



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-49

ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO
AN APPLICATION OF THE EUROPEAN
UNION FUNDS IN COMMUNITIES

Summary

Communities are the beneficiaries of the union funds within the framework of particular aims, priorities and programmes. The character of development policy pursued by self-governments still makes use of appearing possibilities in insignificant degree. It is necessary to innovate the local financial management policy and indicate the targets and tools ensuring their realisation. The ability of gaining financial means from all possible resources, especially in the field of technical and social infrastructure, environmental protection and fighting unemployment decides about development of the community.

1. Uwagi wstępne

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego, jakim są gminy. Charakter prowadzonej przez samorządy polityki rozwojowej wciąż jeszcze wykorzystuje istniejące możliwości w nieznacznym stopniu. Potrzebne jest

wprowadzenie zmian w zakresie polityki zarządzania finansami lokalnymi oraz wskazanie celów i narzędzi zapewniających ich realizację. Umiejętność pozyskiwania środków z wszelkich możliwych źródeł, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia, decyduje o rozwoju gminy.

* mgr, Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Page 2

157

Celem polityki Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE. Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych w ramach poszczególnych celów, priorytetów i programów. Praca zawiera charakterystykę zadań gmin i źródeł ich finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych. Celem pracy jest określenie roli sprawnej absorpcji środków z UE w finansowaniu inwestycji gminnych. Badaniami objęto gminę Czarna i Żyraków w województwie podkarpackim.

2. Zadania gminy i źródła ich finansowania

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Konstytucja RP 1997], która tworzy wspólnotę posiadającą osobowość prawną. Zadania własne gminy realizowane są przez nią samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Patrzalek, s. 18]. Ustawa o samorządzie gminnym powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków komunalnych, organizacji wysypisk, edukacji, kultury itp.. W ogólnym ujęciu zadania te są realizowane ze środków własnych i subwencji należnych z tytułu prawa. Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach i z upoważnienia państwa. To państwo określa zakres działania poszczególnych szczebli samorządowych, normuje ich ustrój prawny i wyposaża je w środki finansowe [Kosek-Wojnar, 2002, s. 13]. Zadania własne gminy można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne - realizowane, gdy jednostka dysponuje wystarczającymi środkami. Natomiast zadania zlecone ustawowo – na obligatoryjne lub powierzone na podstawie porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinach, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina może osiągać ważne cele rozwoju lokalnego, dotyczące utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania monopolistów i rozwijania konkurencji [Patrzalek 2004, s. 21].

Page 3

158

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł włas-

nych, jak i dochodów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Może również samodzielnie regulować ich wysokość, kształtując wielkość wpływów poprzez przyjmowanie stawek, jak i stosowanie odpowiednich zwolnień i ulg. Gmina nie ma prawa wprowadzania własnych podatków i opłat nie przewidzianych w ustawie.

Podział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem dochodów własnych gminy są dochody z podatków i opłat. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT, zostały uznane za dochody własne JST [Ustawa, 2003]. Gmina ma prawo czerpać z części dochodów z podatku, który co do zasady stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą nimi być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody obligatoryjne to podatki, opłaty i inne wpływy określone ustawowo, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa. Potencjalne źródło dochodów stanowią również dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny itp. Obok dochodów podatkowych, samorządy uzyskują dochody z opłat za świadczone lokalnie usługi oraz z dysponowania majątkiem komunalnym. Mogą tą drogą osiągnąć duże zyski, jednak gmina jako podmiot publiczny powinna kierować się przede wszystkim względem społecznym, a nie chęcią osiągnięcia korzyści majątkowych [Kopańska 2003, s. 34].

Zdolność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do współfinansowania projektów unijnych, uzależniona jest od instrumentów współfinansowania rozwoju regionalnego z zasobów centralnych, w tym z budżetu państwa [Monitor 5/2007, s. 64]. Szczupłość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawia, że konieczne staje się sięganie do zwrotnych źródeł, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Środki pozyskiwane w ten sposób traktowane są jednak nie jako dochody, ale przychody gmin, które umożliwiają realizację poważniejszych przedsięwzięć gospodarczych, gdyż pozwalają uzyskać stosunkowo szybko znaczną ilość środków finansowych koniecznych do wykonania danego zadania lub zadań inwestycyjnych [Kalisiak, Roluch 2000, s. 184].

Page 4

159

3. Dostępność funduszy unijnych oraz możliwości ich pozyskiwania przez gminy

Począwszy od 1989 r. Polska stała się beneficjentem wielu zagranicznych instytucji, które wspierają transformację gospodarki naszego kraju. Znaczna część tej pomocy kierowana jest pośrednio lub bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Programy pomocowe obok wsparcia merytorycznego czy technicznego, oferują dotacje na inwestycje związane z zadaniami świadczonymi przez samorządy. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki pochodzące z programów Unii Europejskiej, a od 1 maja 2004 r. właściwych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Kopańska

2003, s. 47].

Od 2000 r. samorządy lokalne mogły korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały cel infrastrukturalny i instytucjonalny – oznaczający przygotowanie podmiotów publicznych, w tym administracji samorządowej do korzystania z funduszy strukturalnych [Nawrot 2003, s. 193]. W ramach środków przedakcesyjnych Polska mogła korzystać z pomocy w ramach programów pomocowych: Phare, Ispa i Sapard.

Phare był programem bezzwrotnej pomocy finansowej UE dla państw Europy Środkowej, przeznaczony na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne. Wspierał na rzecz przedsiębiorczości; gminy mogły otrzymać środki finansowe na infrastrukturę.

Program Sapard utworzony dla wsparcia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskania członkostwa w UE, kierowany był głównie do gmin. O dofinansowanie z programu ISPA, służącego ujednoczeniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie transportu i ochrony środowiska, ubiegać się mogły tylko podmioty publiczne. Po akcesji zobowiązania płatnicze funduszu przejął Fundusz Spójności.

Obok efektów infrastrukturalnych korzystanie przez samorządy lokalne z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość uzyskania doświadczenia i przygotowywania się do pozyskiwania funduszy strukturalnych.

1 maja 2004 r. programy przedakcesyjne zostały zastąpione przez instrumenty wspólnotowej polityki regionalnej – fundusze strukturalne:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi obszarami Unii);
- 2) Europejski Fundusz Społeczny (poprawa możliwości uzyskania zatrudnienia w UE);
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (wsparcie dla narodowych programów pomocy dla rolnictwa, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);

Page 5

160

- 4) Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa (wsparcie restrukturyzacji rybołówstwa).

Odrębnie występuje Fundusz Spójności (istniejący od 1993 r.), choć zasadniczo także i on służy finansowaniu przemian strukturalnych, ma jednak swe dodatkowe specyficzne cele oraz nieco odmienne zasady funkcjonowania. Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorząd wyznacza regiony, w których będą realizowane projekty, określa ilości środków przekazanych na region i typ działań służących spójności gospodarczo-społecznej. Podejmuje także działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania przepływu innowacji i dobrych praktyk do regionu oraz inwestycji w dorobek kulturowy i turystykę. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, ogół wydatków z funduszy strukturalnych przeznaczają się na realizację [Oręziak 2004, s. 151]:

1. celów priorytetowych (wspieranie rozwoju regionów opóźnionych, modernizacja systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia);
2. inicjatyw wspólnotowych;

3. przedsięwzięć innowacyjnych oraz pomocy technicznej.

Zarówno wolumen pomocy, jak i różnorodność jej kierunków sprawia, że środki z UE mogą być rzeczywistym impulsem rozwoju gospodarczego samorządów. Dobre skorzystanie z pomocy nie jest jednoznaczne ze skonsumowaniem wszystkich potencjalnie dostępnych środków, lecz takim ich ukierunkowaniem, aby dotacje pozwoliły na realizację planów rozwoju zapisanych w strategiach. Trzeba podkreślić, że środki unijne powinny być dostosowane do wcześniej tworzonych planów, a nie na odwrót [Kopańska 2003, s. 55]. Społeczności lokalne i organy władzy samorządowej, przygotowując strategię rozwoju oraz jej polityki wykonawcze, powinny określić źródła finansowania celów i zadań. Rozdział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele:

- promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych;
- wsparcie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów o zaburzonej strukturze;
- wsparcie dostosowań i modernizacji polityki oraz systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Polska została zakwalifikowana do pomocy w zakresie promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten współrealizowany jest z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-

Page 6
161

2006. Wprowadzono podział na działania: sektorowe programy operacyjne (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten jest adresowany do samorządów lokalnych i regionalnych. Jego celem jest doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji, przy jednoczesnym umożliwieniu długofalowego rozwoju gospodarczego kraju. W okresie programowania 2007-2013 każde z województw będzie realizowało własny program operacyjny zarządzany przez samorzady województw [Monitor 05/2007, s. 53].

W październiku 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o nazwie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013, określający kierunki realizacji polityki spójności, definiujący cele i zakresy interwencji poszczególnych funduszy. W odpowiedzi na SWW kraje członkowskie przygotowały własne dokumenty zakładające strukturę korzystania ze środków UE w latach 2007-2013 w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz wypływających z nich programów operacyjnych.

W Polsce NSRO funkcjonują pod nazwą Narodowa Strategia Spójności; ich zadaniem jest określenie priorytetów i obszarów oraz systemu wdrażania funduszy unijnych. Polska w tym okresie będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Celem strategicznym NSRO jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospo-

darczej i przestrzennej. Cele założone w NSRO będą realizowane za pomocą czterech programów operacyjnych o charakterze ogólnokrajowym: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna; jednego dla wschodnich terenów Polski : Rozwój Polski Wschodniej oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych, a także programów o charakterze międzynarodowym.

PO Rozwój Polski Wschodniej to pomoc rozwojowa przyznana przez Komisję Europejską dla pięciu regionów wschodniej Polski, wykazujących jednocześnie najniższe PKB na mieszkańca spośród wszystkich regionów Unii. Program będzie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowych środków rządowych. Program będzie dofinansowywał projekty inwestycyjne dotyczące wsparcia i rozwoju infrastruktury uczelni wyższych, w szczególności technicznych, oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacyjności i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach, a także promocji regionu. Ponadto w ramach programu będzie można realizować projekty poprawiające jakość miejskich systemów transportu

Page 7

162

zbiorowego oraz inwestycje w: centra turystyki, targowe i kongresowe, infrastrukturę drogową i turystyczną.

Wszystkie programy operacyjne są podzielone na priorytety, a te na działania. Dla beneficjentów najważniejsze są działania programu operacyjnego. Dzięki nim wybierane są konkretne projekty, poprzez które gminy uzyskują wsparcie z funduszy strukturalnych na działania podejmowane w trzech głównych obszarach interwencji [Czerny, s.11]:

1. Środki na rozwój regionalny,
2. Środki na rozwój zasobów ludzkich,
3. Środki na rolnictwo i obszary wiejskie.

Beneficjentami pomocy w ramach Funduszu Spójności są samorządy terytorialne (gminy, związki gmin) oraz przedsiębiorstwa komunalne. Najbliższe lata wymagać będą wzmożonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równolegle realizowane są dwa duże programy pomocowe – Fundusz Spójności oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Zarówno beneficjenci, jak i instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności w Polsce mają już bogate doświadczenie, które powinno się przełożyć na sprawniejsze wdrażanie projektów, odpowiednie tempo wydatkowania, a także rozwiązanie podstawowych problemów w realizacji inwestycji. Barię absorpcji środków Funduszu Spójności jest niedoszacowanie wartości projektów na etapie planowania, skutkujące niedoborem środków na dalszą realizację. Zakres pomocy unijnej jest bardzo szeroki, a jednostki samorządu terytorialnego są jej największym odbiorcą. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką pełnią w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W związku z tym do nich należy przygotowanie najważniejszych projektów związanych z infrastrukturą.

4. Analiza udziału środków funduszy Unii Europejskiej w dochodach gmin w latach 2003 - 2007

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponuje samorząd gminny jest podstawowym czynnikiem określającym możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców gminy. Tabela 1

przedstawia zadania inwestycyjne realizowane w gminach z udziałem środków unijnych w latach 2003 – 2007.

Page 8

163

Tabela 1. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych badanych gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent

Nazwa

zadania

Program

realizacji

Rok

realizacji

Środki

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe (w

zł)

Dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

Gm
in
a C
zarn
a

Budowa oczyszczalni ście-
ków w Głowaczowej z sie-
cią kanalizacji

SAPARD
2003 1 032 174
18 822 734
5,48

Budowa oczyszczalni ście-
ków z siecią kanalizacji i
przykanalików w Borowej

2004
1 014 018
18 811 530
8,58

Budowa sieci kanalizacji i
przykanalików w Chotowej

599 508
Budowa drogi gminnej
Stara Jastrzębka - Górny
Koniec

2005
342 269
24 500 797
2,38

Budowa drogi gminnej w
Przyborowie

125 670

Budowa drogi gminnej w
Żdżarach

114 547

Centrum Kulturalno -Infor-
matyczne w Chotowej

SPO

2006
285 883
25 464 201
1,12

Poszerzenie oferty tury-
styczno-kulturalnej w Czar-
nej poprzez rozwój infra-
struktury lokalnej (budowa
basenu)

ZPORR

2007
4 596 754

(plan)
28 564 699
(plan)
16,92
Rozbudowa ujęcia wody w
Żdżarach
123 149
Budowa kanalizacji sanitar-
nej w gminie Czarna;
FS
113 646
(plan)
Gm
in
a Ż
y
raków
Budowa kanalizacji w miej-
scowości Wola Wielka
SAPARD
2003
902 706
17 205 245
6,38
Budowa drogi w miejsco-
wości Zawierzbie
195 825
Budowa drogi Bobrowa -
Wola Żyrakowska
2004
315 167
18 960 031
4,47
Budowa drogi Nagoszyn -
Cieszęciny
532 926
Page 9
164
Benefic-jent
Nazw
a zad
an
ia
Prog
ram
Rok
realizacji
Ś
ro
d

k
i u
n
ijne (w
zł)
Do
chody
g
m
iny
ogó
łem
(w
zł)
U
d
ział śro
d
ków u
n
ij-
nych
w do
cho
d
ach
g
m
iny ogó
łem (w
%
)
Gm
in
a Ż
y
raków
Budowa kanalizacji w Woli
Żyrakowskiej, Żyrakowie
i oczyszczalni ścieków w
Woli Żyrakowskiej
Kształtowanie centrum wsi
Zasów
PHARE
2005
1 477 023 22 441 473
6,58
2006
2 419 328
25 669 258

10,25

SPO

211 745

Budowa kanalizacji sanitar-
nej w gminie Żyraków

FS

2007

2 719 380 28 564 699

9,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007
badanych gmin

Realizowane przez gminy projekty stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową w celu zwiększenia konkurencyjności regionu. W badanych gminach poziom dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową. W gminie Czarna w 2005 r. dochody ogółem zwiększyły się aż o 30% w porównaniu do 2004 r. W gminie Żyraków w tym samym okresie dochody wzrosły o 18%. Gminy są aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych na realizację inwestycji. W latach 2003 – 2005 budżet zasilały dochody ze środków przedakcesyjnych, a od 2006 r. środki z funduszy strukturalnych. W 2003 r. udział funduszy unijnych wyniósł w gminie Czarna 5,48 %, a w 2007 r. 16,92 % ogółu dochodów gminy. W gminie Żyraków w 2003 r. udział środków unijnych wynosił - 6,38%, w 2006 r. – 10,25%, a w 2007 r. przewidziany jest na poziomie 9,52%. Badane gminy są bardzo dobrze zarządzane i prowadzą aktywną politykę rozwojową. W grudniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych [Monitor 01/2007, s. 30]. W rezultacie wprowadzono uproszczenia w systemie wdrażania usprawniających proces rozliczeń środków UE oraz ograniczających obowiązki i obciążenia beneficjentów. Znaczna część dochodów gmin przeznaczona jest na wydatki podstawowe, a tylko nieznaczny odsetek przeznacza się na cele rozwojowe. Dlatego dla finansowania potrzeb rozwojowych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków. Gminy mogą je pozyskiwać w ramach krajowych fundacji i funduszy oraz zagranicznych środków pomocowych. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki strukturalne.

Przedstawione poniżej zestawienie wydatków, tabela 3, obrazuje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach w gminie Czarna i Żyraków.

Page 10

165

Tabela 2. Wydatki gmin w latach 2003 - 2007

BeneficjentRok realizacji

Wydatki gminy

ogółem

(w zł)

Wydatki inwesty-

cyjne gminy (w zł)

Udział wydatków inwe-

stycyjnych w wydatkach

gminy ogółem

(w %)

Gm

in

a C
zarn
a
2003
18 804 982
5 475 120
29,12
2004
22 475 006
6 396 061
28,46
2005
23 058 110
4 485 889
19,45
2006
26 112 722
3 470 770
13,29
2007
29 610 360
8 878 702
29,99

Gm
in
a Ź
y
raków
2003
17 843 482
4 028 124
22,57
2004
19 689 921
3 289 445
16,71
2005
25 252 235
7 518 116
29,77
2006
26 427 018
6 248 240
23,64
2007
31 302 704
9 700 016
30,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007
badanych gmin

W gminie Czarna w 2006 r. udział wydatków inwestycyjnych stanowi 13% wydatków gminy ogółem, a w 2007 r. wzrósł aż do 30%. W gminie Żyraków udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem w 2006 r. wyniósł 24%, a w 2007 r. 31%. Udział środków pochodzących z funduszy europejskich stanowi znaczące źródło dochodów budżetów badanych gmin.

