostek samorządowych. Jako dobrą traktujemy taką sytuację, kiedy gmina jest w stanie nie tylko w pełni finansować potrzeby bieżące, ale także dokonuje inwestycji, niezbędnych na danym etapie rozwoju cywilizacyjnego, a więc powiększa swój majątek i realizuje potrzeby mieszkańców.

organ stanowiąco-kontrolny w formie uchwał budżetowych. Stanowi to podstawę gospodarki finansowej danej jednostki w określonym roku budżetowym [Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)]. O kondycji finansowej gmin decyduje przede wszystkim wielkość oraz odpowiednie dopasowanie w czasie dochodów i wydatków. Gminy bowiem są zobligowane do przestrzegania dyscypliny budżetowej, co oznacza, że wielkość wydatków zaplanowanych w budżecie na dany rok nie może przekraczać przewidywanych dochodów. Gmina posiada samodzielność finansową. Samodzielność dochodowa oznacza suwerenność organów gminy w stanowieniu źródeł dochodów budżetu lokalnego. Samodzielność wydatkowa natomiast jest związana ze swobodą dysponowania dochodami, czyli faktycznym dokonywaniem wydatków na cele związane z wykonywaniem zadań przez samorząd.

Władze gminy, przez zastosowanie przemyślanej i spójnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej, mogą oddziaływać na wielkość budżetu gminy. Generalna zasada dobrze prowadzonej polityki budżetowej stanowi, że największe znaczenie ma wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów [Zalewski 2005]. Władze samorządowe mają w tym zakresie do dyspozycji wiele instrumentów oddziaływania o charakterze bezpośrednim lub pośrednim. Do metod oddziaływania bezpośredniego można zaliczyć samoopodatkowanie mieszkańców, ale ta metoda może mieć tylko charakter doraźny. Instrumenty pośrednie możemy podzielić na dochodowe i wydatkowe.

Do metod dochodowych zalicza się:

- ustalanie niższych niż maksymalne stawek podatkowych,
- stosowanie ulg i zwolnień,
- stosowanie odroczeń, umorzeń, rozłożenia na raty, zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochody gmin. Mogą być one zastosowane tylko w odniesieniu do dochodów własnych.

Do metod wydatkowych zalicza się takie działania, jak:

- rozwój i konserwacja lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej,
- nakłady na działalność marketingową (informacyjną) [Nargiełło 2007, s. 14–15].

Oznaczają one konieczność poniesienia pewnych nakładów o charakterze pieniężnym w celu osiągnięcia w przyszłości zwiększonych dochodów. Działania te przyczyniają się do zwiększenia zainteresowania inwestorów daną gminą, a także służą pobudzeniu lokalnej inicjatywy.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej największe znaczenie mają dochody własne, za które uznaje się tę część dochodów ogółem, która nie pochodzi z budżetu państwa lecz ze źródeł znajdujących się na terenie danej wspólnoty. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie, wprowadzania lokalnych

zwolnień podatkowych, decydowania o poborze bądź ustanowieniu niektórych podatków i opłat. W celu osiągnięcia jak największej samodzielności finansowej gmina powinna dążyć do zwiększania udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Wysoki udział dochodów własnych, pochodzących z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego, sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej [Kožuch 2007, s. 167]. Ponadto, dochody te charakteryzują się stosunkowo najwyższą stabilnością, przewidywalnością, a przede wszystkim możliwością bezpośredniego oddziaływania na ich wysokość, co daje możliwość pełniejszego pokrycia potrzeb mieszkańców wspólnoty oraz podniesienia standardu świadczonych usług. Władze gminy przez ustalanie stawek podatkowych wpływają na poziom aktywności na danym terenie. Mogą one tworzyć warunki rozwoju lokalnego, które w późniejszym okresie wpłyną na poziom dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tego celu jest jednak przyjęta długookresowa, czytelna i stabilna polityka finansowa [Kožuch 2007, s. 167]. Stosowanie zachęt podatkowych jest elementem zarządzania dochodami gmin (świadoma rezygnacja z części dochodów w celu osiągnięcia większych dochodów w przyszłości), dzięki któremu dana gmina staje się bardziej atrakcyjna z punktu widzenia potencjalnego inwestora [Nargiełło 2007, s. 15]. Podatki odgrywają więc rolę ważnych instrumentów polityki lokalnej, wpływają na przebieg procesów społeczno-gospodarczych.

