

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu Analiza dochodów i wydatków gminy na przykładzie gminy Dobrzyca w latach 2009 - 2011 Anna Kaźmierczak Promotor: dr Aleksandra Witkowska Wydział: Zarządzania Kierunek: Zarządzanie Specjalność: Finanse przedsiębiorstw i controlling Kalisz 2013 Spis treści: Wstęp.....3 ROZDZIAŁ I

Samorząd terytorialny w Polsce 1.1. Historia kształtowania samorządu terytorialnego w Polsce.....5

1.2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego..... 8 1.3. Organy gminy i ich funkcje.....10 1.4. Zadania gminy.....14

ROZDZIAŁ II Podstawowe elementy gospodarki finansowej gminy 2.1. Budżet gminy jako narzędzie realizacji zadań samorządowych.....22 2.2. Uchwalanie, wykonanie i kontrola budżetu gminy..... 26 2.3. Klasyfikacja dochodów budżetu gminy.....33 2.4. Rodzaje wydatków budżetu gminy.....40 ROZDZIAŁ III Analiza dochodów i wydatków gminy Dobrzyca 3.1. Charakterystyka gminy Dobrzyca.....43 3.2. Dochody budżetu gminy Dobrzyca.....47 3.3 Wydatki budżetu gminy Dobrzyca60 3.4. Porównanie dochodów i wydatków budżetu gminy Dobrzyca.....69

Zakończenie.....73

Bibliografia.....75 Spis tabel

.....78 Spis rycin.....79

Wstęp Samorząd Terytorialny w Polsce przez wiele lat ewoluował. Forma i kształt w jakiej funkcjonuje obecnie została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku. Zreformowany samorząd opiera się na trójstopniowym podziale władzy, a jego podstawową jednostką jest samorząd gminny. Gmina jest prawnie zorganizowanym, terytorialnym związkiem mieszkańców wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej. Jako władza lokalna ma ona bardzo szeroki zakres zadań o charakterze publicznym, który obejmuje najważniejsze sprawy o znaczeniu lokalnym. Aby gmina mogła efektywnie realizować przypisane jej zadania musi prowadzić racjonalną gospodarkę finansową. Musi więc posiadać budżet, czyli

roczny plan finansowy, który pozwoli skutecznie pobierać i gromadzić dochody budżetowe oraz ponosić zasadne i celowe wydatki. Celem pracy jest analiza kształtowania się dochodów i wydatków gminy jako jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Dobrzyca w latach 2009-2011. Ponadto praca ma na celu ocenę sytuacji finansowej wyżej wymienionej gminy. Praca składa się z trzech rozdziałów poprzedzonych wstępem. Dwa rozdziały mają charakter teoretyczny, a trzeci praktyczny. Pierwsza część obejmuje krótką historię kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce oraz miejsca jakie zajmuje w nim samorząd gminny. W rozdziale tym zostały zaprezentowane również zadania gminy i funkcje jej organów, a przede wszystkim Rady Gminy. Drugi rozdział pracy został poświęcony zaprezentowaniu podstawowych elementów gospodarki finansowej gminy. Skupiono się tutaj na omówieniu budżetu gminy: procedurze jego tworzenia, uchwalania, wykonania oraz kontroli. Część tego rozdziału poświęcona została prezentacji dochodów jakie wpływają do budżetu oraz wydatków jakie ponosi gmina. Ostatnia, trzecia część pracy ma charakter badawczy. Został on oparty na analizie wykonania dochodów i wydatków budżetu gminy Dobrzyca w latach 2009-2011. Określono dynamikę ich zmian na przestrzeni lat. Wskazano również rodzaje dochodów, które dostarczają gminie największych wpływów, ale też określono kierunki, które generują najwyższe wydatki. Ta część pracy została podsumowana poprzez porównanie dochodów i wydatków gminy Dobrzyca w latach 2009-2011, z określeniem jej wyniku finansowego. W pracy wykorzystano literaturę ogólnie dostępną, pozwalającą na scharakteryzowanie samorządu terytorialnego w Polsce, a w szczególności jego podstawowej jednostki jaką jest gmina oraz jej gospodarki finansowej. Niezbędne materiały oprócz literatury pozyskano z rocznych sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobrzyca w latach 2009-2011.