Gminy w Polsce nie miały szans w pełni efektywnie wykorzystać dostępnych z UE środków.

Zgodnie z raportem NIK, dotyczącym stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006, niski stopień wykorzystania wynikał z następujących czynników:

- opóźnień w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczności ich ciągłej nowelizacji;
- zbyt skomplikowanych procedur, co utrudniało terminowe sporządzenie wniosków o płatność i refundację;
- nieprawidłowej organizacji pracy, dużej rotacji kadr.

5. Uwagi końcowe

Ważną rolę w procesie absorpcji środków pomocowych odgrywa sprawność instytucjonalna gmin, bowiem pozyskanie i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich wymaga umiejętności sprawnego programowania, finansowania i monitorowania.

Page 11

166

Według informacji podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poziom kontraktacji w ramach wszystkich programów operacyjnych osiągnął na koniec grudnia 2006 r. średnio 91%. Możemy mówić o wyjątkowo skutecznym przebiegającym procesie wykorzystania środków unijnych.

Podstawową barierą absorpcji przez samorządy lokalne środków z UE jest zapewnienie odpowiednich środków publicznych na przygotowanie i sfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tzw. wkładu własnego. Środki unijne wypłacane są na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Poziom absorpcji środków europejskich zależy także od instytucjonalnego zaplecza prowadzonej polityki regionalnej. Doświadczenia z korzystania przez gminy z funduszy przedakcesyjnych wskazują, że wiele z nich nie podejmuje nawet starań o te fundusze. Przyczyna tkwi nie tylko w braku środków na współfinansowanie projektów. Pojawia się szereg warunków, którym nie mogą, a czasem nie chcą sprostać. Są to m. in. procedury perfekcyjnego przygotowania wniosków, poddanie się monitoringowi ze strony UE oraz zgodność wykonania fizycznego z finansowym.

Badane gminy rozpoczęły pozyskiwanie środków unijnych z funduszy przedakcesyjnych, a nabyte doświadczenia pomogły w skutecznym staraniu o środki dostępne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wysoki poziom absorpcji funduszy unijnych przez badane gminy pozwala na prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej, a przedsiębiorczość oraz sprawne zarządzanie sprzyja pokonywaniu barier i pozyskiwaniu funduszy unijnych.

Literatura

1. Chmara M., Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
2. Czerny I., Kaliszu A., „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sięgnij po euro. Programy Unii Europejskiej dla Polski, Warszawa 2004.
3. Kalisiak M., Roluch W., Działalność gospodarcza gmin i powiatu, Za-

chodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra, 2000.

4. Kopańska A., Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

5. Kornberger-Sokołowska E., Problemy pozyskiwania ośrodków unijnych przez polskie jednostki samorządowe, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

6. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Akademia Ekonomiczna Kraków, 2002.

7. Na co będziemy mogli przeznaczyć unijne ośrodki, „Monitor Unii Europejskiej” nr 3/07.

Page 12

167

8. Nawrot B., Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań, 2003.

9. Oręziak L., Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

10. Patrzalek L., Finanse Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

11. Podsumowanie wypadu dobrze, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2007.

12. Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

13. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 158-162.

14. Weiss E., Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, Wydawnictwo „I-Bis”, Wrocław 2003.

15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164 ust. 1.

16. Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

17. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996.

18. Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.

19. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz.43.

20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

21. www.ue/fundusze/strukturalne.pl

22. www.fundacja-pe.org.pl

23. www.fundusze-strukturalne.pl

24. www.samorzad.pap.com.pl

25. www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054

, podziału terytorialnego państwa i struktury zarządzania przyczyniły się do coraz większej aktywności samorządu oraz zainteresowania zjawiskami i procesami jakie w nim zachodzą.

Wydawać się może, że sama reforma systemu administracji publicznej z 1999 roku wywołała to wzmożone zainteresowanie i zapewne w dużej mierze jest to racją, lecz duży wpływ na to miał także i ma rozwój szeroko rozumianej dziedziny finansów. Dla celów rozwojowych, samorządy jako jednostki w pewnych kwestiach niezależne, samodzielne zaczęły wykorzystywać rozmaite nowoczesne metody pozyskiwania kapitału pieniężnego, począwszy od kredytu, leasingu, a kończąc na faktoringu, forfajtingu czy partnerstwie

publiczno-prywatnym i emisji dłużnych papierów wartościowych. Ponadto oprócz pozyskiwania środków pieniężnych na zasadach wolnego rynku w grę wchodzi także środki pochodzące z budżetu państwa przekazywane samorządom w celu pokrycia kosztów związanych z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych i zleconych. Wszystko to sprawiło, że samorząd gminny stał się przedmiotem badań i analiz zachodzących w jego strukturze procesów.

Znaczenie podstawowej jednostki administracji publicznej jaką jest gmina ciągle rośnie. Na gminę przekazywane jest coraz więcej zadań wynikających z rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wzrostu ludzkich potrzeb, co wiąże się z powiększającym się zapotrzebowaniem na kapitał pieniężny. Samorząd gminy jest jednostką będącą najbliżej obywatela. Na samorządzie gminy ciąży odpowiedzialność identyfikacji potrzeb obywateli i zaspokajanie ich poprzez efektywną alokację zasobów publicznych. Problem w tym, że potrzeby ludzkie są nieskończone, nieograniczone. Ograniczony w tym przypadku jest jedynie zasób środków pieniężnych, który władza gminy jest w stanie przeznaczyć na zaspokojenie tych potrzeb. Jest to sedno dzisiejszej trudności zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, ale także całego sektora finansów publicznych. Trudność ta polega na ciągłym dokonywaniu wyboru alokacji dóbr, ciągłej analizie jakościowej, kosztowej. Ze względu na ograniczony zasób pieniądza aktywność gminy w gromadzeniu i wydatkowaniu środków pieniężnych musi być przeprowadzana niezwykle odpowiedzialnie zgodnie z długookresowym planem, dzięki czemu możliwe jest pobudzanie lokalnej gospodarki np. poprzez wykorzystanie podatków i opłat lokalnych do stymulowania powstawania nowych przedsiębiorstw. Narzędziem służącym temu jest plan dochodów i wydatków, czyli budżet.

Praca ta została podzielona na cztery rozdziały. Trzy pierwsze dotyczą kwestii teoretycznej, a ostatni przedstawia badany budżet gminy Niemodlin. Celem pierwszego rozdziału jest omówienie pojęcia samorządu terytorialnego, przedstawienie zarysu historii rozwoju dualizmu administracyjnego w Polsce oraz zobrazowanie pozycji gminy w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej, kończąc na omówieniu wad i zalet tego systemu. Poruszane są także podstawowe kwestie związane z zadaniami, kompetencjami organów gminy. W drugim rozdziale poruszone zostały kwestie podstawowych informacji o finansach publicznych przybliżające zrozumienie istoty prowadzonych działań jednostki gminnej. Przedstawione zostały także informacje dotyczące budżetu, zasad budżetowych i etapów jego tworzenia. Kolejny rozdział związany jest z omówieniem systemu finansowego samorządów gminnych. Przedstawione zostały źródła dochodów własnych i zewnętrznych oraz rodzaje wydatków. Ostatni rozdział prezentuje przeprowadzone badanie struktury dochodów i wydatków gminy Niemodlin w latach 2008-2014. Głównie zostały przedstawione zmiany wysokości dochodów i wydatków, udział dochodów własnych w dochodach ogółem, struktura i udział dochodów podatkowych i opłat lokalnych w dochodach ogółem, struktura wydatków i ich udział, oraz udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

--

Rozdział I

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego

--

1.1. Geneza, rola i pojęcie jednostki samorządu terytorialnego

Transformacja ustrojowa i wprowadzone reformy w drugiej połowie poprzedniego stulecia pozwoliły Polsce uwolnić się spod komunistycznej niewoli, ale także miały na celu poprawę zarządzania zacofanym państwem z zastygłą gospodarką wzorując się na państwach zachodnich, które w tym okresie były o wiele bardziej rozwinięte zarówno gospodarczo jak i administracyjnie. Przejawem tych zmian był m.in. interesujący nas system administracji publicznej, a dokładniej samorząd terytorialny. Dotychczasowa autonomiczna metoda zarządzania państwem została przekształcona w dualistyczny system administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że od zakończenia II wojny światowej do transformacji ustrojowej samorząd terytorialny w ogóle w Polsce nie istniał. Istniał, lecz tylko teoretycznie. W praktyce wyglądało to zupełnie inaczej. Pomimo dywersyfikacji władzy administracyjnej, nadal główną rolę decyzyjną odgrywała administracja szczebla

rządowego, a zadaniem jednostek terytorialnych była jedynie realizacja celów politycznych, wyznaczonych przez monopartię[1].

Biorąc pod uwagę fakt, że wydarzenia te miały miejsce stosunkowo niedawno oraz to, że jesteśmy pokoleniem, które doświadczyło tych zmian, to pojęcie samorządu terytorialnego wydaje się być pojęciem bardzo współczesnym. Wręcz przeciwnie. Pojęcie samorządu terytorialnego występowało już w wspólnocie pierwotnej[2]. Było to całkowicie niezależne i wyodrębnione terytorium, którego celem było zaspokajanie potrzeb grupowych, których jednostki samemu nie były w stanie sobie zapewnić.

Jako początek powstania dzisiejszej formy samorządu terytorialnego uważa się rewolucję francuską. W Polsce pierwszym aktem prawnym, który zaczął obrazować podział administracyjny państwa była Ordynacja Miejska z 17.04.1791. Następnie została ona również dołączona do Konstytucji 3 Maja. Podwaliny samorządu w okresie rozbiorów widoczne są na terenach Rzeczypospolitej Krakowskiej oraz Galicji[3].

Prawdziwe predyspozycje do ukształtowania instytucji i struktury samorządowej były możliwe dopiero po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku. Po 130 latach, w Konstytucji Marcowej z 1921 ustawodawca zainicjował plany istotnych zmian, a mianowicie wprowadzony miał zostać trójstopniowy podział administracji publicznej[4]. Celem tego aktu prawnego była budowa i ujednoczenie prawa administracyjnego w Polsce, które na wschodnich terenach zaborczych w ogóle nie istniało, a w innych częściach kraju miało bardzo zróżnicowaną formę. Jednolity ustrój administracyjny w całej Polsce z wyjątkiem Śląska, który był autonomiczny, uchwalony został 23.03.1933 tzw. „ustawa scaleniowa”. Od tej pory w Polsce istniał podział władzy na lokalną i rządową. Uchwała tylko w jednej kwestii nie odzwierciedlała założeń Konstytucji Marcowej, czyli podziału terytorium na województwa. Ustanowiony został samorząd na szczeblu gminnym i powiatowym[5]. Do 1939 mimo wprowadzonych regulacji prawnych samorząd terytorialny był odbierany przez społeczeństwo bardziej jako „terenowe oddziały” władzy centralnej niż jako zdecentralizowane jednostki cechujące się samorządnością. Wynikało to z Konstytucji Kwietniowej w 1935r. w której nie stwierdzono jednoznacznie istoty niezależności jednostki samorządu terytorialnego, gdyż jej heterogeniczna natura została odrzucona przez ustawodawcę[6].

Pomimo zmian idących w kierunku centralizacji administracji, to do wybuchu II Wojny Światowej zauważyć można znaczący rozwój w prawie samorządowym, o czym świadczą liczne akty prawne. Po wojnie funkcjonowała Konstytucja z 1921r. lecz tylko na przysłowiowym papierze. W czasach komunistycznych samorząd terytorialny pełnił tylko rolę wykonawczą. Władza ustawodawcza należała wyłącznie do jednostki centralnej. Samorząd terytorialny miał więc bardzo ubogi zakres ingerencji prawnej, ponadto nie posiadał mienia czy osobowości prawnej co uniemożliwiało zawieranie stosunków prawnych.

Za datę odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce uznaje się datę 8.03.1990 Ustanowiono wówczas dwa ważne akty prawne – ustawa o samorządzie terytorialnym[7] oraz ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[8]. Od tego czasu system centralizacji władzy publicznej przestał istnieć, a nowo wprowadzony system dualistyczny podzielił władzę na lokalną i rządową, sprawowaną przez rządowy system administracji. Władza lokalna otrzymała specjalne prawa i przywileje, ale także zadania, za których wykonanie była odpowiedzialna[9]. W 1992 w ustawie Konstytucyjnej[10] z 17 października gmina została przedstawiona jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego zajmująca się sprawami lokalnymi. Z biegiem czasu gminnym jednostkom samorządu terytorialnego została nadana osobowość prawna. Dzięki temu gminy stawały się coraz bardziej rozwiniętymi w swojej strukturze jednostkami, które przypominały funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Osobowość prawna pozwoliła połączyć publiczny charakter tej instytucji z działaniem na wolnokonkurencyjnym rynku poprzez zawieranie stosunków cywilnoprawnych. Kolejną zaletą osobowości prawnej była otrzymana możliwość korzystania z ochrony sądowej.

Jedną z najważniejszych dat dla polskiego systemu administracji publicznej jest 1 stycznia 1999. W tym dniu na podstawie postanowień Konstytucji RP z 2 IV 1997[11] została wprowadzona reforma administracji publicznej. Główne założenia dotyczyły zmian terytorialnych i związanych z decentralizacją. Reforma wprowadziła podział terytorium kraju na województwa, powiaty i gminy. Dotychczasowe 49 województw zastąpiło 16 jednostek wojewódzkich. Pod względem decentralizacji jednostkom samorządowym nadano obowiązek wykonywania zadań administracyjnych, które nie zostały zastrzeżone prawnie dla administracji rządowej. W związku z reformą musiało zostać wprowadzonych wiele innych zmian. Jednostkom

samorządowym musiano zapewnić odpowiednie mienie i nieruchomości. Rozbudowa systemu wymusiła wprowadzenie zmian w finansach publicznych mających na celu zwiększenie wydatków budżetowych na jednostki terytorialne. Potrzebne również było zatrudnienie większej ilości urzędników.

Polski ustawodawca nie zdefiniował dokładnego znaczenia terminu samorząd terytorialny. Jedynie za pomocą aktów prawnych i zawartych w nich uwarunkowaniach istnienia samorządu możemy tworzyć jego naukową definicję. Samorząd terytorialny jest więc wspólnotą danej grupy ludzi na określonym prawnie terenie państwa[12]. Do wspólnoty tej należą mieszkańcy – obywatele kraju i obcokrajowcy oraz przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę na tym terenie. Każdy obywatel Polski z dniem 1 stycznia 1999 r. stał się członkiem trzech wspólnot – gminy, powiatu i województwa. Przynależność do wspólnoty jest nieodłącznym elementem faktu zamieszkiwania danego terytorium, więc nie można z niej zrezygnować ani nie można być z niej wykluczonym[13].

Samorząd ma swoje terytorium oraz mienie, którym może swobodnie dysponować. Jest to jednostka, której została nadana niezależność i swoboda decyzyjna w sprawach, które nie są zastrzeżone ustawowo dla innych instytucji[14]. Na jednostkę władz lokalnych zostały także nałożone obowiązki własne i zlecone, które muszą być wykonywane. Pomimo nadanej niezależności samorząd terytorialny jest częścią państwa i musi z nim współpracować.

Osobowość publicznoprawna pozwala jednak na rozstrzygnięcie wszelkich nieporozumień między gminą, a administracją rządową za pomocą obiektywnych instytucji jakimi są sądy. Osobowość cywilnoprawna umożliwia zawieranie stosunków prawnych z uczestnikami rynku.

Samorząd terytorialny zarządzany jest przez wybieraną w wyborach powszechnych władzę uchwałodawczą i wykonawczą, jaką jest burmistrz i rada miejska. W wyborach prawo do głosowania mają mieszkańcy stale zamieszkujący dane terytorium samorządowe. Samorząd gminy powołuje także organy pomocnicze takie jak rada sołecka, wspólnoty mieszkaniowe.

Samorząd w rozumieniu podmiotowym to społeczność lokalna egzystująca w danym terenie. Podmiotem samorządu jest także jego osobowość prawna. Przedmiotem samorządu są zadania, które musi wykonywać na rzecz społeczności lokalnej[15].

Samorząd terytorialny spełnia bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu państwa jako całości. Rola ta może zostać podzielona na związaną z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz na związaną z mieszkańcami danej jednostki.

Rola administracyjna – samorząd gminny jest podstawową jednostką systemu administracji publicznej. Pełni rolę pomocniczą względem takich jednostek jak powiat czy województwo. Niemożliwe byłoby gdyby jedna jednostka miała zajmować się wszystkimi sprawami związanymi z życiem obywateli. Ponadto samorząd lokalny jest w stanie lepiej rozpoznać potrzeby na terytorium swojej działalności niż jednostka centralna. W związku z tym występuje lepsze wykorzystanie środków pieniężnych z budżetu państwa.