Czynnikiem oddziałującym w równym stopniu na kondycję finansową gmin są wydatki budżetowe, będące wyrazem realizowanych przez gminę zadań. Klasyfikacja budżetowa dzieli je według działów i rozdziałów, te z kolei na wydatki bieżące (wynagrodzenia, zakup niezbędnych produktów i usług, wydatki administracyjne) oraz majątkowe (kapitałowe i inwestycyjne). Wydatki bieżące to środki przeznaczone na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących obiektów i urzędzeń oraz ich bieżące funkcjonowanie, np. wynagrodzenia, koszty utrzymania. Wydatki inwestycyjne uszczuplają wydatki na cele bieżące, ale służą celom rozwojowym. Obejmują one zakup lub wytworzenie materialnych składników majątku niezbędnych gminom do realizacji ich zadań. Są to głównie obiekty natury technicznej i społecznej, które w przyszłości mogą przyczynić się do zwiększenia dochodów gminnych przez wzrost zainteresowania inwestorów daną gminą lub pobudzenie lokalnej inicjatywy. W celu poprawy kondycji finansowej gminy należy zachować odpowiednią proporcję między wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi.

Władze gminy powinny dążyć do utrzymania bieżącej płynności finansowej, co oznacza, że harmonogram wydatków powinien być w miarę zgodny z terminami wpływu dochodów. Doświadczenia wielu gmin wykazują jednak, że otrzymane w ramach decentralizacji zadania wymagają większych środków finansowych niż

te przyznane z budżetu państwa. Powoduje to niejednokrotnie niedofinansowanie i konieczność dokładania przez gminy swoich własnych środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Dlatego też coraz więcej gmin wykorzystuje deficyt budżetowy jako instrument zarządzania swoimi finansami. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, deficyt budżetowy może być pokryty środkami (przychodami) pochodzącymi między innymi z kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Obecnie najbardziej popularne są kredyty komercyjne oraz w pewnej mierze obligacje komunalne [Wojciechowski 2003, s. 218]. Istnieje wiele przesłanek wykorzystania tych narzędzi, jednakże wymaga to spełnienia kilku podstawowych warunków. Po pierwsze, deficyt musi być zapisany w budżecie, co oznacza, że władze muszą go zaplanować z odpowiednim wyprzedzeniem, a środki rozdysponować na realizację konkretnego zadania. Po drugie, gmina musi spełnić dodatkowe wymogi natury formalnej, przewidziane w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z artykułem 114 ustawy o finansach publicznych [DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.], maksymalna kwota zadłużenia nie może przekroczyć 60% dochodów planowanych na dany rok budżetowy. Analogicznie koszt obsługi zadłużenia nie może przekroczyć 15% dochodów [Nargiełło 2007, s. 18]. Poza tym z zaciągniętymi zobowiązaniami wiąże się wypływ z budżetu związane ze spłatą kapitału i odsetek w przypadku kredytów lub pożyczek, bądź w przypadku obligacji spłata kapitału na koniec okresu zadłużenia, co uszczupla dochody gminy. Kożuch [2007, s. 168] uważa, że pozyskane w wyniku zaciągnięcia długu środki finansowe powinny być wykorzystywane na cele inwestycyjne. Ponadto, zaciągnięcie długu powinno być poprzedzone analizą ekonomiczną i prognozą finansową, wykazującą możliwości płatnicze gminy w dłuższym okresie. Niekontrolowane zadłużanie się może doprowadzić bowiem do zachwiania, a nawet utraty płynności finansowej.

Władze samorządowe powinny dążyć do racjonalizacji wydatków przez poprawę zarządzania, eliminację marnotrawstwa i zwiększenie efektywności gospodarowania środkami budżetowymi, ale także przez przejście z myślenia kategoriami budżetu na rzecz myślenia kategoriami efektywności ekonomicznej i ścisłego wiązania wydatków z realizowanymi celami. Aby tego dokonać, muszą poznać dobrze potrzeby społeczności lokalnej, ustalić priorytety, które powinny korespondować z wieloletnim planem finansowym, inwestycyjnym i strategią gminy.