ROZDZIAŁ I Samorząd terytorialny w Polsce

1.1. Historia kształtowania samorządu terytorialnego w Polsce

Samorząd Terytorialny w dzisiejszym kształcie jest wynikiem kilkunastulecnej ewolucji. Początków samorządu należy doszukiwać się już w uprawieniach średniowiecznych miast J. Adamiak i inni, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, Dom organizatora TNOiK Toruń 2001, s. 47.. Jego losy przebiegały w sposób burzliwy i w dużej mierze uzależnione były od ustroju panującego w kraju. Najstarszą jednostką samorządu stanowiła gmina, która rozumiana była jako wspólnota mieszkańców związanych ze sobą bezpośrednim sąsiedztwem. Wspólnota ta była pewną formą organizacji życia publicznego i nie podlegała bezpośredniej ingerencji władzy państwowej. Na ziemiach polskich system i organizacja samorządu terytorialnego przyjmowały różny kształt, gdyż stanowiły wypadkową rozwiązań ustrojowych państw zaborczych Tamże s. 49. Po odzyskaniu w 1918 roku niepodległości przez Polskę, przyjęto rozwiązania samorządowe pozostałe po byłych zaborcach. Jednak już w Konstytucji z 17 marca 1921 roku określano, że w miarę czasu nastąpi ujednoczenie systemu do trójstopniowego samorządu terytorialnego na terenie całego kraju. Do realizacji tej zapowiedzi doszło dopiero w 1933 roku, kiedy to na mocy ustawy o częściowej zmianie samorządu terytorialnego wprowadzono jednolite zasady organizacji ustroju na obszarze państwa K. Byjoch i inni, Samorząd terytorialny po reformie ustroju państwa, Wydawnictwo Prawnicze PWN Warszawa 2000, s.11.. Ustawa ta nazywana była „scaleniową” i jej zadaniem było ujednoczenie różnych form organizacyjnych na poszczególnych terenach. Ustawa „scaleniowa” przyczyniła się do podziału władzy na dwa szczeble: powiatowy i gminny. Do wybuchu II wojny światowej nie udało się jednak wprowadzić pełnego samorządu na szczeblu wojewódzkim. Jedynie na obszarze byłego zaboru pruskiego istniał samorząd w pełnej postaci, najgorzej sytuacja przedstawiała się na obszarach wschodnich P. Buczkowski, Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 roku Krajowy Instytut badań samorządowych, Poznań 1994, s. 11.. Po roku 1945, przez krótki czas utrzymywano struktury przedwojennego samorządu terytorialnego. Zmiany nastąpiły dopiero na mocy dekretów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i ustawy Krajowej Rady Narodowej, dzięki którym powołano tzw. Rady Narodowe. Określono ich trójstopniowy podział na: Rady Gminne (o charakterze miejskim, jak i wiejskim); Rady Powiatowe; oraz Rady Wojewódzkie. PKWN i KRN będące organami władzy w tamtym okresie, określiły również kompetencje wspomnianych jednostek. Wszystkie wysiłki podejmowane w kierunku tworzenia samorządności terytorialnej zostały zaprzepaszczone w 1950 roku, kiedy to terenowymi organami jednolitego systemu aparatu państwowego zostały Rady Narodowe D. Walczak-Duraj, Tradycje i współczesne odmiany samorządności, Wyd. Naukowe Novum Płock 1999, s. 43.. W ten sposób zlikwidowano samorząd włączając jego kompetencje i zadania do struktur administracji rządowej. Wszystkie wspomniane wyżej działania doprowadziły do sytuacji stagnacji na okres

40 lat. W tym czasie następowały zmiany kompetencji, jednak miały one niewielki wpływ na rozwój samorządności. Przełom nastąpił dopiero w roku 1989. Zmiany były możliwe dzięki ustaleniom „Okrągłego Stołu”, które doprowadziły do nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (8 marca 1990r.). Na jej mocy reaktywowano samorząd terytorialny. Przepisy te dodatkowo zostały rozwinięte w stosownych aktach prawnych, w ustawie o samorządzie terytorialnym. Warto również podkreślić, iż aspekt samorządności określano jako jeden z fundamentów ustroju współczesnej Polski. Historyczną datą, która oddziela czas PRL od Nowej Rzeczypospolitej, był 27 maja 1990 roku, kiedy to odbyły się pierwsze wybory samorządowe na szczeblu gminy S. Wykrętowicz, Samorząd Polsce, istota, formy, zadania, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej Poznań 2001, s. 58-60.. Kolejne lata upływały pod znakiem ciągłych zmian. Z centralizacji przechodzą do pełnej decentralizacji władzy wykonawczej. Działania te miały na celu usamodzielnienie władzy publicznej na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Dodatkowo przekazano jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialność za zadania realizowane w latach PRL przez Rady Narodowe. Ustalono również, że całość zmian zostanie ujęta w nowej Konstytucji z roku 1997 J. Adamiak Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym... op. cit., s.50.. Jednostki Samorządu Terytorialnego funkcjonujące w formie i kształcie jaki znamy obecnie, zostały wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku. Zreformowany samorząd opiera się na trójstopniowym podziale terytorialnym państwa (województwa, powiaty, gminy). Zadania oraz kompetencje zostały jasno określone i przekazane władzy publicznej. Zasadniczą część realizacji powierzonych obowiązków prowadzona jest we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawowo określono również materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na jednostki samorządowe zadań. Podsumowując można stwierdzić, że samorząd terytorialny w Polsce posiada fundamenty instytucjonalno-prawne umożliwiające działania w nowym otoczeniu jakim jest środowisko wewnętrzne Unii Europejskiej. Ponadto umożliwia wykorzystanie szansy związanej z funduszami europejskimi i ich maksymalnego wykorzystania.