Rola związana z mieszkańcami, to możliwość dobrego kontaktu i zbierania informacji na temat potrzeb danej wspólnoty. Mieszkańcy bardzo często angażują się w życie swojego samorządu i dzięki temu ważne jest dla nich żeby był dobrze zarządzany. Do tej roli także należy bliski kontakt z mieszkańcem i dostarczanie mu dzięki temu różnego rodzaju usług, świadczeń, a także możliwość załatwienia podstawowych spraw w urzędzie gminnym.

1.2. Organy gminy i ich kompetencje

Władzę w jednostce samorządu terytorialnego sprawują dwa organy. Są to Burmistrz (wójt) oraz Rada Gminy. Organy te wybierane są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, większością głosów, których data ogłaszana jest przez Prezesa Rady Ministrów i obowiązuje wszystkie jednostki w kraju[16]. Wyjątkiem są przedwczesne wybory np., w wyniku przeprowadzonego referendum. Prawo w wyborach mają wszyscy mieszkańcy którzy najpóźniej w dniu wyborów samorządowych ukończyli 18 lat. Kandydaci o mandat radnego lub posadę burmistrza mogą być członkami partii politycznych, stowarzyszeń, komitetów wyborczych. W obu przypadkach kadencja trwa 4 lata licząc od dnia wyborów. Ilość radnych w danej jednostce samorządu terytorialnego reguluje ustawa. Liczba ta uzależniona jest od liczby mieszkańców danej

jednostki.

Władzę ustawodawczo-kontrolną w samorządzie gminnym sprawuje Rada Gminy. Pomimo tego, że kadencja radnego liczy się od dnia wyborów, to kandydat, który został wybrany z mocy prawa staje się radnym dopiero na pierwszej sesji podczas której przeprowadzane jest ślubowanie[17]. Pierwsza sesja zwoływana jest przez Przewodniczącą Rady z poprzedniej kadencji do 7 dni od przeprowadzonych wyborów lub do 21 dni od przeprowadzonych wyborów przez Komisarza Wyborczego. Również w trakcie pierwszej sesji w tajnym głosowaniu wybierany jest Przewodniczący Rady oraz 1-3 zastępców przewodniczącego. Przewodniczący Rady Gminy jest osobą odpowiedzialną za zwoływanie sesji, które muszą odbywać się przynajmniej jeden raz na kwartał. Obowiązkiem jest także informowanie społeczności lokalnej o planowanych obradach.

Przygotowuje również informacje dla radnych na temat uchwał, które mają być rozpatrzone w trakcie sesji. Osoba ta prowadzi sesję, a gdy jest nieobecna jej obowiązki przejmują zastępcy[18]. Sesja i cały proces ustawodawczy musi być prowadzony w taki sposób aby dawał możliwość dokładnego zapoznania się ze sprawą i zastanowienia się nad decyzją.

Ustawodawca nadał radnym możliwość zakładania klubów lecz nie jest to obowiązkowe. Dokładniejsze wytyczne na temat klubów określa statut gminy. Kluby radnych mają możliwość wnoszenia propozycji uchwał.

Organem, który odpowiada za kontrolę jest Komisja Rewizyjna. Wybierana jest obowiązkowo również podczas pierwszej sesji. Komisja rewizyjna zajmuje się kontrolowaniem organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych[19]. Nie ma mocy prawnej aby kontrolować pracę radnych oraz kierować ich działaniami. Jednym z głównych aspektów kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną jest opiniowanie budżetu jednostki samorządowej. Rada gminy może powołać w drodze głosowania także inne komisje, ale nie jest to obowiązkowe. Mają one określone zadania, które muszą wykonać, a w ich skład może wchodzić także przewodniczący rady.

Rada gminy w swoich działaniach musi przestrzegać zasadę legalności. Oznacza to, że możliwe są tylko takie działania, które przewidziane są przez ustawodawcę. Kolejną zasadą jest praworządność – nie można przekraczać swoich kompetencji oraz przetrzucać wykonywania swoich zadań na inne podmioty[20].

Władza wykonawcza w samorządzie gminnym sprawowana jest przez burmistrza[21] – jeśli główną siedzibą gminy jest miejscowość na prawach miejskich lub wójta – kiedy miejscowość nie posiada praw miejskich. Podobnie jak w przypadku rady gminy, burmistrz (wójt) wybierany jest w trakcie wyborów bezpośrednich, powszechnych i tajnych. Kandydat na burmistrza zostaje wybrany wtedy, jeśli otrzyma co najmniej 51% głosów. Gdy kandydat nie osiągnie wymaganej ilości głosów to do 14 dni od wyborów odbywa się II tura, w której biorą udział dwaj kandydaci, którzy uzyskali najlepszy wynik. Kandydat na burmistrza nie musi być mieszkańcem gminy, w której kandyduje. Wybrany przez mieszkańców nowy organ władzy wykonawczej prawnie zaczyna swoją pracę po przeprowadzeniu ślubowania, które zazwyczaj odbywa się jak najszybciej gdyż bez niego nowy burmistrz nie ma żadnej mocy prawnej.

Burmistrz jako organ władzy wykonawczej zobowiązany jest do[22]:

- zrealizowania wszystkich ustaw, które zostały uchwalone przez radę gminy,
- zarządzania i zorganizowania pracy urzędu gminy,
- reprezentowania jednostki gminnej po za jej granicami,
- przygotowania projektów uchwał,
- zarządzania jednostkami komunalnymi i wybierania władzy kierowniczej w tych jednostkach,
- wykonania uchwalonego budżetu gminy.
- zapewnienia ładu publicznego i wykonania zadań, które ustawodawca nałożył na gminne jednostki samorządu terytorialnego.

Burmistrz ma obowiązek powołania swojego zastępy, który przejmuje jego obowiązki podczas nieobecności.

1.3. Zadania i funkcje gminy

Samorząd gminny jako jednostka niezależna, ale także działająca w interesie administracji rządowej zobowiązana jest do wykonywania zadań na rzecz mieszkańców gminy oraz państwa. Wynika to z celu

decentralizacji władzy administracyjnej[23]. Władza gminy jako instytucja będąca w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami powinna identyfikować, przewidywać i zaspokajać ich potrzeby. Funkcję decyzyjną i wykonawczą mają w tym aspekcie wyżej wymienione organy gminy, ale także organ pomocniczy jakim jest sołectwo.

Urząd gminy wykonuje zadania na poczet całej wspólnoty lub wybranej grupy mieszkańców. Zdarza się również, że wykonywane są zadania dla pojedynczych jednostek. Często zarzuca się radom gminy, że działają w sposób arbitralny, lecz jest to nieodłączna część władzy demokratycznej. Rada gminy wybrana w demokratycznych wyborach nigdy nie jest w stanie uchwalić wykonanie zadań zaspokajających potrzeby wszystkich mieszkańców.

Zadania o charakterze lokalnym wykonywane przez samorząd gminny cechują się zasadą nie wykluczalności, a więc są dobrem publicznym. Oznacza to, że społeczeństwo lokalne konsumuje je egalitarnie[24], czyli korzystanie z nich przez jednego mieszkańca nie wyklucza dostępności dobra dla innych mieszkańców.

Zadania wykonywane przez gminę finansowane są ze środków własnych lub są dostarczane odpłatnie. Istnieje też możliwość współfinansowania dostarczanych dóbr.

Oprócz zadań wykonywanych w zakresie własnego terytorium, urząd gminy zobowiązany jest do wykonywania wszystkich zadań na rzecz administracji rządowej, które nie są prawnie zastrzeżone dla innych jednostek podziału administracji publicznej. Zadania te regulowane są ustawami. Gminna jednostka podziału terytorialnego zaspokaja więc również potrzeby administracji rządowej.

W polskim prawie administracyjnym zadania wykonywane przez gminną jednostkę administracyjną zostały podzielone w myśl koncepcji dualizmu zadaniowego[25]:

- własne: zadania te wyznaczone są przez ustawodawcę. Realizacja odbywa się na własną odpowiedzialność i w ramach możliwości finansowych, ponieważ wszystkie zadania z tej grupy realizowane są ze środków własnych gminy. Władze gminy decydują o potrzebie i kolejności wykonywanych zadań. Zadania te służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W razie jakichkolwiek sporów związanych z zadaniami należącymi do tej grupy, urząd gminy jest całkowicie odpowiedzialny i odpowiada przed sądem jako osoba prawna za ewentualne naruszenia przepisów itp.

- zlecone: zadania te również zostały sformułowane przez ustawodawcę. Różnica między zadaniami własnymi polega na tym, że zadania zlecone są całkowicie finansowane ze środków finansowych administracji rządowej. Również administracja rządowa jest odpowiedzialna za ich wykonanie. Gmina w tej sytuacji występuje jedynie jako pośrednik.

Wyróżnić można również zadania powierzone. Są to zadania, które gmina zobowiązała się wykonać w drodze umowy lub porozumienia. Dotyczą one również współpracy gmin, przedsięwzięć, w których bierze udział kilka jednostek samorządu terytorialnego. Zadania te mogą być także powierzane w drodze porozumienia przez samorządy powiatowe lub wojewódzkie.

Dzięki wykonywanym zadaniom samorząd gminny spełnia swoją podstawową funkcję, czyli dostarczanie społeczności lokalnej podstawowych dóbr i usług. Mówiąc dokładniej, funkcją samorządu lokalnego jest dostarczenie niezbędnych usług i dóbr, których mieszkańcy nie są w stanie zapewnić sobie samodzielnie. Jest to m.in. zaopatrzenie wodne, sieć kanalizacyjna, ochrona zdrowia, szkolnictwo[26]. Kolejną z funkcji jest możliwość aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnej w decydowaniu o działaniach przeprowadzanych na terenie gminy. Odbywa się to bezpośrednio i pośrednio za pomocą takich narzędzi jak demokratyczne wybory władz, możliwości przeprowadzenia referendum, wpływ mieszkańców na procesy inwestycyjne. W skali makro otoczenia gminna jednostka pełni funkcję pośrednika między państwem, a mieszkańcami. Administracja rządowa przekazuje część swoich zadań na wspólnoty gminne. Gmina pełni również funkcję stymulowania gospodarki całego państwa. Poprzez swoje działania inwestycyjne wpływają na koniunkturę gospodarczą państwa.

1.4. Samorząd gminny w zdecentralizowanym systemie administracji – wady i zalety.

Decentralizacja władzy publicznej, tak jak każdy system, posiada swoje zalety i wady. Jednak po przeprowadzeniu analizy porównawczej można stwierdzić iż zalety znacznie przewyższają straty związane z

wadami systemu. Głównym celem decentralizacji administracji publicznej jest przekazanie władzy decyzyjnej organom, których te decyzje dotyczą. Jest to niewątpliwie jedna z najważniejszych zalet decentralizacji. Organy gminy poprzez swobodę działania w kwestiach dotyczących życia lokalnego są w stanie lepiej zagospodarować środki pieniężne przeznaczając je na priorytetowe i ważne zadania. Potrzeby mieszkańców i wspólnoty są identyfikowane bardziej precyzyjnie, co zwiększa efektywność działania i rozwój społeczności lokalnej.

Bezpośredni kontakt władzy samorządowej z mieszkańcami przyczynia się do szybszego przepływu informacji. Władza ustawodawcza wybierana jest spośród mieszkańców gminy co wpływa na zwiększone zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych. Decentralizacja zmniejsza także bierność pracowników administracji publicznej niższych szczebli.

Użycie słowa wada może być w tym miejscu odrobinę niestosowne, więc nazwę to słabością. Decentralizacja jest nieodłącznym elementem demokracji. Demokracja nie jest systemem doskonałym, ale jest najlepszym ustrojem politycznym jaki człowiek zdołał do tej pory stworzyć. Słabość ta przejawia się znacznie dłuższym procesem uchwałodawczym niż w przypadku struktur hierarchicznych[27]. Związane jest to z różnorodnymi opiniami władzy uchwałodawczej, które reprezentują interesy różnych grup społecznych, co w rzeczywistości przekłada się na długotrwałe negocjacje.

Władza uchwałodawcza gminnej jednostki samorządu terytorialnego często wybierana jest poprzez kryterium znajomości, popularności w danej gminie, a nie poprzez kryterium odpowiednich kompetencji. Skutkiem takiego nieodpowiedzialnego wyboru jest obniżenie efektywności zarządzania i rozwoju lokalnego. Ponadto decyzje radnych mogą być podejmowane w sposób arbitralny, nieodzwierciedlający poglądów, potrzeb wyborców.

--

Rozdział II

Podstawowe informacje o finansach publicznych

--

2.1. Istota finansów publicznych

Interwencjonizm państwowy jest tematem rozważań i sporów ekonomicznych jak i politycznych od wielu lat. Spory te nie dotyczą samego faktu istnienia interwencjonizmu państwowego, ale zakresu jego działań, jego ingerencji i zaangażowania w życie społeczne i gospodarcze. Z biegiem lat wbrew teorii niewidzialnej ręki rynku (invisible hand) Adama Smitha, instytucja państwowa zaczęła przejmować coraz większą odpowiedzialność za niedoskonałości i anomalie rynku wolnokonkurencyjnego. Wykonywanie różnego rodzaju działań na rzecz społeczności i ciągle zwiększające się zapotrzebowania spowodowało także zwiększone zapotrzebowanie państwa na środki pieniężne, które zaczęto egzekwować od obywateli. W taki sposób powstały finanse publiczne, dzięki którym państwo mogło wypełniać swoje podstawowe funkcje.

Finanse publiczne występują więc jako pochodna państwa[28]. Ze względu na to, że rynek wolnokonkurencyjny ma charakter pieniężny (wszystkie transakcje kupna i sprzedaży, które się na nim odbywają są ściśle związane z pieniądzem, który wykorzystywany jest jako miernik wartości i środek wymiany) to finanse publiczne jako stabilizator tego rynku także mają charakter pieniężny.

Finanse publiczne są trudnym terminem do wyjaśnienia gdyż wchodzi w skład wielu innych dziedzin. Są więc nauką interdyscyplinarną[29]. Pomimo tego, że ekonomia i finanse specjalizują się w badaniach nad finansami publicznymi, to znaczący udział w ich rozwoju mają także nauki prawa, psychologii, politologii czy zarządzania. Ale to właśnie ekonomiści zainicjowali analizę nad systemem finansów publicznych[30]. Początkowo analiza ta dotyczyła jedynie gospodarstw domowych (skali mikro). Ekonomiści skupiali się

głównie nad decyzjami, które podejmowały gospodarstwa domowe, nad ich zachowaniem, linią ograniczenia budżetowego, krzywą preferencji. Badania te prowadzone były w celu zobrazowania efektów wywołanych zmianami w polityce fiskalnej państwa, które wpływały bezpośrednio na uzyskiwane dochody obywateli. Zmiany polityki fiskalnej oznaczały zwiększenie obciążeń podatkowych.

Sukcesywnie rozwój znaczenia państwa w życiu obywateli, wzrost ilości instytucji państwowych, rozwój cywilizacyjny wymusił na instytucji państwowej coraz większe wydatki. W związku z tym ustawodawca musiał ciągle rekompensować wzmożone wydatki wprowadzając nowe obciążenia podatkowe. Wszystkie te wydarzenia nasiliły zainteresowanie finansami publicznymi w skali makro. Ekonomiści zaczęli analizować jak pozyskiwane dochody oraz wydatki państwa wpływają na całą gospodarkę, jak zmiany w polityce fiskalnej wpływają na ogół przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. W końcu okazało się, że odpowiednie zarządzanie finansami aparatu administracji rządowej jest w stanie decydować o redystrybucji dochodów obywateli, jest w stanie ograniczyć recesję gospodarczą poprzez działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury. Dlatego obecnie finanse publiczne tworzą ogromny system prawno-finansowy. Prawo w finansach publicznych pełni bardzo ważną rolę. Opisuje stosunki i uprawnienia instytucji wchodzących w skład finansów publicznych. Jest to przede wszystkim administracja rządowa, ale także jednostki samorządu terytorialnego, gminne jednostki budżetowe, fundusze emerytalno-rentowe i wiele innych jednostek. B. Filipiak definiuje finanse publiczne jako sformułowane prawnie relacje między państwem, a społeczeństwem, przedsiębiorstwami, organizacjami non profit dotyczące współpracy, transakcji i wymiany[31].

Dobrym kryterium, które umożliwia zrozumienie i częściowe zdefiniowanie nauki o finansach publicznych jest kryterium własności. W dobie gospodarki kapitalistycznej głównie występuje własność prywatna, ale także własność publiczna. Mówiąc dokładniej sektor prywatny i sektor publiczny. Ogólnie stwierdzić można, że finanse publiczne zajmują się gromadzeniem i rozdysponowaniem środków pieniężnych[32] w sektorze publicznym, lecz byłaby to definicja bardzo uproszczona, która przedstawia podejście ekonomii klasycznej. Współcześnie istotą finansów publicznych nie jest jedynie gromadzenie i rozdysponowanie środków pieniężnych, ale także szeroki zakres analiz i badań mających na celu jak najbardziej efektywne zarządzanie mechanizmami finansów publicznych, które mają ogromny wpływ na sferę ekonomiczną i społeczną. Dlatego kwestia prowadzonych badań nad zachowaniem uczestników rynku jak i całej gospodarki ma bardzo ważną wagę w dziedzinie finansów, nie tylko publicznych. Niedoskonałością działań finansów publicznych jest fakt, że niemożliwe jest zgromadzenie wszystkich niezbędnych informacji dotyczących sytuacji na rynku oraz informacji o skutkach własnych działań[33]. Informacje te często identyfikowane są zbyt późno, kiedy ich skutki są już widoczne.