Kolejnym ważnym zagadnieniem, które podkreśla znaczenie kondycji finansowej, jest możliwość korzystania przez gminy ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. W bieżącym okresie programowania (2007–2013) Polska otrzymała 67,3 mld euro, z czego 13,2 mld będzie skierowane bezpośrednio na rozwój obszarów wiejskich. Dodatkowo 5 województw (w tym woj. świętokrzyskie) będzie mogło skorzystać z Programu Rozwoju Polski Wschodniej. Przed

samorządami stoi duża szansa realizacji dodatkowych inwestycji. Warunkiem skorzystania z tej szansy są: posiadanie środków na pokrycie wkładu własnego, bieżące finansowanie inwestycji, a także możliwość pokrywania kosztów jej utrzymania w przyszłości [Nargiełło 2007, s. 9].

Metodyka i wyniki badań

Badaniami objęto wszystkie gminy województwa świętokrzyskiego. Źródłem danych były sprawozdania z wykonania budżetów za lata 2006–2008. Badane gminy podzielono na trzy grupy, przyjmując jako kryterium procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin. Wyróżniono trzy grupy gmin:

- grupa I – do 25%,
- grupa II – 25,1–45%,
- grupa III – powyżej 45%.

Do grupy I, o najniższym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem, zaliczono 30 gmin, do grupy II 53 gminy, do III 19 gmin. W grupach I i II dominują gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, natomiast w grupie III znalazły się największe ośrodki miejskie województwa świętokrzyskiego (Kielce, Sandomierz, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Ostrowiec Świętokrzyski, Busko-Zdrój), duże gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie zlokalizowane w pobliżu dużych miast, takie jak Sitkówka-Nowiny, Masłów czy Morawica.

Dokonując oceny sytuacji finansowej gmin, przeanalizowano dynamikę dochodów i wydatków. W tabeli 1 przedstawiono średni poziom dochodów ogółem i dochodów własnych w poszczególnych grupach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz dynamikę tychże dochodów.

Tabela 1

Poziom dochodów badanych gmin

Grupa	Dochody ogółem/ /1 mieszkańca [zł]			Dochody własne/ /1 mieszkańca [zł]			Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]			Dynamika do- chodów ogółem 2008/2006* [%]	
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	ogółem	własne
I	2 024	2 078	2 286	433	424	487	21	20	21	13	12
II	1 980	2 012	2 232	650	628	707	33	31	32	13	9
III	2 304	2 403	2 628	1 310	1 373	1 507	57	57	57	14	15

*2006 rok = 100%

Źródło: Badania własne.

W latach 2006–2008 następował systematyczny wzrost dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca we wszystkich analizowanych grupach gmin i wynosił średniorocznie w grupie I 131 zł, w grupie II 126 zł, w III 162 zł, co należy uznać za zjawisko pozytywne. Dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrastały systematycznie tylko w grupie III, w 2008 roku zwiększyły się w stosunku do 2006 roku średnio w grupie o 15%. W grupie I i II w 2008 roku wzrosły w stosunku do 2006 roku odpowiednio o 12 i 9%, ale w 2007 roku zaobserwowano ich zmniejszenie w stosunku do 2006 roku o 2,2% w grupie I i o 3,3% w grupie II. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w analizowanych latach tylko w grupie III osiągnął wysoki poziom, średnio 57%. W grupie I wyniósł średnio zaledwie 20–21%, w grupie II 31–33%. Należy tu nadmienić, iż w tych grupach znalazły się aż 83 gminy na 102 z województwa świętokrzyskiego.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem nie wykazywał tendencji wzrostowej. Jedynie w grupie III udział ten utrzymywał się na tym samym poziomie, natomiast w grupach I i II zanotowano jego niewielkie wahania (odpowiednio 1 i 1,5%). Tempo wzrostu dochodów własnych w grupach I i II było niższe niż tempo wzrostu dochodów ogółem. W grupie III dochody własne rosły nieznacznie szybciej niż dochody ogółem.

Tabela 2 przedstawia średni poziom wydatków ogółem, majątkowych i bieżących badanych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Tabela 2

Poziom wydatków badanych gmin

Grupa	Wydatki ogółem/ /1 mieszkańca [zł]			Wydatki bieżące/ /1 mieszkańca [zł]			Wydatki majątkowe/ /1 mieszkańca [zł]			Dynamika 2008/2006* [%]		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	ogółem	bieżące	majątk.
I	2 070	2 050	2 292	1 714	1 783	1 942	356	266	350	11	13	–2
II	2 010	2 000	2 207	1 619	1 693	1 845	391	307	362	10	14	–8
III	2 465	2 274	2 517	1 838	1 923	2 077	627	351	440	2	13	–30

*2006 rok = 100%

Źródło: Badania własne.