1.2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego Samorząd terytorialny w Polsce dzieli się na trzy poziomy: województwa- w liczbie 16 powiaty- 379 gminy-2479 w tym: gminy miejskie- 306, gminy wiejskie- 1571, gminy miejsko-wiejskie- 602 (dane GUS na dzień 31.12.2012 r.). W modelu trójszczeblowym samorząd terytorialny uznawany jest za obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw samorządowych. Powołano go do realizacji zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty, a także zadań mających charakter regionalny przez województwa. Zadania te mają na celu wspomagać rozwój danego terenu oraz zaspokajać potrzeby zamieszkującej je ludności ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz-Łódź 2005r. s. 26.. Podstawową jednostką w tym układzie jest gmina. W ujęciu ustawowym gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Jako wspólnotę należy taktować wszystkich mieszkańców terytorium wyodrębnionego prawnie jako gmina⁸. W znaczeniu etymologicznym sami mieszkańcy nie stanowią gminy. Są jednak elementem kwalifikującym ich do wspólnoty z mocy samego prawa. Mieszkaniec niezależnie od własnej woli przypisany zostaje do wspólnoty samorządowej. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym, terytorialnym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej K. Byjoch Samorząd terytorialny po reformie ustroju państwa, op. cit., s.16-17.. O tym, że gmina jest samodzielną jednostką wyodrębnioną od państwa i jego aparatu świadczą następujące przesłanki: wybieralność organów samorządowych w wolnych wyborach; osobowość prawna; posiadanie praw własności i innych praw majątkowych; związki między gminami; brak hierarchicznego podporządkowania jednostek samorządu i ich organów podmiotom wyższym (decentralizacja); własne źródła finansowania Opracowanie własne na podstawie B. Dolnicki Samorząd terytorialny, Wyd. Zakamycze Kraków 2006, s. 34.. Dzięki temu, że gminy są podmiotem prawa mogą korzystać ze środków prawnych tak jak centralne władze państwowe. Podmiotowość daje również kompetencje dzięki którym gmina posiada osobowość cywilno-prawną. Można więc przyjąć, iż gmina jest podmiotem o charakterze korporacyjnym, wyposażonym w osobowość prawną, o charakterze publicznym i prywatnym Tamże s. 35-36.. Aktami prawnymi na jakich opiera się funkcjonowanie gminy, w pierwszej kolejności są: Konstytucja RP z 02.04.1997r. (Rozdział VII), Konwencje Rady Europy tj. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego oraz ustawa o samorządzie terytorialnym A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, Wyd. Naukowe PWN Warszawa 2007, s. 29-30.. Ostatni z wymienionych aktów prawnych