Zwiększony zakres aktywności finansów publicznych jest efektem rozwoju cywilizacyjnego. Obywatele, mieszkańcy różnych regionów odczuwają zwiększone potrzeby na dobra wyższego rzędu (wg klasyfikacji dóbr Masłowa). Obecnie są to np. potrzeby związane z kulturą, sztuką. Większość dóbr publicznych, nie biorąc pod uwagę dóbr naturalnych takich jak powietrze, woda, których dostępu nie można ograniczyć, są dobrami których przeciętny człowiek nie jest w stanie zapewnić sobie samodzielnie ze względu na ich wysokie koszt lub ograniczony dostęp. W związku z tym, kolejnym kryterium do utworzenia definicji finansów publicznych jest kryterium potrzeb zbiorowych[34]. Stanisław Owsiak charakteryzuje potrzeby ludzkie jako nieograniczone (prawo Wagnera – potrzeby zbiorowe wzrastają szybciej niż potrzeby indywidualne). Związane jest to z wzrastającą liczbą ludności, ciągłym rozwojem naukowym, kulturalnym.

Ograniczeniem gospodarstw domowych w zaspokajaniu potrzeb są niewystarczające środki finansowe (linia ograniczenia budżetowego). Taka sama sytuacja występuje w finansach publicznych. Administracja rządowa nie jest w stanie zapewnić dostępu do wszystkich dóbr i usług ze względu na ograniczenia budżetowe. W takiej sytuacji powstaje jeden z głównych dylematów, któremu muszą zaradzić instytucje finansów publicznych. Chodzi tu o podjęcie decyzji, które dobra i usługi powinny być finansowane w pierwszej kolejności (obrona narodowa, szkolnictwo), które powinny być jedynie współfinansowane (wstęp do niektórych placówek kulturalnych), a które w całości powinien finansować finalny odbiorca. Ponadto konieczne jest podjęcie decyzji w jaki sposób zdobyć środki pieniężne na założone sobie cele nie powodując tym samym negatywnych efektów. Decyzje te muszą być podejmowane bardzo rozsądnie tak aby nie

pogorszały stanu koniunktury gospodarczej (spadek PKB, wzrost bezrobocia, zbyt duża inflacja lub deflacja) oraz nie wzbudzały sprzeciwu wśród zbyt mocno obciążonych podatkowo obywateli. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych dotyczy praktycznie każdego aspektu ludzkiego życia. Szeroki wachlarz zadań zaspokajających te potrzeby dostrzec można choćby w Ustawie o samorządzie gminnym.[35] Często usłyszeć można negatywne komentarze opinii publicznej na temat niektórych dóbr publicznych gdyż fizycznie nie dotyczą obywateli, a ponoszony jest na ich funkcjonowanie ciężar podatkowy. Popularnym przykładem jest obrona narodowa, która wykorzystywana jest tylko w sytuacji zagrożenia i znacząco różni się w użytkowaniu od oświetlenia ulic, do których każdy obywatel ma dostęp bez ograniczenia i fizycznie może odczuć jego działanie. Właśnie w takich sytuacjach finanse publiczne korzystają z wiedzy i pomocy wielu innych dziedzin naukowych takich jak zarządzanie czy psychologia. Warto podkreślić, że system finansów publicznych jest ściśle powiązany z systemem politycznym. Jedno odzwierciedla drugie. Dzieje się tak za sprawą najważniejszego narzędzia służącego do zarządzania państwem jakim jest plan finansowy, który tworzony i zatwierdzany jest przez panującą władzę polityczną. Oczywiście jest więc, że plan wydatków i dochodów obrazuje ideologie polityczne dominujących partii politycznych. Dokładniej zostanie to opisane w dalszej części mojej pracy. Finanse publiczne w Polsce identycznie jak samorząd terytorialny mają burzliwą historię, szczególnie w trakcie panowania ustroju komunistycznego. Dla finansów publicznych podobnie jak dla jednostek samorządu terytorialnego jedną z najważniejszych dat jest 1 stycznia 1999r. Dokonana decentralizacja władzy publicznej jednocześnie spowodowała decentralizację finansów publicznych. Ponadto zostały wprowadzone różne reformy finansów m.in. reforma systemu emerytalno-rentowego. Stwierdzić więc można, że finanse jednostek samorządu terytorialnego są nieodłączną częścią istnienia finansów publicznych jak i decentralizacji władzy administracyjnej. Od finansów publicznych różnią się miejscem powstawania (koncentracji), obszarem terytorialnym, zakresem uprawnień. Finansów jednostek samorządowych nie należy porównywać z finansami publicznymi gdyż tworzą one ich część składową. Są z nimi ściśle powiązane poprzez przemieszczanie się środków pieniężnych ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy poprzez subwencje, dotacje czy udziały w podatkach.[36] Ustawa o finansach publicznych wymieniając zadania finansów publicznych oprócz podstawowych procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych wyróżnia również działania związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem zgromadzonymi środkami i długiem publicznym oraz rozliczaniem z budżetem Unii Europejskiej.[37]

2.2. Podstawowe pojęcia

W związku z pojawieniem się terminu potrzeby zbiorowe należy wyjaśnić czym jest dobro publiczne służące do zaspokajania tych potrzeb. Przede wszystkim dobro publiczne zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem dostępne jest dla wszystkich obywateli (mieszkańców danego regionu), do których zostaje kierowane. Oznacza to, że korzystanie z dobra publicznego przez jednego odbiorcę nie ogranicza możliwości korzystania z tego dobra przez kolejnych odbiorców jednocześnie. Ze względu na to, że praca moja dotyczy samorządu terytorialnego przytoczę kilka dóbr publicznych, które dotyczą stricte samorządu gminnego. Są to m.in. zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarka wodna, organizacja ruchu drogowego, ochrona zdrowia, transport lokalny, edukacja czy kultura.[38] Dobra publiczne są więc powszechnie dostępne dla dużego grona odbiorców i właśnie ta cecha odróżnia dobro publiczne od dobra prywatnego, które zazwyczaj udostępniane jest za odpowiednią opłatą jednej osobie lub małej grupie np. rodzinie. Dzieje się tak za sprawą indywidualnych potrzeb i preferencji. Kolejną różnicą jest cena dobra. Dobro publiczne otrzymywane jest nieodpłatnie lub za częściową opłatą. Oczywiście stwierdzenie „nieodpłatnie” jest paradoksalne, ponieważ każdy obywatel państwa ponosi ciężar publicznych dóbr i usług płacąc podatki. Warto zauważyć, że to samo dobro może być zarówno publiczne jak i prywatne, np. edukacja, ochrona zdrowia. Dobra te dostarczane są w charakterze dóbr publicznych, ale również jako dobra prywatne, które kierowane są do osób oczekujących np. lepszej jakości tych usług. Niektóre z dóbr prywatnych wywodzą się z dóbr publicznych. Zostały one przekształcone w wyniku

wzmoczonego zainteresowania odbiorców. W celu ograniczenia korzystania z nich oraz obniżenia poziomu marnotrawstwa, które jest negatywnym efektem dóbr i usług oferowanych bezpłatnie[39] (korzystanie z dobra nie w celu zaspokojenia potrzeb, ale tylko dlatego, że jest darmowe) zostały one sprywatyzowane. Przykładem może być opłata za przejazd autostradą. Posługując się przykładem opłaty za przejazd autostradą można zauważyć jeszcze jedną zależność. Autostradą to swego rodzaju dobro luksusowe szczególnie w słabiej rozwiniętych gospodarkach światowych. Luksus ten przejawia się możliwością szybszego pokonania określonego odcinka trasy oraz lepszym komfortem i bezpieczeństwem. W związku z tym na dobro to w niektórych krajach została nałożona opłata aby nie obciążać kosztami utrzymywania autostrady osób, które mają inne preferencje, w tym wypadku podróżowanie innymi rodzajami dróg. Jest to jeden z wielu przykładów takiego postępowania.

Z punktu widzenia finansów publicznych dobro publiczne jest bezpośrednim czynnikiem powodującym tworzenie aktów prawa umożliwiających instytucji państwowej akumulację kapitału pieniężnego, który następnie wykorzystywany jest na dostarczanie nowych dóbr publicznych lub przeznaczany jest na pokrycie kosztów funkcjonujących dóbr.[40]

Oprócz dóbr publicznych i prywatnych występuje również podział na dobra społeczne. Są one częścią dóbr publicznych. Powstają niezależnie od woli obywateli. Są wynikiem prowadzonej polityki społecznej. Swój charakter mają podobny do dóbr prywatnych, które zazwyczaj są dosyć drogie, dlatego w celu zapewnienia dostępności tych dóbr każdemu odbiorcy są one finansowane ze środków publicznych budżetu państwa lub jednostek samorządowych. Nie wyklucza to jednak istnienia takich samych dóbr w sektorze prywatnym. Cechują się one zazwyczaj lepszą jakością lub łatwiejszym dostępem np. opieka zdrowotna, fundusze emerytalne.

--

--

Źródło : S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013

Finanse publiczne są bezpośrednio utożsamiane z administracją publiczną gdyż zachodzą między nimi zależności. Finanse publiczne są narzędziem władzy państwowej służącym do wykonywania zadań. Wykorzystywane są do implementacji prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Odzwierciedlają ideologię polityczną rządzących państwem ugrupowań politycznych. Finanse publiczne mają więc pewne funkcje, dzięki którym możliwe jest zamierzone oddziaływanie na podmioty wchodzące w skład całej gospodarki.

Wyróżnić możemy funkcję alokacyjną finansów publicznych. Oznacza ona alokację dóbr i usług finansowaną z funduszy publicznych. Administracja rządowa alokuje dobra publiczne w gospodarkę państwa. Działania te determinuje nieefektywność gospodarki rynkowej, która oznacza nierównomierny rozkład dochodów wśród uczestników rynku. Efekt ten zmusza instytucję państwową do finansowania dóbr społecznych, aby każdy miał do nich dostęp bez względu na posiadane zasoby pieniężne. Mechanizm rynkowy skupia się jedynie na zaspokajaniu potrzeb indywidualnych dlatego potrzebna jest pomoc państwa aby wszystkie najważniejsze potrzeby zbiorowe zostały zaspokojone.

Kolejną jest funkcja redystrybucyjna. Państwo jako instytucja musi sięgać po dochody obywateli aby móc wypełniać swoje publiczne zadania ponieważ nie generuje wystarczającej ilości bezpośredniego dochodu. Redystrybucja odbywa się w formie przepływów pieniężnych. Obywatele zobligowani są do płacenia różnego rodzaju podatków, akcyz, ceł, które następnie są redystrybuowane pośrednio lub bezpośrednio w gospodarkę państwa, np. w formie transferów pieniężnych (renty, emerytury). Funkcja ta często budzi kontrowersje gdy zbyt mocno obciąża fiskalnie budżety gospodarstw domowych i przedsiębiorstw zniechęcając tym samym do aktywności gospodarczej oraz powodując efekt gapowicza (free rider) oznaczający celowe unikanie płacenia podatków. W celu nie pozbawienia zbyt dużej części dochodów mniej zamożnych podmiotów stosowany jest podatek progresywny, który zwiększa obciążenia podatkowe podmiotów przekraczających określony w ustawie limit dochodów, a zmniejsza lub nawet nalicza ulgi podatkowe podmiotom mniej zamożnym. Funkcja ta jest o tyle ważna, że ma bezpośredni wpływ na zachowanie całej gospodarki państwa. Może stymulować jak i ograniczać rozwój.[41]

Funkcja alokacyjna i redystrybucyjna pomimo pozytywnych, zamierzonych efektów związanych z ich działaniem powoduje także efekty niepożądane. Efekty te niweluje funkcja stabilizacyjna finansów publicznych. Zadaniem funkcji stabilizacyjnej jest zmniejszanie amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego. Do wykonywania tych zadań wykorzystywane są dwa rodzaje narzędzi polityki fiskalnej:

- automatyczne stabilizatory – implementacja odbywa się natychmiastowo, bez potrzeby dodatkowej ingerencji ustawodawczej, dzięki temu jest bardzo szybka i efektywna, np. zasiłek dla bezrobotnych. Otrzymywany zasiłek nie zmniejsza radykalnie popytu indywidualnego gospodarstw domowych, a co za tym idzie również popytu zagregowanego. W konsekwencji popyt i podaż w gospodarce pozostaje na tym samym poziomie. Kolejnym automatycznym stabilizatorem jest podatek progresywny, który ma na celu ograniczanie zbyt szybkiego wzrostu gospodarczego, którego skutkiem może być nagłe i głębokie załamanie koniunktury gospodarczej kraju;

- dyskrecjonalna polityka fiskalna – wszelkie zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu stabilizacyjnego finansów publicznych odbywają się na podstawie obserwacji sytuacji ekonomicznej, społecznej. Stabilizator ten jest mniej efektywny ze względu na czas działający w tym przypadku na niekorzyść. Wszelkie procesy legislacyjne są długotrwałe, co wiąże się z małą efektywnością.[42]

Rozróżnić należy często pojawiający się w literaturze oraz życiu codziennym sektor publiczny od finansów publicznych. Finanse publiczne związane są z akumulowaniem i wydatkowaniem środków pieniężnych wyegzekwowanych od obywateli. Mają więc charakter pieniężny. Sektor publiczny dotyczy sfery realnej własności majątkowej państwa. Są to choćby przedsiębiorstwa, których właścicielem lub udziałowcem jest państwo. Przedsiębiorstwa te działają na zasadach rynkowych. Są samodzielne finansowo, ale nie wyklucza to możliwości subsydiowania ich przez organ państwa.

2.3. Budżet i zasady budżetowe

Budżet jest najważniejszym narzędziem finansów publicznych, dzięki któremu możliwe jest wykonywanie zadań ekonomicznych, społecznych i politycznych. Jest to scentralizowany fundusz, który następnie rozdysponowany jest na fundusze niższych szczebli (jednostki samorządu terytorialnego, fundusze celowe, instytucje państwowe). Pełni rolę planu finansowego państwa wykonującego wieloletnią strategię. Tworzony jest jako prognoza przyszłych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów[43]. Tworzony jest więc metodą ex-ante. Oznacza to szczegółową analizę przyszłości finansowej i podjęcie z góry przyszłej decyzji. Budżet jest prognozą krótkoterminową gdyż dotyczy tylko jednego roku, ale zawarte są w nim części planu wieloletniego.

Budżet jako narzędzie finansów publicznych spełnia kilka funkcji. Pod względem politycznym budżet tak jak całość finansów publicznych jest narzędziem odzwierciedlającym ideologię polityczną partii rządzących krajem. Pod względem prawnym jest to akt prawny stwierdzający zadania i uprawnienia związane z pobieraniem i wydatkowaniem środków pieniężnych poszczególnych jednostek sektora publicznego. Ponadto cały proces uchwalania zwany procedurą budżetową ma szczegółowe uwarunkowania prawne w Ustawie o finansach publicznych. W zakresie ekonomicznym jest planem akumulowania dochodów (stwierdza przede wszystkim kwoty i ich źródła), wydatków (szczegółowo opisuje rodzaje i ich cele), przychodów (środki pieniężne pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, środki z prywatyzacji majątku publicznego, otrzymane pożyczki i darowizny[44]) i rozchodów (udzielanie pożyczek, obsługa długu publicznego). W ten sposób spełnia trzy najważniejsze funkcje finansów publicznych, które opisywałem w poprzednich podrozdziałach a jednocześnie wchodzi one również w skład funkcji budżetu, czyli alokacyjna, redystrybucyjna i stabilizacyjna. Pomimo charakteru pieniężnego, budżet także pośrednio oddziałuje na sferę społeczną. Kolejną funkcją jest kontrola[45]. Dzięki budżetowi możliwe jest kontrolowanie działań państwa jako całości, ale także poszczególnych jego jednostek poprzez analizę wydatków, ich słuszność, efektywność. Umożliwia to także rozliczenie władz wykonawczych z przeprowadzonych prac związanych z wypełnieniem zadań budżetowych.

W trakcie długoletniego rozwoju funkcji budżetu w instytucji państwa zaczęły powstawać zasady jego tworzenia, które z biegiem czasu nazwane zostały zasadami budżetowymi. Niektóre z nich poprzez ich

oczywistą nazwę nie wymagają definiowania, ale występują także takie, które warto wyjaśnić. Są to m.in.

- 1) zasada zupełności, która wskazuje na umiejscowienie w budżecie jako zagregowanym funduszu wszystkich dochodów i wydatków publicznych[46],
- 2) zasada realności, która nakazuje być jak najbardziej dokładnym przy planowaniu budżetu, aby uniknąć znaczących odchyłeń ze strony wydatków lub dochodów,
- 3) zasada jedności, informuje o możliwości istnienia tylko jednego głównego planu finansowego, który dotyczy wszystkich podległych jednostek,
- 4) zasada specjalizacji, mówi o tym, że dochody i wydatki powinny mieć sprecyzowane swoje źródła finansowania i dokładne przeznaczenie. Powinny także być zrealizowane w odpowiednio określonym czasie. Wydatki nie powinny przekraczać wydatków zaplanowanych w budżecie,
- 5) zasada operatywności, informuje o potrzebie opisania działań poszczególnych podmiotów w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
- 6) zasada jawności, gospodarka środkami publicznymi jest jawna[47] co oznacza, że każdy podmiot powinien mieć dostęp do informacji o budżecie. Przejawia się to jawnością debat budżetowych oraz udostępnianiem informacji o kwotach budżetowych,
- 7) zasada gospodarności, nakazuje racjonalne i przemyślane wydatkowanie,
- 8) jednoroczności, budżet planowany jest na rok budżetowy, który w Polsce jest rokiem kalendarzowym[48],
- 9) zasada równowagi, oznacza zrównoważoną sumę dochodów i wydatków.