Wydatki gmin w analizowanym okresie charakteryzowały się tendencją wzrostową. Najwyższa dynamika wzrostu nastąpiła w gminach z grup I i II. Wzrost wydatków ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2008 roku w stosunku do 2006 roku wynosił średniorocznie w grupie I 111 zł, w II 98,5 zł, w III 26 zł. Wzrost wydatków ogółem można by ocenić jako zjawisko pozytywne, gdyby nie fakt, iż w strukturze wydatków tendencję wzrostową wykazują wydatki bieżące, natomiast wydatki majątkowe maleją we wszystkich grupach

gmin. Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca zanotowano w grupie III, ale też w tej grupie gmin stwierdzono największy spadek tych wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2008 roku w stosunku do 2006 roku (o 30%). Najmniejszy spadek wydatków inwestycyjnych zanotowano w grupie I (tylko o 2%). Warto zaznaczyć, iż niezależnie od zmniejszenia nakładów inwestycyjnych w latach 2006–2008 w poszczególnych grupach gmin, wartość inwestycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca różniła się znacznie. W 2006 roku nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w grupie III były o 76% wyższe niż w grupie I. W 2008 roku dysproporcja w wydatkach inwestycyjnych między grupami I i III zmniejszyła się, ale nadal wynosiła 26%.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych grupach gmin w 2006 roku wynosił odpowiednio: w grupie I 17%, w grupie II 19%, w grupie III 25% (tab. 3). W kolejnych latach udział ten uległ zmniejszeniu we wszystkich grupach gmin.

Tabela 3

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w latach 2006–2008

Grupa	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [%]		
	2006	2007	2008
I	17	13	15
II	19	15	16
III	25	15	17

Źródło: Badania własne.

Tabela 4 przedstawia wartość środków pozyskanych przez gminy ze źródeł zewnętrznych w latach 2006–2008.

Tabela 4

Środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych w latach 2006–2008

Grupa	Środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych [zł]			
	2006	2007	2008	średnio na mieszkańca
I	17 248 744	7 434 028	3 490 517	126
II	59 694 390	25 128 593	19 144 544	288
III	68 297 512	28 265 456	14 014 649	279

Źródło: Badania własne.

Pozyskane środki ze źródeł zewnętrznych w latach 2006–2008 miały tendencję malejącą, co było związane z zakończeniem okresu finansowania ze środków europejskich na lata 2004–2006. Wartość pozyskanych środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca w grupie I była najmniejsza i stanowiła jedynie 44% wartości tych środków w II grupie i 45% w III grupie.

Wnioski

1. Poziom dochodów ogółem i dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca we wszystkich grupach gmin w latach 2006–2008 wykazywał tendencję wzrostową, co należy uznać za zjawisko pozytywne.
2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin świętokrzyskich w analizowanych latach był niski. Tylko w 19 gminach udział ten był wyższy niż 45% i zawierał się w przedziale od 45% do 71,3%. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem powyżej 60% w tej grupie osiągnęło tylko 6 gmin.
3. Niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin świętokrzyskich może świadczyć o ich małej samodzielności finansowej.
4. Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2006–2008 zanotowano w gminach miejskich i gminach wiejskich zlokalizowanych w pobliżu dużych miast.
5. Istnieją duże dysproporcje pomiędzy badanymi grupami gmin w nakładach inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach, w których udział dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w dochodach ogółem był wyższy, przeznaczano więcej środków na wydatki inwestycyjne.
6. Gminy, w których udział dochodów własnych w dochodach ogółem był wyższy, pozyskiwały więcej środków ze źródeł zewnętrznych.

Literatura

- KOŻUCH A.: *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*. [w:] Roczniki Naukowe SERiA, t. IX, z. 2, Warszawa – Poznań – Kraków 2007.
- NARGIEŁŁO J.: *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gmin*. Dział Wydawnictw IERiGŻ – PIB, Warszawa 2007.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* [DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.].
- WOJCIECHOWSKI E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin. Warszawa 2003.
- ZALEWSKI A.: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

The evaluation of financial situation of communes in Świętokrzyskie voivodeship

Abstract

The study presents an analysis of financial situation of communes in Świętokrzyskie voivodeship. A self-generated income share in communes' total revenue has been taken as a criterion to divide the communes into three groups. An analysis of communes' total revenue, self-generated income, communes' expenditures and financial resources obtained from outside sources has been conducted to evaluate communes' financial situation.