Pomimo tego, że wszystkie podmioty tworzące budżet dążą do zrównoważenia dochodów i wydatków jest to praktycznie i teoretycznie trudne do osiągnięcia. Niemożliwe jest precyzyjne oszacowanie dochodów i wydatków ogromnej ilości podmiotów, które obejmuje budżet uwzględniając przy tym trudne do przewidzenia zmiany cyklu koniunktury gospodarczej. Przekroczenie założonej kwoty dochodu nie wywołuje takich konsekwencji jak przekroczenie wydatków budżetowych, które są znacznie powszechniejszym zjawiskiem w dzisiejszych czasach. Pod względem prawnym w takiej sytuacji potrzebna jest nowa autoryzacja budżetu dokonywana przez parlament. Pod względem ekonomicznym wydatki przekraczające dochody (budżet niezrównoważony) tworzą deficyt budżetowy[49]. Efekt ten występuje jak już wcześniej zaznaczyłem z niewystarczająco dużej ilości wiedzy o przyszłych zachowaniach rynku. Wpływ na odchylenia mają nie tylko czynniki ekonomiczne, ale także społeczne, organizacyjne, polityczne i techniczne. Projektowanie i zrównoważenie budżetu wydawać się może procesem nietrudnym do zrealizowania, ale trzeba pamiętać, że pomimo dochodów i wydatków bieżących brane są także pod uwagę płatności z innych okresów, płatności nadzwyczajne, wydatki na obsługę długu.

Wyróżnić możemy kilka typów nierównowagi budżetowej zwanej także saldem deficytowym lub nadwyżkowym. Jednym z najbardziej znanych jest saldo pierwotne[50], które charakteryzuje się odrzuceniem z kalkulacji równowagi obecnego roku budżetowego pożyczek i dochodów dotyczących poprzednich okresów. Ponadto wydatki nie uwzględniają kosztów obsługi długu publicznego. Następnym rodzajem salda jest saldo majątkowe, które nakazuje pomniejszenie dochodów budżetowych o wartość sprzedanych majątków publicznych oraz otrzymanych pożyczek inwestycyjnych. Pod uwagę brane są tylko wydatki bieżące. Wyróżnia się także saldo krajowe. Jest ono korektą salda ogólnego o rozliczenia międzynarodowe. Ze względu na występowanie w gospodarce zjawiska inflacji lub deflacji występuje także rodzaj sald, które korygują wartość budżetów o poziom zmian w sile nabywczej pieniądza – saldo nominale i realne.

Wspomniany wcześniej dług publiczny jest tworzony przez akumulowany deficyt budżetowy. Państwo zaciągając zobowiązania na pokrycie deficytu generuje dług publiczny. Wykorzystuje do tego celu emisję papierów wartościowych lub zaciąga kredyt. Dług publiczny może być krótko lub długoterminowy. Uzależnione jest to, od charakteru wydatku, na który państwo ma zobowiązanie, a mianowicie dług może być wynikiem tymczasowych problemów z płynnością finansową, związaną z nieterminowymi płatnościami należności od dłużników państwa. Wytyczyć można także deficyt ekonomiczny, który jest wyrazem finansowania deficytu budżetowego poprzez oszczędności gospodarstw domowych dlatego realny deficyt jest pomniejszany o wartość tych oszczędności np. przekazanie części składek emerytalnych z ZUS do OFE[51]. Jak wiadomo w wyniku reformy wartość tych składek została znacząco pomniejszona ze względu na

to, że w wyniku niewypłacalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który bazuje na systemie repartycyjnym (emerytury wypłacane są z bieżących składek na ubezpieczenie emerytalne) spowodowanego starzeniem się społeczeństwa, emigracją siły roboczej. Państwo wobec tego musiało zadłużyć się poprzez np. emitowanie dłużnych papierów wartościowych, które następnie nabywane były przez Otwarte Fundusze Emerytalne mające obowiązek inwestowania znaczącej części otrzymywanych składek w cechujące się bezpieczeństwem obligacje skarbu państwa. W związku z tym ciągle zwiększające się zapotrzebowanie ZUS na środki pieniężne oraz koszt pozyskiwanego kapitału na te cele (odsetki z obligacji) w wieloletniej prognozie znacząco zwiększyłyby dług publiczny, który ma ustawowo ograniczony poziom, oraz oddaliłyby Polskę od wymagań kryteriów konwergencji Unii Europejskiej, wg której dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB. Złożoność budżetu powoduje, że proces projektu, uchwalenia i wykonania zwany procedurą budżetową wymaga dużego zaangażowania i czasu wielu podmiotów. Inicjatorem procedury budżetowej, głównym organem decyzyjnym i kontrolnym jest Minister Finansów, który informuje o strategii i celach gospodarczych. Następnie Rada Ministrów[52] tworzy projekt budżetu, który zostaje przedstawiany Sejmowi do trzech miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego, a następnie jest przez niego uchwalany[53]. Do 20 dni od przedstawienia projektu, Senat ma możliwość wnoszenia poprawek, po czym Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni od otrzymania projektu zatwierdza go, a jeśli występuje taka konieczność to następnym etapem jest sprawdzenie zgodności przez Trybunał Konstytucyjny[54]. Po przyjęciu ustawy budżetowej do 1 grudnia roku poprzedzającego ustawę, udostępniana jest ona podmiotom niższego szczebla, które na jej podstawie tworzą własne plany finansowe. Mają na to 21 dni. Do 5 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego, Rada Ministrów musi przedstawić Sejmowi raport z wykonania budżetu. Sejm konsultując się z Najwyższą Izbą Kontroli ma 90 dni na udzielenie absolutorium Radzie Ministrów[55].

2.4. Budżet gminy

System budżetowy w Polsce jest systemem jednolitym, co oznacza, że budżet centralny jak i budżety jednostek samorządowych mają jednolite struktury i ogólne zasady tworzenia. Pomimo mniejszego zakresu niż budżet państwa, to budżet jednostek samorządu terytorialnego także wymaga głębokiej analizy i badań ekonomicznych w celu jego skutecznego zaplanowania, które kieruje się osiągnięciem założonych celów. Tak samo jak w przypadku budżetu państwa, funkcje i zasady budżetu są identyczne jak zostały przedstawione w poprzednim podrozdziale.

W przypadku samorządu gminy rolę sejmu spełnia organ uchwałodawczy gminy, czyli rada, a rolę Rady Ministrów przejmuje Burmistrz. Plan finansowy jednostek samorządu terytorialnego dotyczy wszystkich jednostek wchodzących w skład danego szczebla podziału terytorialnego. Mowa tu o zakładach budżetowych, funduszach i jednostkach pomocniczych. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają limity zadłużeń ustalane indywidualnie dla każdej jednostki (relacja długu do środków, które można przeznaczyć na jego spłatę).

Budżet gminy jako podstawowe narzędzie alokacji dóbr i usług jest to akt prawny (uchwała budżetowa) , który zawiera budżet oraz załączniki z planem dotacji, planem przychodów i kosztów placówek budżetowych oraz dochodu jednostek oświatowych. W wąskim ujęciu budżet gminy obejmuje tylko plan finansowy zadań własnych. Szerokie ujęcie budżetu gminy obejmuje zarówno zadania własne jak i zlecone przez administrację rządową[56]. Budżet gminy zawiera więc roczny plan dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów związanych z wykonywaniem zadań własnych, zleconych oraz zadań zawartych w drodze porozumienia. Prace budżetowe zaczynają się od projektu, który jest efektem prac planistycznych dających wszystkie potrzebne informacje na temat kwot dochodów, wydatków, rezerw, inwestycji i źródeł ich finansowania. Odróżnić należy budżet, który jest rocznym planem finansowym od uchwały budżetowej, która jest aktem prawnym zawierającym budżet. Procedura budżetowa jednostek samorządu terytorialnego to cykliczne zależności pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą, skarbnikiem, jednostkami budżetowymi i społecznością. Jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne w konstruowaniu budżetu. Władza centralna występuje w tym wypadku jedynie jako organ kontrolny (Regionalne Izby Obrachunkowe) oraz informacyjny (dane o maksymalnych stawkach podatkowych, kwotach subwencji).

Procedura budżetowa przebiegać musi zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami, jednak w różnych jednostkach może się różnić ze względu na ich mniej lub bardziej rozwiniętą strukturę. Organy uchwałodawcze podejmują decyzje dotyczące przebiegu prac nad projektem budżetu, terminów i jego specyfikacji[57]. Organ wykonawczy (burmistrz, wójt) jest zobowiązany do przedstawienia projektu budżetowego radzie gminy do 15 listopada roku poprzedzającego planowany budżet. Organ wykonawczy przedstawia także projekt budżetu Regionalnej Izbie Obrachunkowej, która następnie wyraża opinię o projekcie. Z opinią tą radni zapoznają się przed uchwaleniem projektu budżetowego. Do 7 dni od przekazania projektu budżetu radzie gminy, burmistrz przekazuje go także podległym jednostką gminy. Jednostki te mają 30 dni lub nie dłużej niż do 22 grudnia muszą przedstawić własny plan dochodów i wydatków. Uchwała budżetowa jako akt prawny wzorujący się na prowadzonej polityce, zapotrzebowaniach miejscowej ludności powinien być przejrzysty i czytelny, aby każdy miał możliwość wglądu i samodzielnej interpretacji. Uchwała budżetowa uchwalana jest zwykłą większością głosów przy obecności minimum połowy radnych. Procedura budżetowa jest procesem długotrwałym i wymagającym dokładnego zaplanowania i organizacji pracy. Budżet powinien zostać uchwalony do 31 stycznia[58], jeśli z jakiegoś przyczyn nie zostanie uchwalony to do 30 dni uchwała go Regionalna Izba Obrachunkowa. Po uchwaleniu budżetu przez radę gminy, uchwała ta trafia do RIO w celu analizy oraz do wszystkich jednostek podległych samorządu terytorialnego informując je o ostatecznej kwocie dochodów i wydatków. Burmistrz ma również obowiązek przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu za półrocze do 31 sierpnia bieżącego roku budżetowego oraz sprawozdanie całoroczne do 31 maja za poprzedni rok.

Można wyróżnić różne typy budżetów ze względu na metodę ich tworzenia[59]:

- 1) budżet tradycyjny – jest najpopularniejszym typem budżetu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Prace w tym typie budżetu kierują się głównie dobrami i usługami, których będzie dotyczyć. Na dobra i usługi te narzucone są limity finansowe. Ten rodzaj budżetu klasyfikuje dochody według pochodzenia, a wydatki według rodzaju i kierunku wydatkowania. Budżet podzielony jest na odpowiednie działy, rozdziały i paragrafy. Przepływ środków między działami jest uciążliwy ze względu na sztywność systemu. Ten typ budżetu jest mało precyzyjny i często występuje w nim nierównowaga w różnych działach klasyfikacji;
- 2) budżet zadaniowy – skupia się na jak najbardziej efektywnym wykonywaniu zadań. W tym celu nie występuje klasyfikacja według działów, ale według ocen planowanych zadań. W budżecie tym występuje hierarchia zadań (celów), a pomiar ich wykonania mierzony jest za pomocą odpowiednich mierników. Zadania mogą zostać podzielone na własne, zlecone, inwestycyjne itp. Budżet zadaniowy jest nowoczesnym typem planowania budżetowego, który współpracuje z długookresową strategią;
- 3) budżet celów i efektów – głównym założeniem jest osiągnięcie jak największych celów przy możliwie najniższych kosztach. Dlatego budżet ustala się wg pożądanych wyników, a do nich dopasowuje się metody ich wykonania..

Dodatkowo występuje także podział metod tworzenia budżetu na dochodowy i wydatkowy[60]. Odpowiednio przy metodzie dochodowej punktem wyjścia są planowane dochody. Do ich kwot dopasowywane są wydatki gminy. Trudniejszą jest metoda wydatkowa zgodnie, z którą najpierw planowane są wydatki. Trudność polega na tym, że wydatki (potrzeby) są nieograniczone i należy w rozsądny sposób określić ich granicę, aby być w stanie zdobyć wystarczającą kwotę dochodów na ich sfinansowanie.

--

Rozdział III

Źródła dochodów i wydatki gminy

--

3.1. System finansowy jednostek samorządowych

Jak już wielokrotnie zostało powiedziane, głównym celem jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie podstawowych zbiorowych potrzeb ludności lokalnej oraz wypełniania zdecentralizowanych funkcji administracyjnych jednostki centralnej, czyli państwa. Niezbędną kwestią umożliwiającą wypełnianie tych obligatoryjnych zadań przez gminne jednostki samorządu terytorialnego jest pozyskiwanie kapitału pieniężnego na ich realizację. Kwestia tą reguluje m.in. Konstytucja RP stwierdzając udział w dochodach publicznych gminy, odpowiednio do przypadających jej zadań[61]. Wiąże się z tym istnienie systemu finansowania, który obejmuje wszelkie warunki prawne, zasady i reguły gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez gminę. System ten oprócz wypełniania założeń prawnych jest ściśle zsynchronizowany z prowadzoną polityką społeczno-gospodarczą jednostek gminnych oraz zmieniającymi się zapotrzebowaniami na dobra i usługi mieszkańców gminy. Jego podstawową funkcją jest więc możliwość zaopatrywania gmin w odpowiednio wysokie źródła finansowania, pozwalające na wykonanie podstawowych zadań. Głównym aktem prawnym regulującym finansowanie gmin jest Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Omawiając kwestię akumulacji środków pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego należy rozróżnić środki publiczne, na które składają się[62]:

- dochody publiczne - to jednostronne, bezzwrotne przepływy pieniężne na poczet samorządu terytorialnego. Uzyskiwane są najczęściej w postaci podatków, akcyz, opłat. Egzekwowane są z tytułu dochodów lub posiadanego majątku. Do grupy tej należą także środki z źródeł zagranicznych;
- przychody publiczne – są to wszystkie uzyskane środki pieniężne nie kwalifikujące się jako dochody publiczne. Są to wpływy mające charakter zwrotny, np. otrzymane pożyczki, wpływ ze sprzedaży papierów wartościowych;
- wpływ – jest pojęciem oznaczającym otrzymane środki pieniężne na rachunku bankowym jednostki samorządowej zarówno ze źródeł wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Źródła finansowania zadań gminy można podzielić na wewnętrzne (wytwarzane z własnej działalności) oraz zewnętrzne (uzyskane spoza własnej działalności). Kolejny podział wynika z zapewnienia płynności finansowej i dzieli źródła finansowania na zwyczajne (podatki, udziały w podatkach) i nadzwyczajne (pożyczki, spadki, darowizny, otrzymane wpłaty z tytułu kar). Ze względu na kryterium terminowości, dochody można także podzielić na bezzwrotne i zwrotne. System finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce cechuje dywersyfikacja źródeł finansowania. Do najbardziej pożądaných należą dochody własne (wewnętrzne), które umożliwiają większą samodzielność. Do własnych źródeł finansowania zalicza się daniny publiczne jakimi są podatki, opłaty, dochody z posiadanego majątku. Do grupy tej nie zalicza się subwencji, dotacji celowych i udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Jest to jednak wąskie ujęcie dochodów własnych, mówiąc inaczej niekonstytucyjne[63].

W myśl Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych należą do dochodów własnych. Dochody własne są wpływem środków pieniężnych, przekazywanych gminie w całości i bezterminowo[64]. Są ściśle powiązane z lokalną gospodarką, a ich wysokość zależy od stopnia rozwoju ekonomicznego regionu, warunków rozwojowych jakie daje samorząd. Wysokość dochodów własnych ma wpływ na samodzielność gminy w realizowaniu zadań. Mały udział transferów w porównaniu do dochodów, w które państwo nie ingeruje daje większe pole decyzyjne władzom gminy. Pomimo tego samodzielność decyzyjna dochodów własnych także jest pośrednio ograniczana przez narzucane maksymalne stawki podatkowe czy ograniczenia zadłużenia gminy.

Zasilenia zewnętrzne budżetu gminy również podzielić można na zwrotne i bezzwrotne. Środki bezzwrotne zazwyczaj przeznaczone muszą zostać na z góry określony ustawowo lub umownie cel o kreślonym terminie realizacji. Nie wywiązanie się z warunków otrzymania środków pieniężnych może zmienić formę zasilenia z bezzwrotnego na zwrotny. Zasilenia zwrotne też mają określone cele przeznaczenia, lecz nie jest to reguła. Otrzymane środki pieniężne muszą być zwrócone w określonym umową terminie. Wyróżniamy również stałe zasilenia zewnętrzne (subwencje i dotacje). Mają one na celu zapewnienie finansowania niezbędnych dóbr i usług oraz wspomaganie mniej rozwiniętych regionów.

3.2. Źródła dochodów własnych gminy

Najważniejszym i największym źródłem dochodów własnych są podatki. Gminne jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalać stawki podatku we własnym zakresie, ale nie mogą być one wyższe od stawek ustawowych. Ponadto dzięki samodzielności finansowej gminy możliwe jest udzielanie umorzeń, ulg podatkowych, ustalanie sposobów płatności, zatrudnianie inkasentów. Do podatków tych należą:

- podatek od nieruchomości – zobowiązani do płacenia tego podatku są podmioty będące właścicielem lub posiadaczem nieruchomości lub obiektów budowlanych niezłączonych z gruntem oraz użytkownicy wieczystości nieruchomości lub ich części[65]. Stawki podatku od nieruchomości naliczane są kwotowo lub procentowo, a ich wysokość zależna jest od przeznaczenia i rodzaju obiektu. Podatek naliczany jest od powierzchni gruntu lub budynku. Jest więc bardzo prosty do obliczenia ponieważ urząd gminy posiada ewidencję gruntów i budynków. Ponadto w łatwy i dokładny sposób można oszacować roczny wpływ środków pieniężnych do budżetu gminy z tytułu tego podatku. Wysokość wpływów z podatku od nieruchomości jest zróżnicowana w poszczególnych gminach co spowodowane jest stopniem urbanizacji terenu gminy i prowadzoną polityką fiskalną. Istnieje również możliwość naliczania podatku od wartości nieruchomości, co mogłoby przynieść znacznie wyższe dochody lecz naliczanie podatku w ten sposób jest o wiele trudniejsze i bardziej kosztowne ze względu na konieczność dokonywania częstych aktualizacji wartości;

- podatek rolny – naliczany jest od powierzchni przeliczeniowej gruntów rolnych, która ustalana jest na podstawie klas i rodzaju gleby, powierzchni i okręgu podatkowego, w którym dana gmina jest usytuowana. Pozostałe nieruchomości naliczane są wg powierzchni budynków i gruntu. Ponadto stawka podatkowa uzależniona jest od ceny żyta z roku poprzedzającego rok bazowy. Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości wpływy z podatku rolnego są zróżnicowane ze względu na położenie geograficzne, jakość gleby, okręg podatkowy. Często także stosowane są ulgi i umorzenia podatku z powodu klęsk żywiołowych lub złych warunków atmosferycznych;

- podatek leśny – naliczany jest od powierzchni lasu chyba, że na jego terenie prowadzona jest działalność gospodarcza inna niż leśna. Podobnie jak w poprzednich przypadkach jego ogólna wielkość jest zróżnicowana oraz jest stosunkowo niska w porównaniu do poprzednich podatków.

- podatek od środków transportu – naliczany jest od samochodów ciężarowych, które odpowiadają warunkom ustawy[66]. Ponadto, podatek ten dotyczy autobusów, ciągników siodłowych. Na wysokość podatku wpływa masa pojazdu, liczba osi, liczba miejsc;

- podatek od posiadania psa – stanowi mały udział w dochodach gminy. Jest fakultatywny. Trudność w jego egzekwowaniu polega na braku ewidencji psów;

- podatek od spadków i darowizn – opodatkowaniem podlega nabycie praw majątkowych poprzez darowiznę lub spadek przez osoby fizyczne. Podatek wpływa na rachunek budżetu gminy gdy dotyczący spadku lub darowizny przedmiot znajduje się na jej obszarze[67]. W przypadku darowizny, darczyńca i obdarzony są zobowiązani do zapłacenia podatku. Gmina nie jest w stanie przewidzieć sumy wpływów z tytułu podatku od spadków i darowizn;

- karta podatkowa – jest podatkiem dochodowym z działalności gospodarczej osób fizycznych. Stawka podatkowa przyznawana jest wg rodzaju działalności. Stawkę nakłada urząd skarbowy. Samorząd terytorialny nie ma możliwości udzielenia ulg podatkowych. Gmina może stymulować wzrost wpływów z karty podatkowej stwarzając warunki do powstawania nowych, małych przedsiębiorstw.

Dochody własne samorządu gminnego stanowią również opłaty:

- skarbowa – jest to płatność za czynności urzędowe, wydawanie zezwoleń i zaświadczeń, składanie podań[68]. Wysokość opłat skarbowych zawarta jest w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej. Opłata ta jest najbardziej dochodowa spośród wszystkich opłat[69];

- eksploatacyjna – jest to obowiązkowa płatność, którą zobowiązane są dokonywać przedsiębiorstwa zajmujące się wydobywaniem surowców naturalnych ze złóż na terenie gminy. Opłata uzależniona jest od ilości wydobytego surowca w danym okresie rozliczeniowym, która następnie mnożona jest przez odpowiednią stawkę;

- targowa – nie jest rygorystycznie definiowana przez ustawę. Gminne jednostki samorządowe mogą

dowolnie ustalać ich wysokość, terminy płatności lub zwolnienia. Pobierane są od osób sprzedających produkty na targowiskach[70];

- miejscowa – jest tak zwaną opłatą klimatyczną. Naliczana jest osobom, które tymczasowo przebywają na terenie gminy, której nadano status szczególnej ze względu na walory turystyczne. W niektórych jednostkach opłata ta stanowi znaczny wpływ do budżetu.

Ponadto władze gminy mogą uchylać dodatkowe opłaty lub podatki lokalne[71].

Gminne jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty samodzielne, posiadające własny majątek mogą pozyskiwać dochody z jego tytułu. Uzależnione jest to od właściwego zarządzania i prowadzonej polityki.

Dochodami majątkowymi mogą być otrzymywane czynsze z wynajmu, dzierżawy, środki pochodzące z prywatyzacji przedsiębiorstw, dochody z dywidend, odsetki z lokat lub udzielonych pożyczek, ale także dochody uzyskane przez gminne jednostki budżetowe. Przy podejmowaniu decyzji o prywatyzacji trzeba jednak pamiętać, że sprzedaż mienia komunalnego powoduje tylko krótkotrwały wpływ środków pieniężnych, a w długoterminowej perspektywie decyzje te mogą przynieść negatywne skutki.

Samorząd gminny posiada również wpływy niesystematyczne o zmiennych wielkościach. Są to np. kary umowne, darowizny, mandaty, odsetki za nieterminowe spłaty należności. Ich wielkość szacować można jedynie na podstawie trendów historycznych. Wśród dochodów własnych kwalifikuje się także udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu centralnego, który wynosi 5%.

Zgodnie z szerokim ujęciem dochodów własnych gminy do grupy tej należy także udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Dochód z tytułu podatku od osób fizycznych naliczany jest poprzez przemnożenie ogólnego dochodu z podatku dochodowego przez odpowiednią stawkę procentową (39,34%) oraz przez wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku[72]. Udział gminy w wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej wynosi 6,71%. Wpływ ten zależy od miejsca siedziby firmy i jej oddziałów. Jeśli oddziały znajdują się na terytorium innej jednostki gminnej niż siedziba główna to udział w podatku dzieli się proporcjonalnie według ilości zatrudnionych osób w oddziałach[73].

3.3. Zewnętrzne źródła dochodów gminy

Ciągle zwiększające się zapotrzebowanie na dostarczanie dóbr i usług powoduje wzrost wydatków, które nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w dochodach własnych gminy i transferach ze strony państwa. Powoduje to potrzebę sięgania po alternatywne źródła finansowania, które uzupełniają niedobry finansowy gminy i stymulują rozwój gospodarki lokalnej.

Najbardziej popularną formą zasileń zewnętrznych wśród jednostek samorządu terytorialnego są subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa, a także z budżetu Unii Europejskiej, które współfinansują wykonywanie zadań gminy oraz niwelują różnice rozwojowe i skutki nierównomiernego zaludnienia terenów. Subwencje ogólne pełnią funkcje stymulacyjną i regulacyjną[74]. Zgodnie z ustawą budżetową, która definiuje wielkość subwencji, są one przekazywane z budżetu centralnego do budżetów samorządowych. Otrzymane środki mają charakter ogólny, co oznacza, że gmina może dowolnie nimi dysponować. Subwencja jest zasileniem bezzwrotnym i nieodpłatnym. Wyróżnić można subwencje ogólne[75]:

- oświatowe – są to środki na realizację zadań oświatowych. Kwota subwencji nie może być niższa niż ustalona w ustawie budżetowej. Następnie pomniejszana jest ona o inne wydatki związane ze zmianami zadań oświatowych. Od pozostałej kwoty tworzona jest rezerwa oświatowa, która wynosi 0,4%. Ostateczna kwota dzielona jest między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego;

- wyrównawcze – przysługujące kwoty dzielą się na podstawową i wyrównawczą. Podstawowa należy się dla gmin, które nie osiągnęły wymaganego wskaźnika dochodów podatkowych. Kwota uzupełniająca wyliczana jest według relacji gęstości zaludnienia terytorium gminy do zaludnienia terytorium kraju i dochodów na jednego mieszkańca[76];

- równoważące – występują jeśli gmina posiada wyższy wskaźnik niż średni, o którym mowa powyżej i

wpłaca do budżetu państwa więcej środków pieniężnych. Kwotę tą rozdysponowuje się między gminy w celu uzupełnienia dochodów. Ten rodzaj subwencji jest mechanizmem redystrybucji dochodów między gminami[77]. Bogatsze gminy przekazują nadwyżkę dochodów na poczet biedniejszych.

Kolejną z płatności transferowych są dotacje celowe. Przyznawane są z budżetu państwa, Unii Europejskiej lub budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego na wykonanie ściśle określonych zadań własnych, zleconych lub powierzonych. Wysokość dotacji celowych określona jest w budżecie państwa.

Niewykorzystane dotacje samorząd gminny zobowiązany jest zwrócić jednostce, od której zostały otrzymane. Brak wystarczającej ilości środków pieniężnych z podstawowych źródeł jakimi są dochody własne i transfery zmusza jednostki gminne do sięgania po zewnętrzne źródła finansowania, zwane też jako przychody zwrotne (kredyty, pożyczki, emisja obligacji). Otrzymywane są na określony czas i określonych warunkach. Głównie przeznaczane są na działalność inwestycyjną. Muszą być zwrócone zgodnie z umową wraz z odsetkami. Jednak przychody zwrotne nie rozwiązują do końca braku źródeł finansowania ponieważ ustawodawca narzucił na gminy ograniczenia zadłużenia. W związku z tym kolejnymi alternatywnymi formami finansowania działalności gmin są[78]:

- faktoring, który umożliwia podjęcie inwestycji nawet jeśli jednostka nie posiada wystarczająco dużej ilości kapitału pieniężnego. Firmy faktoringowe przesuwają terminy płatności co zapewnia jednostce samorządowej płynność finansową;

- forfaiting – w odróżnieniu od faktoringu dotyczy pojedynczych, wysokich należności. Kiedy gmina podpisuje umowę np. z wykonawcą inwestycji to jednocześnie wykonawca podpisuje umowę forfaitingu z firmą zajmującą się tymi usługami (najczęściej jest to bank). Bank (forfaiteur) przejmuje obowiązek spłaty należności za gminę z wyłączeniem regresu, co oznacza, że forfaiteur ponosi całkowite ryzyko. Gmina w ratach spłaca kwotę należności forfaiteurowi wraz z odsetkami;

- leasing – umożliwia dwójakie wykorzystanie w finansowaniu. Gmina może podpisać umowę leasingu zwrotnego dotyczącą majątku, który wcześniej sprzedała firmie leasingowej. Dzięki temu możliwe jest pozyskanie środków finansowych bez konieczności pozbywania się praw majątkowych środka trwałego. Drugim sposobem finansowania leasingowego jest wykonanie zadania publicznego przez firmę leasingową, która następnie oddaje wykonaną inwestycję w leasing gminie. Po okresie umowy leasingowej samorząd gminny staje się właścicielem inwestycji.

Możliwe jest również finansowanie pozabudżetowe. Środki pieniężne nie przechodzą bezpośrednio przez rachunek bankowy samorządu gminnego, nie zasilają budżetu, lecz wypełniają jego funkcje[79].

Finansowanie to jest odpłatne i ma określone warunki. Mowa tutaj o partnerstwie publiczno prywatnym. Zgodnie z nazwą jest to wspólna realizacja zadania publicznego przez podmiot publiczny i prywatny. Współpraca taka cechuje się obustronnymi korzyściami. Po stronie prywatnej występują jedynie korzyści ekonomiczne, a po stronie publicznej korzyści społeczno-ekonomiczne. Strona prywatna ma zapewnione umownie udziały w efektach realizowanej działalności lub otrzymuje wynagrodzenie.

3.4. Rodzaje wydatków jednostki samorządu terytorialnego

Samorząd gminny stworzony został aby wypełniać zadania administracji rządowej oraz zaopatrzać miejscową ludność w niezbędne dobra publiczne. Aby możliwe było wykonywanie tych obowiązków określonych prawnie niezbędne jest występowanie dwóch zjawisk. Pierwsze zostało już omówione. Jest to akumulacja środków pieniężnych. Drugim jest proces wydatkowania, który skutkuje bezpośrednim wykonaniem zadania. Zwiększające się zapotrzebowanie lokalnej ludności, przejmowanie coraz większej ilości zadań od organu centralnego, większa samodzielność decyzyjna, chęć rozwoju ekonomicznego regionu sprawiają, że wydatkowanie jest równie trudne i nabiera ważną rolę jak gromadzenie środków pieniężnych. Samorządy dokonują wyborów wydatkowych, mierzą ich efektywność, próbują wpływać na potencjał rozwojowy swojego terytorium. Efektywne wydatkowanie środków publicznych zgodnie z długoletnim planem finansowym gminy może pośrednio wpłynąć na znaczny wzrost dochodów własnych.

Wydatki samorządu gminnego podzielić można według różnych kryteriów. Najbardziej znanym jest podział według zadań, które wypełnia gmina. Mowa tu o zadaniach własnych, zleconych i powierzonych, lecz nie

będę się na nich skupiał, gdyż podział ten i przykłady zadań były wymieniane już w mojej pracy niejednokrotnie.

W planie wydatków budżetu wyszczególnia się wydatki bieżące i majątkowe[80]. Na wydatki bieżące składają się wydatki na funkcjonowanie jednostek budżetowych gminy (wynagrodzenia, zakup materiałów, koszty związane z energią i ogrzewaniem, opłaty najmu). Wydatki te są efektem zawierania umów cywilnoprawnych (umowa o pracę, umowa o działo). Wydatkami bieżącymi są także dotacje na zadania bieżące, wydatki związane z pomocą socjalną, obsługą zadłużenia gminy (odsetki od pożyczek, kredytów, obligacji). Na wydatki majątkowe składają się wszelkie inwestycje gminy, zakupy akcji i udziałów oraz wniesienie wkładu do spółek prawa handlowego.

Wyróżnić możemy klasyfikację, która dzieli wydatki na finalne i redystrybucyjne[81]. Wydatki finalne oznaczają realny zakup dóbr i usług, a wydatki redystrybucyjne dotyczą podziału dochodu między jednostki lub ludność zamieszkującą jej terytorium. Są to np. stypendia, pomoc socjalna, koszty zaciągniętych zadłużeń.

Wydatki spełniające wytyczne prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej, których celem jest m.in. rozwój ekonomiczny regionu noszą nazwę aktywnych. Są to w szczególności inwestycje w infrastrukturę gminy. Wydatki związane z prowadzeniem statusowych zadań gminy noszą nazwę neutralnych (nie przyczyniają się do rozwoju ekonomicznego gminy).

Wydatki ponoszone na zadania wynikające z konstytucji i ustaw noszą miano sztywnych, a pozostałe, o których organy gminy decydują samodzielnie noszą miano zmiennych. Wyróżnić można dodatkowo wydatki nieprzewidziane, które występują z tytułu kar, wyroków sądowych[82]. Mogą one przekroczyć zaplanowane na nie w budżecie limity. W takiej sytuacji środki pieniężne przenoszone są z innych działów budżetowych.

--

Rozdział IV

Analiza struktury dochodów i wydatków gminy Niemodlin w latach 2008-2014

--

4.1. Charakterystyka gminy Niemodlin

Gmina Niemodlin położona jest w województwie opolskim, w powiecie opolskim. Posiada status gminy miejsko-wiejskiej. W skład gminy wchodzi miasto Niemodlin, które jest siedzibą gminy oraz 27 sołectw. Miasto jak i gmina pod względem ekonomicznym posiada bardzo dobre usytuowanie, które jest czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu przyszłych inwestycji. Przez gminę przebiega droga krajowa 46 łącząca Opole i Nysę. Droga ta prowadzi również do przejścia granicznego z Republiką Czeską. Ponadto 7km od Niemodlina przebiega autostrada A4 umożliwiającą szybkie połączenie z Wrocławskim i Górnośląskim Okręgiem Przemysłowym.

Powierzchnia gminy wynosi 18322ha. Użytki rolne stanowią 60% całkowitej powierzchni. Lasy i grunty leśne stanowią blisko 30% powierzchni gminy i są szczególnym walorem przyrodniczym jak i turystycznym. Na terenie gminy rozciąga się kompleks leśny Bory Niemodlińskie. Pozostałą część powierzchni stanowią grunty pod wodami, tereny osiedlowe i komunikacyjne oraz użytki kopalniane i nieużytki.

Gminę Niemodlin zamieszkuje 13154 mieszkańców. Ludność miasta stanowi mniej więcej połowę całkowitej ludności gminy i wynosi ona 6328. Pozostała część (6826) przypada na sołectwa, z których największe są Gracze (1509 mieszkańców). Gęstość zaludnienia wynosi 72 osoby/km².

Do XIX wieku w Niemodlinie i okolicach występowały tylko przedsiębiorstwa zaspokajające potrzeby okolicznej ludności. Przełomowym był rok 1888, w którym wykonane zostało połączenie kolejowe z Opolem,

dające dostęp do wymiany handlowej np. z Górnym Śląskiem[83]. Powstające zakłady i ich produkcja były związane głównie z zasobami naturalnymi, w które owocna była okolica Niemodlina. Były to m.in. cegielnia, tartaki, stolarnie, browar, młyny, kopalnia bazaltu. Pomimo tego, że Niemodlin nigdy nie został miastem przemysłowym, to mieszkańcy mogli w nim zaspokajać swoje podstawowe potrzeby. Obecnie w gminie występują głównie małe przedsiębiorstwa usługowo-handlowe. Wyróżnić należy nadal funkcjonującą kopalnię bazaltu w Graczach, która jest jedną z najstarszych i najbardziej wysuniętych na wschód kopalni bazaltu, co czyni ją atrakcyjną dla klientów z południowo-wschodniej i środkowej Polski.

W gminie Niemodlin funkcjonuje siedem gminnych jednostek organizacyjnych. Są to: Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Ośrodek Pomocy Społecznej, Ośrodek Kultury, Miejsko-Gminna Biblioteka, Zakład Ekonomiczno-Finansowy Oświaty, Ośrodek Sportu i Rekreacji i Samorządowy Zakład Opieki Zdrowotnej. W skład jednostek oświatowych wchodzi trzy przedszkola, pięć szkół podstawowych oraz jedno gimnazjum.

4.2. Analiza struktury dochodów gminy Niemodlin

Przeprowadzone badanie strony dochodowej budżetu gminy Niemodlin dotyczy lat 2008-2014. Celem badania jest przedstawienie zmian dotyczących wielkości poszczególnych rodzajów dochodów, skupiając się głównie na dochodach własnych jednostki, które odzwierciedlają samodzielność finansowo-decyzyjną oraz sytuację finansową jednostki. To właśnie dochody własne obrazują efekty działalności jednostki gminnej, na którą składają się nadwyżki zakładów budżetowych, podatki i opłaty, udział w podatku dochodowym, dochody z posiadanego majątku. W odróżnieniu od dochodów zewnętrznych, dochody własne wykorzystywane są na cele wyznaczone przez organ zarządczy gminy, dlatego jedną z najważniejszych metod badania budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest udział dochodów własnych w dochodach ogólnych. Przyjmuje się, że powinny mieć one udział przewyższający 50% ogólnych dochodów. Jednak nie wszystkie gminy są w stanie osiągnąć taki poziom ze względu na niską gęstość zaludnienia, niekorzystne położenie, złe zagospodarowanie terenu. W takich przypadkach transfery stanowią większość dochodów co nie zawsze musi oznaczać złą sytuację finansową gminy. Przy niskim budżecie w gminach wiejskich deformująco działa choćby wysoka subwencja oświatowa[84].

Tabela 1. Struktura dochodów budżetu gminy Niemodlin w latach 2008-2014.

Lp.	Rodzaj
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
1	
	Dochody ogólne
	33 645 832,11

33 473 133,18
39 541 123,36
36 840 048,60
42 889 013,45
38 299 155,57
41 903 148,27

2

Dochody własne

17 854 583,32
17 117 797,75
17 241 127,14
18 337 251,40
22 373 823,34
22 588 580,98
23 774 361,09

3

Dochody zewnętrzne

15 791 248,79
16 355 335,43
22 299 996,22
18 502 797,20
20 515 190,11
15 710 574,59
18 128 787,18

4

Dochód na mieszkańca

2 427,90
2 413,00
2 940,30
2 751,31
3 216,27
2 939,53
3 216,14

5

Dochody majątkowe

778 465,69
1 948 471,16
6 631 026,33
3 172 197,24
6 699 646,69
963 420,33
2 486 255,13

6

Dochody bieżące

32 867 366,42
31 524 662,02
32 910 097,03
33 667 851,36
36 189 366,76
37 335 735,24

39 416 893,14
 7
 Przychody
 2 541 603,91
 4 233 314,21
 5 330 502,71
 3 793 469,82
 5 284 292,21
 4 730 758,90
 2 015 507,26

8
 Dochody + przychody
 36 187 436,02
 37 706 447,39
 44 871 626,07
 40 633 518,42
 48 173 305,66
 43 029 914,47
 43 918 655,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Badanie struktury dochodów budżetu gminy Niemodlin przeprowadzone zostało na podstawie rocznych sprawozdań finansowych z wykonania budżetu, które stanowią źródło podstawowych informacji o finansach jednostki. Zgodnie z poszczególnymi działami budżetu obliczone zostały dochody własne (z tytułu podatków, posiadanego majątku, prowadzonej działalności usługowej) oraz zewnętrzne (dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa oraz innych jednostek samorządu terytorialnego). Wyszczególnione zostały także dochody bieżące (wynikające z podstawowej działalności gminy), dochody majątkowe (wpływy z odpłatnego zbycia nieruchomości, otrzymanie dotacji na cele inwestycyjne) oraz przychody (głównie były to zaciągnięte pożyczki i sprzedaż papierów wartościowych).

Schemat 2. Dynamika wzrostu dochodów gminy Niemodlin

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Na przestrzeni kilku lat w gminie występowały znaczące wahania wielkości dochodów. W badanym okresie wzrósł on o ponad 8mln złotych. Największa amplituda wystąpiła jednak w 2012 roku i wyniosła ponad 9mln złotych. Przyczyną tych wahań były wzrosty i spadki dochodów własnych i zewnętrznych w poszczególnych latach. W 2010 roku przy porównywalnym z poprzednimi latami poziomie dochodów własnych znacząco wzrósł dochód ze źródeł zewnętrznych (wzrost o ok. 36%). Deformujący wpływ miały tutaj dotacje celowe ze środków europejskich, które wyniosły ponad 4,5mln złotych. Przeznaczone zostały na budowę hali widowiskowo-sportowej oraz kanalizacji. Wpływ tych środków analitycznie spowodował wzrost dochodów majątkowych oraz dochodów na mieszkańca gminy o ponad 500zł. Kolejny „szok” dochodów zewnętrznych wystąpił w 2012 roku. Był on nieco mniejszy. Dotacja ze środków europejskich wyniosła ponad 5mln złotych i przeznaczona została na kolejny etap budowy kanalizacji oraz przebudowę ulicy śródmieścia miasta. W 2012 roku zauważyć można także znaczący wzrost dochodów własnych. Wynikało to głównie ze wzrostu obciążeń podatkowych nieruchomości. W następnych latach dochody własne pozostały na podobnym poziomie, a dochody zewnętrzne zmniejszyły się.

Tabela 2. Udział dochodów własnych w ogólnych (w %)

Lp.
 Rodzaj
 2008
 2009
 2010

2011

2012

2013

2014

średnia

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

1

Gmina Niemodlin

53,07

51,14

43,60

49,78

52,17

58,98

56,74

52,21

2

Gminy miejsko-wiejskie woj. opolskiego

52,86

49,38

49,30

49,46

50,93

53,37

brak danych

50,88

3

Gminy miejsko-wiejskie

51,02

48,02

46,50

47,43

48,31

50,13

brak danych

48,57

4

Gminy woj. opolskiego

53,38

49,62

47,85

49,16
51,02
53,50
brak danych
50,75
5
Ogół gmin
49,26
46,27
44,62
45,48
46,58
48,16
brak danych
46,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Przeprowadzone obliczenia udziału dochodów własnych w ogólnych jasno obrazują miejsce gminy Niemodlin w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych. Udział ten prawie w każdym roku przekracza 50% co oznacza, że gospodarka finansowa gminy działa prawidłowo. Twierdzić można, że gmina jest samodzielna decyzyjnie. Jedynie w 2010 roku udział dochodów własnych był o wiele niższy. Fakt ten wynika z wcześniej wspomianej dotacji ze środków europejskich, która zachwiała strukturę dochodów gminy.

Biorąc pod uwagę średnią udziału dochodów własnych gmin w regionie jak i w całym kraju, to gmina Niemodlin w porównaniu z każdą z tych grup wypada odrobinę lepiej. Największa różnica widoczna jest w porównaniu do średniej wszystkich gmin w kraju i jest to blisko 5,5%. W porównaniu do gmin w woj. opolskim średni udział dochodów własnych był podobny.

Schemat 3. Udział dochodów własnych w dochodach gmin woj. opolskiego (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Schemat 4. Udział dochodów własnych w dochodach gmin w Polsce (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Kolejny wykres prezentuje kształtowanie się wielkości dochodów ogólnych w gminie Niemodlin oraz średnich dochodów ogólnych w Polsce i w województwie opolskim. Na wykresie bardzo dobrze widać wahania dochodów gminy Niemodlin, ale nawet przy gwałtownych obniżeniach jego wartości nie był on niższy niż średni krajowy dochód gmin i średni dochód gmin województwa opolskiego. Warto zwrócić uwagę na niemal równoległy, systematyczny wzrost dochodów gmin w skali kraju i województwa opolskiego. Świadczy to o proporcjonalnym rozwoju wszystkich gminnych jednostek samorządowych, o wzrastającym znaczeniu gmin w państwie czy prawidłowym funkcjonowaniu dotacji równoważących i wyrównawczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Pomimo tego, że budżet gminy Niemodlin w badanych latach był wyższy od średnich budżetów gmin w skali kraju, to inaczej wyglądała sytuacja w dochodach gminy w przeliczeniu na mieszkańca (Wykres 5). W każdym roku dochód ten był wyższy od średnich dochodów w województwie opolskim, lecz w skali kraju był niższy oprócz roku 2010 i 2012, w których gmina otrzymała wysokie dotacje ze środków europejskich.

Schemat 6. Dochody gmin per capita

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Największy udział wśród dochodów własnych stanowią dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych. Jest to niewątpliwie najważniejsze źródło dochodów gminy, a wynika to z możliwości decydowania władz gminy o wysokości wpływów z tego tytułu, jednocześnie realizując zaplanowaną politykę społeczno-gospodarczą. Wysokość dochodów podatkowych do 2011 roku była bardzo podobna i oscylowała w granicach 12 mln złotych co stanowiło około 66% dochodów własnych (Tabela 3). W roku 2012 wpływy te zwiększyły się o ponad 3 mln złotych głównie w wyniku wzrostu podatku od nieruchomości i podatku rolnego. Wzrost w kolejnych latach wynikał z wprowadzenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz w 2014 roku zwiększenia wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych o 500 tys. złotych.

Dochody podatkowe w badanym okresie wzrosły o ponad 6 mln złotych. Największe zmiany w tym okresie dotyczyły wpływów z podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz innych opłat. Niewielkie zmiany można także dostrzec w podatku od środków transportowych.

Tabela 3. Wartość dochodów z tytułu podatków i opłat gminy Niemodlin w latach 2008-2014.

Lp.	Rodzaj
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
1	
Ogółem	
11 806 802,72	
11 214 943,40	
11 824 173,51	
12 562 596,76	
15 707 889,32	
16 308 581,87	
17 604 910,71	
2	
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	
5 152 354,00	
4 666 521,00	
4 650 214,00	

5 399 541,00
5 440 923,00
5 711 127,00
6 228 040,00

3

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych

235 663,78
157 893,86
216 839,20
97 659,85
184 497,79
175 814,09
140 896,22

4

Podatek od nieruchomości

4 445 509,33
4 432 479,36
5 340 063,32
5 317 836,03
7 984 861,36
7 477 098,06
7 644 297,12

5

Podatek rolny

947 096,03
896 551,44
608 454,83
643 238,15
1 194 213,37
1 278 698,95
1 245 909,45

6

Podatek leśny

100 780,94
102 695,60
94 360,00
106 519,60
127 854,90
126 784,50
116 333,00

7

Karta podatkowa

7 466,28
9 305,10
5 296,77
4 539,70
7 874,28
7 371,82
5 842,08

8

Podatek od środków transportowych

134 363,33
121 958,00
146 332,00
163 816,80
172 781,20
159 524,00
194 837,00

9

Podatek od czynności cywilnoprawnych

323 404,13
336 127,33
303 663,55
347 002,45
218 018,58
303 457,43
247 236,35

10

Podatek od spadków i darowizn

46 690,00
82 607,72
43 116,79
12 530,74
39 221,29
45 338,60
18 971,00

11

Opłata targowa

2 109,00
1 413,00
1 973,00
2 250,00
14 525,80
18 428,00
15 723,60

12

Opłata skarbowa

55 814,00
55 208,56
54 996,30
52 388,23
49 143,00
49 855,00
52 768,00

13

Opłata eksploatacyjna

308 179,13
309 068,00
287 751,60
342 637,40

215 640,00
256 133,00
284 951,00
14
Inne opłaty
47 372,77
43 114,43
71 112,15
72 026,81
58 334,75
698 951,42
1 409 105,89

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Tabela 4. Udział źródeł dochodów z tytułu podatku i opłat gminy Niemodlin w latach 2008-2014.

Lp.

Rodzaj

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

1

2

3

4

5

6

7

8

9

1

Ogółem

11 806 802,72

11 214 943,40

11 824 173,51

12 562 596,76

15 707 889,32

16 308 581,87

17 604 910,71

2

Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych

43,64%

41,61%

39,33%

42,98%

34,64%

35,02%

35,38%

3

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych

2,00%

1,41%

1,83%

0,78%

1,17%

1,08%

0,80%

4

Podatek od nieruchomości

37,65%

39,52%

45,16%

42,33%

50,83%

45,85%

43,42%

5

Podatek rolny

8,02%

7,99%

5,15%

5,12%

7,60%

7,84%

7,08%

6

Podatek leśny

0,85%

0,87%

0,80%

0,85%

0,81%

0,78%

0,66%

7

Karta podatkowa

0,06%

0,08%

0,04%

0,04%

0,05%

0,05%

0,03%

8

Podatek od środków transportowych

1,14%

1,09%

1,24%

1,30%

1,10%

0,98%

1,11%

9

Podatek od czynności cywilnoprawnych

2,74%

3,00%

2,57%

2,76%

1,39%

1,86%

1,40%

10

Podatek od spadków i darowizn

0,40%

0,74%

0,36%

0,10%

0,25%

0,28%

0,11%

11

Opłata targowa

0,02%

0,01%

0,02%

0,02%

0,09%

0,11%

0,09%

12

Opłata skarbowa

0,47%

0,49%

0,47%

0,42%

0,31%

0,31%

0,30%

13

Opłata eksploatacyjna

2,61%

2,76%

2,43%

2,73%

1,37%

1,57%

1,62%

14

Inne opłaty

0,40%

0,38%

0,60%

0,57%

0,37%

4,29%

8,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Na uwagę zasługuje fakt, iż na początku badanego okresu największą część dochodów podatkowych stanowił udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Było to 44% (Tabela 4). Podatek od nieruchomości miał mniejszy udział o 6%. Różnica ta z biegiem lat zaczęła się zmniejszać, aż do 2010 roku kiedy miano największego udziału przejął podatek od nieruchomości. Największy udział osiągnął w 2012 roku (ponad 50%) i był on wyższy o ponad 16% od udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejnym podatkiem, który ma największy udział jest podatek rolny. Jego udział średnio wynosił 7,5%.

Jedynie spadek jego udziału zauważyć można w roku 2010 i 2011. Spowodowane było to umorzeniem podatku ze względu na liczne podtopienia w regionie. Podatek ten w 2014 roku dostarczył do budżetu 1,2 mln złotych.

W przeprowadzonym badaniu wymieniona wcześniej opłata za gospodarowanie odpadami wprowadzona w 2013 roku została ujęta w kategorii „Inne opłaty”. W 2014 roku kategoria ta miała trzeci największy udział w dochodach podatkowych, który wynosił 8%.

Pozostałe podatki i opłaty miały mniej więcej identyczny udział w badanym okresie. Ich niewielkie wahania wynikały ze zdarzeń losowych, na które zarząd gminy nie ma wpływu. Mowa tutaj choćby o podatku od spadków i darowizn czy opłacie eksploatacyjnej, która była niższa w 2012 roku ze względu na mniejsze wydobycie bazaltu.

4.3. Analiza struktury wydatków gminy Niemodlin

W przeprowadzonym badaniu struktura wydatków podzielona została na poszczególne rodzaje (Tabela 5). Są to wydatki bieżące, które dotyczą statutowych działań gminy, wydatki majątkowe, które w całości zostały przeznaczone na cele inwestycyjne, wydatki ogółem, na które składają się wyżej wymienione wydatki oraz wydatki ogółem w przeliczeniu na mieszkańca gminy. Wyszczególnione zostały także rozchody, które dotyczyły spłat rat zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Zauważyć można pewną analogię pomiędzy wzrostem dochodów i wydatków w poszczególnych latach. Zwiększone dochody w 2010 i 2012 roku sprawiły znaczący wzrost wydatków gminy. Szczególnie widoczne jest to w roku 2010 kiedy wydatki w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o blisko 8,5mln złotych. Sytuacja ta wynikała z otrzymanej dotacji celowej.

Tabela 5. Struktura wydatków budżetu gminy Niemodlin w latach 2008-2014

Lp.

Rodzaj

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

1

2

3
4
5
6
7
8
9
1

Wydatki bieżące

30 062 660,94
30 103 134,42
32 031 057,85
32 255 201,61
35 553 984,14
34 973 120,43
36 933 242,51

2

Wydatki majątkowe

3 540 876,95
4 453 013,77
10 855 121,17
5 987 760,36
9 273 388,19
2 761 086,78
4 720 431,75

3

Rozchody

1 420 583,92
1 537 443,56
1 649 292,00
2 341 792,00
2 457 813,31
4 479 000,00
310 000,00

4

Ogółem wydatki

33 603 537,89
34 556 148,19
42 886 179,02
38 242 961,97
44 827 372,33
37 734 207,21
41 653 674,26

5

Ogółem wydatki + rozchody

35 024 121,81
36 093 591,75
44 535 471,02
40 584 753,97
47 285 185,64

42 213 207,21

41 963 674,26

6

Wydatki inwestycyjne

3 540 876,95

4 453 013,77

10 855 121,17

5 987 760,36

9 273 388,19

2 761 086,78

4 720 431,75

7

Wydatki na mieszkańca

2 424,85

2 491,07

3 189,04

2 856,08

3 361,63

2 896,17

3 197,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Wydatki związane z działalnością bieżącą gminy wzrastały systematycznie od roku 2010. W badanym okresie wzrosły o prawie 7mln złotych. W przypadku wydatków majątkowych nie można zauważyć trendu. Wydatki te były bardzo zróżnicowane, a uzależnione było to od otrzymanych dotacji ze środków europejskich oraz pozyskanych przychodów z zaciągniętych kredytów i pożyczek, które przeznaczone zostały na cele inwestycyjne.

Tabela 6. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem

Lp.

Rodzaj

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

średnia

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

1

Gmina Niemodlin

10,54%
 12,89%
 25,31%
 15,66%
 20,69%
 7,32%
 11,33%
 14,82%
 2
 Gminy woj. opolskiego
 15,45%
 19,56%
 22,03%
 18,72%
 14,28%
 12,40%
 brak danych
 17,07%
 3
 Gminy miejsko-wiejskie
 19,56%
 22,00%
 23,79%
 21,99%
 17,59%
 15,68%
 brak danych
 20,10%
 4
 Ogół gmin
 19,96%
 22,54%
 24,69%
 22,49%
 17,65%
 16,19%
 brak danych
 20,59%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin oraz roczników „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Niezwykle ważnym elementem wydatków są wydatki inwestycyjne, które są podstawą rozwoju lokalnego. Pomimo faktu, iż średnie dochody gminy Niemodlin w badanym okresie były wyższe od średnich dochodów gmin w województwie opolskim czy w całym kraju, to udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest o wiele niższy. Wyjątkiem są już często wspomniane lata 2010 i 2012. Świadczy to wysokim zaangażowaniu priorytetowych wydatków bieżących, które wykluczają podjęcie inwestycji na terenie gminy. Największa różnica w porównaniu do ogółu gmin w 2009 roku wynosiła 9,65%. Podobny poziom różnicy występował także w 2008 i 2013 roku. Udział wydatków inwestycyjnych gminy Niemodlin jest średnio o 5,28% niższy w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich.

Tabela 7 i 8 przedstawia wielkość i udział wydatków gminy Niemodlin wg rodzajów. Największa ilość środków pieniężnych z budżetu gminy przeznaczana jest na oświatę i wychowanie. W badanym okresie wysokość

wydatków w tym dziale była bardzo zrównoważona i oscylowała w przedziale 12-13mln złotych, co średnio stanowiło 32% wydatków ogólnych gminy.

Tabela 7. Struktura wydatków gminy Niemodlin wg rodzajów w latach 2008-2014.

Lp.

Rodzaj

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

1

2

3

4

5

6

7

8

9

2

Rolnictwo i łowiectwo

726 006,66

1 251 632,80

646 353,94

1 199 747,26

732 687,36

737 622,90

974 851,02

3

Wytwarzanie i zaopatrywanie w e.

2 082 598,27

2 320 307,99

2 465 902,66

2 282 772,59

2 162 541,16

2 033 003,19

2 166 616,25

4

Transport i łączność

572 792,48

1 029 298,96

2 615 298,80

3 526 959,68

3 130 147,63

312 291,33

532 716,14

5

Gospodarka mieszkaniowa

1 984 846,58
1 897 585,06
1 334 721,27
1 269 541,55
3 465 009,82
2 229 027,00
2 199 205,18

6

Działalność usługowa

31 025,81
72 004,44
48 245,36
80 726,84
27 869,95
53 206,97
57 643,43

7

Administracja publiczna

3 403 219,04
3 619 527,90
3 886 269,33
3 715 531,56
3 864 403,74
3 999 171,34
4 247 970,23

8

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

307 946,69
346 476,46
407 857,19
327 697,39
330 985,09
550 257,53
346 017,89

9

Obsługa długu

147 125,27
122 018,82
319 628,67
494 499,20
561 655,07
442 002,35
399 510,16

10

Oświata i wychowanie

12 077 140,28
11 538 869,17
12 448 013,36
12 123 536,14
12 403 016,92

13 661 313,18

12 649 340,08

11

Ochrona zdrowia

438 900,25

187 672,74

298 371,10

255 769,19

265 888,38

280 020,21

266 662,41

12

Pomoc społeczna

6 226 425,21

6 461 400,38

7 033 094,91

6 629 519,15

6 709 227,11

7 110 854,43

7 377 016,24

13

Edukacyjna opieka wychowawcza

572 867,14

680 136,24

714 167,76

781 354,12

882 315,90

965 033,68

940 009,13

14

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

2 568 219,95

2 180 487,70

5 622 209,45

3 697 691,00

7 772 922,27

3 113 113,37

5 253 328,81

15

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

786 432,86

1 073 789,18

1 315 097,97

1 281 647,58

1 716 498,43

1 512 864,18

1 183 696,86

16

Kultura fizyczna

1 678 318,92

1 774 940,35
3 730 947,25
575 968,72
802 203,50
734 425,55
3 059 090,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.
Tabela 8. Udział wydatków gminy Niemodlin w wydatkach ogółem w latach 2008-2014

Lp.

Rodzaj

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

średnia

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

2

Rolnictwo i łowiectwo

2,16%

3,62%

1,51%

3,14%

1,63%

1,95%

2,34%

2,34%

3

Wytwarzanie i zaopatrywanie w e.

6,20%

6,71%

5,75%

5,97%

4,82%

5,39%

5,20%

5,72%

4

Transport i łączność

1,70%

2,98%

6,10%

9,22%

6,98%

0,83%

1,28%

4,16%

5

Gospodarka mieszkaniowa

5,91%

5,49%

3,11%

3,32%

7,73%

5,91%

5,28%

5,25%

6

Działalność usługowa

0,09%

0,21%

0,11%

0,21%

0,06%

0,14%

0,14%

0,14%

7

Administracja publiczna

10,13%

10,47%

9,06%

9,72%

8,62%

10,60%

10,20%

9,83%

8

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

0,92%

1,00%

0,95%

0,86%

0,74%

1,46%

0,83%

0,96%

9

Obsługa długu

0,44%

0,35%

0,75%

1,29%

1,25%

1,17%

0,96%

0,89%

10

Oświata i wychowanie

35,94%

33,39%

29,03%

31,70%

27,67%

36,20%

30,37%

32,04%

11

Ochrona zdrowia

1,31%

0,54%

0,70%

0,67%

0,59%

0,74%

0,64%

0,74%

12

Pomoc społeczna

18,53%

18,70%

16,40%

17,34%

14,97%

18,84%

17,71%

17,50%

13

Edukacyjna opieka wychowawcza

1,70%

1,97%

1,67%

2,04%

1,97%

2,56%

2,26%

2,02%

14

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

7,64%
6,31%
13,11%
9,67%
17,34%
8,25%
12,61%
10,70%
15
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
2,34%
3,11%
3,07%
3,35%
3,83%
4,01%
2,84%
3,22%
16
Kultura fizyczna
4,99%
5,14%
8,70%
1,51%
1,79%
1,95%
7,34%
4,49%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych gminy Niemodlin.

Drugim co do wielkości działem, na który gmina przeznaczona najczęściej środków pieniężnych jest pomoc społeczna. Wydatki na ten cel wynosiły 6-7mln złotych i stanowiły średnio 17,5% wydatków gminy. Jedynie w roku 2012 miano drugiego co do wielkości wydatków, miał dział gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Wielkość wydatków w tym dziale wyniosła wtedy prawie 8mln złotych i stanowiła 17% wydatków. Przeznaczona została głównie na budowę kanalizacji.

Z roku na rok zauważyć można wzrastające wydatki związane z administracją publiczną lecz ich udział w ogólnych wydatkach zostaje na niemal identycznym poziomie, co wynika z powiększającej się ogólnej sumy wydatków.

Najmniejszy udział w wydatkach posiada działalność usługowa, obsługa długu publicznego oraz wydatki związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową. Ich udział nie przekracza 1% wydatków ogólnych. Wzrosty wydatków w innych działach były głównie wynikiem przeprowadzanych inwestycji. Przykładem jest wzrost wydatków na kulturę fizyczną w 2014 roku do 3 mln złotych.

Zakończenie

Gminna jednostka samorządu terytorialnego. Na pierwszy rzut oka wydawać się może instytucją prostą, banalną, ale to właśnie jej prostota sprawia, że jest niezbędną komórką wpływającą na prawidłowe funkcjonowanie całego organizmu administracji publicznej. Dzięki bliskości z obywatelami na terytorium swojego działania jest w stanie precyzyjnie zweryfikować podstawowe potrzeby miejscowej ludności oraz stymulować powstawanie nowych. Gmina dzięki przyznanym kompetencjom i samodzielności w podejmowaniu lokalnych decyzji jest w stanie zaspokajać wcześniej zidentyfikowane potrzeby i realizować zadania. Istota prostoty gminy nie oznacza, że jej funkcjonowanie jest nieskomplikowane. W jednostce gminnej zachodzą różnorodne decyzje i procesy finansowe związane zarówno z wykonaniem statutowych

zadań, ale także inwestycji, które są niezbędnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego miejscowej ludności.

Przeprowadzone badanie struktury wydatków gminy Niemodlin potwierdza często używane stwierdzenie o zaspokajaniu przez jednostkę gminną podstawowych potrzeb obywateli. Mówi o tym wielkość, udział i cel poszczególnych wydatków budżetu gminy. Największą ich część stanowią wydatki związane z edukacją, pomocą społeczną, gospodarką komunalną czy mieszkaniową. Zaspokajane są także niektóre z potrzeb wyższego rzędu o czym świadczą choćby wydatki związane z kulturą fizyczną.

Badanie strony dochodowej gminy wykazało, że większy udział w dochodach ogólnych mają dochody własne co jest jedną z podstawowych i najważniejszych cech sprawnie działającego systemu finansowego jednostki gminnej. Oznacza to, że gmina może przeznaczać środki pieniężne na samodzielnie wyznaczone zadania i realizować długookresową strategię. Na podstawie prowadzonego badania dochodów własnych można także zauważyć istotny wpływ na strukturę budżetu gminy pozyskiwanych dotacji ze środków europejskich.

Wysokie kwoty dotacji działały deformująco na strukturę udziału poszczególnych dochodów, w tym dochodów własnych, czego przykładem jest rok 2010, w którym udział ten był o wiele niższy niż 50%. Wśród źródeł dochodów własnych największy udział ma podatek od nieruchomości i udział w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W analizie porównawczej udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmina Niemodlin wypadła gorzej niż gminy województwa opolskiego i gminy w całym kraju. Inwestycje są podstawą rozwoju lokalnego, a ich niedobór w długim okresie może wywołać niekorzystne skutki.

Reasumując, gminna jednostka samorządu terytorialnego pełni bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu lokalnego społeczeństwa, ale także całego kraju. Ciągły rozwój szeroko rozumianej dziedziny finansów, nie tylko publicznych oraz rozwój cywilizacyjny sprawia, że gmina staje się coraz bardziej zaawansowaną instytucją, a procesy w niej zachodzące powodują ogromne zainteresowanie jej funkcjonowaniem.

[1] J. Reguński, A. Korzeniowska (red.), ABC Samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 17.

[2] L. Jędrzejewski, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Gdańsk 2007, s.11.

[3] Agnieszka Korzeniewska, ABC Samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Łódź, s.21.

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921r., Dz. U. nr 44, poz.267.

[5] Agnieszka Korzeniewska, ABC Samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Łódź, s.22.

[6] Ibid.

[7] Dz. U. nr 16 poz. 95.

[8] Dz. U. nr 16 poz. 94.

[9] Art. 71 Ustawy Konstytucyjnej, Dz. U. nr 84, poz. 426.

[10] Art. 70 Ibid.

[11] Dz. U. nr 78, poz. 483.

[12] Art.16 Ibid.

[13] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 19.

[14] Art. 6 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

[15] R. Krawczyk, A. Korzeniowska (red.), ABC Samorządu terytorialnego, Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 29-30.

[16] Art. 11 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

[17] Art. 23a Ibid.

[18] Art. 19 Ibid.

[19] Art. 18a Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

[20] Agnieszka Korzeniewska, ABC Samorządu terytorialnego, Bydgoszcz – Łódź, s.40-41.

[21] Art. 26 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

[22] Art. 30 i 31 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

- [23] Art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- [24] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 32.
- [25] P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 107-108.
- [26] Art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.
- [27] W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 43.
- [28] K. Gałuszka, *Funkcja redystrybucyjna finansów publicznych a proces decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, w: *System finansów samorządu terytorialnego* (red. L. Patrzalek), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2003, s. 69.
- [29] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 19.
- [30] Ibid. s.20.
- [31] B. Filipiak, *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2011, s. 15.
- [32] Art. 3 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014 poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877, z 2015 poz. 238.
- [33] B. Filipiak, *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2011, s. 17.
- [34] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 24.
- [35] Art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.
- [36] M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexa Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 39.
- [37] Art. 3 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014
- [38] Art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.
- [39] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 28.
- [40] Ibid. s.27.
- [41] Ibid. s. 68.
- [42] Ibid. s. 73-76.
- [43] Art. 110 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014
- [44] M. Karlikowska, *ABC Samorządu terytorialnego*, A. Korzeniowska (red.), Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 154.
- [45] M. Dylewski, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 26.
- [46] M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 71.
- [47] Art. 33 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014
- [48] Ibid. Art. 109.
- [49] Art. 113 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014
- [50] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 307.
- [51] S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 309.
- [52] Art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- [53] Ibid. Art. 219
- [54] Ibid. Art. 223-224.
- [55] Ibid. Art. 226.
- [56] M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 61.
- [57] Art. 234 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014
- [58] Ibid. Art. 239.
- [59] M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa

2012, s. 65-67.

[60] S. Owsiak, Budżet władz lokalnych, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 35-36.

[61] Art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, (Dz. U. nr 78, poz. 483).

[62] B. Filipiak, Finanse samorządowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 73.

[63] J. Czempas, Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego, System finansów samorządu terytorialnego (red. L. Patrzalek), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2003, s. 88.

[64] K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, CeDuWu, Warszawa 2013, s. 49.

[65] Art. 3 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 1991 nr 9 poz.31, Dz.U. z 2014 r. poz. 150.

[66] Art. 8 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 1991 nr 9 poz.31, Dz.U. z 2014 r. poz. 150.

[67] Art. 15 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966, Dz.U. z 2014 r. poz. 1115, 1574, 1644.

[68] Art. 1 Ustawy o opłacie skarbowej z 16 listopada 2006 r. Dz.U. 2006 Nr 225 poz. 1635. z późn. zm.

[69] M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Finanse samorządowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 82.

[70] Art. 15 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 1991 nr 9 poz.31, Dz.U. z 2014 r. poz. 150.

[71] Art. 54 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

[72] Art. 9 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966, Dz.U. z 2014 r. poz. 1115, 1574, 1644.

[73] Ibid. Art. 10.

[74] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 117.

[75] Art. 7 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966, Dz.U. z 2014 r. poz. 1115, 1574, 1644.

[76] B. Filipiak, Finanse samorządowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 88.

[77] K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, CeDuWu, Warszawa 2013, s. 62.

[78] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 237-239.

[79] B. Filipiak, Finanse samorządowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 93.

[80] Art. 236 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014

[81] M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 138.

[82] Art. 256 Ustawy o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 poz. 885, 938, 1646, z 2014

[83] M. Woźniak, E. Woźniak, Poczłówka z Niemodlina, Wydawnictwo MS, 2009, s.23.

[84] J. Czempas, Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego, System finansów samorządu terytorialnego (red. L. Patrzalek), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2003, s. 89.

--

Artykuł utworzony został w oparciu o tegoroczną pracę licencjacką jednego z mieszkańców gminy Niemodlin. Serdecznie dziękujemy autorowi za nadesłanie na adres redakcji materiałów oraz zgodę na ich udostępnienie - redakcja.

please enable it for a better experience of Jumi.