stanowi o tym, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, nadaje gminie lub miejscowości statut miasta i ustala jego granice, ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 4, ust. 1.. W ustawie o samorządzie terytorialnym znajduje się również zapis dotyczący podziałów pomocniczych. Jednostkami pomocniczymi mogą być: sołectwa, dzielnice miejskie, osiedla na zasadach określonych w statucie gminy. W celu wykonywania swoich zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym także przedsiębiorstwa lub zawierać umowy z innymi podmiotami. Jeżeli wykonywanie zadań publicznych przekracza jej możliwości wykonuje je w drodze współdziałania między komunalnego M. Chmoja: Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt Warszawa 2002, s.78.. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego to akt prawa międzynarodowego sporządzony w Strasburgu 15 października 1985 roku. Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993. Od tego dnia Karta uznawana jest za akt prawa powszechnie obowiązującego. EKST zawiera zbiór zasad dotyczących statusu samorządów lokalnych oraz określa istotność ich autonomii Aktem, który określa ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest jej statut. Określa się go jako zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej. Statut reguluje zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania instytucji B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op. cit., s. 34.. 1.3. Organy gminy i ich funkcje Konstytucja RP stanowi iż: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych” Konstytucja Rzeczypospolitej. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia jako organy samorządowe: radę gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 11a.. Działalność organów gminy jest jawna. Jawność ta przejawia się w szczególności poprzez prawo do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywanych zadań publicznych B. Dolnicki: Samorząd terytorialny op. cit., ,s. 77.. Rada gminy jest organem uchwałodawczym i kontrolnym. Rada może samodzielnie stanowić w sprawach, które nie zostały powierzone przez ustawę innym podmiotom, bądź nie zostały zastrzeżone do rozstrzygnięcia w drodze referendum M. Granat[w:] Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2002r. s. 365.. W skład rady gminy wchodzi radni, których wybierają mieszkańcy jako swoich reprezentantów. Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od dnia wyboru Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie terytorialnym. art. 16.. Ilość radnych w radzie ustalana jest przez komisarza wyborczego na podstawie następujących kryteriów: piętnastu w gminach do 20.000 mieszkańców, dwudziestu jeden w gminach do 50.000 mieszkańców, dwudziestu trzech w gminach do 100.000 mieszkańców, dwudziestu pięciu w gminach do 200.000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100.000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych Tamże, art. 17.. Rada gminy posiada szereg kompetencji, które wynikają z zapisów ustawy. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu na wnioski wójta, uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielania lub nieudzielania absolutorium z tego tytułu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach . Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, op. cit., s. 40.. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 19.. Wewnątrz rady tworzy się komisje, mające określony cel działania. Mają one charakter stały (działają przez cały okres kadencji rady), bądź doraźny (w celu rozwiązywania określonych działań) B. Dolnicki: Samorząd...,op. cit., s. 84.. Wygaśnięcie mandatu radnego może wynikać w przypadku utraty biernego prawa wyborczego. Ordynacja wyborcza zakłada również, że wygaśnięcie mandatu następuje gdy: radny odmawia złożenia ślubowania; zrzeka się mandatu; łączy go z niedozwolonymi funkcjami lub zostaje wybrany na wójta A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa Wyd. Naukowe PWN 2009, s. 275.. Kolejnym, po radzie gminy organem samorządowym jest wójt, burmistrz lub prezydent. Wójt stoi na czele gminy o charakterze wiejskim. Burmistrz zaś jest władzą wykonawczą w gminach, których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Włodarzem miast powyżej 100 tys.

mieszkańców lub tych, które były przed rokiem 1990 siedzibami województw jest prezydent A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op. cit., s. 284.. Wójt jako organ wykonawczy wybierany jest w wyborach bezpośrednich przez wspólnotę mieszkańców, uprawnionych do głosowania. Okres jego kadencji, tak jak w przypadku rady gminy trwa cztery lata. Kandydatów na wójtów zgłaszają partie polityczne, organizacje i stowarzyszenia społeczne oraz grupy wyborców podpisujących się na listach poparcia poszczególnych kandydatów. Osoba ubiegająca się o stanowisko wójta musi spełniać kilka podstawowych warunków, jak na przykład: ukończony dwudziesty piąty rok życia i obywatelstwo polskie. Natomiast ustawodawca nie wskazał wymogów pod kątem wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz-Łódź 2005r. s. 55-56.. Wójt posiada szereg zadań, które powinien wykonywać na obejmowanym przez siebie stanowisku. Przede wszystkim powinien kierować bieżącymi sprawami gminy oraz urzędu gminy, a także reprezentować jednostkę na zewnątrz oraz wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. Ponadto do kompetencji wójta należy również wykonywanie uchwał rady gminy i ich zadań, w szczególności są to: nadzór nad wykonaniem budżetu, zagospodarowanie mienia komunalnego, tworzenie projektów uchwał rady gminy, określenie sposobu wykonywania uchwał, zarządzanie kadrami na poziomie kierownictwa gminnych jednostek organizacyjnych, w nagłych przypadkach również stanowienie przepisów porządkowych Na podstawie A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op. cit., s. 288-289.. Z punktu widzenia ustawodawcy najważniejszym jednak zadaniem jest przestrzeganie procedur związanych z budżetem. Wójt odpowiada za przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a rada nie posiada uprawnień dotyczących wielkości dochodów i wydatków budżetu. W procesie tworzenia budżetu wszystkie zmiany muszą zostać zaakceptowane przez wójta. Odwołanie wójta z pełnionej funkcji może nastąpić tylko w związku z wygaśnięciem mandatu. Dzieje się tak kiedy wójt nie otrzymuje absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni (odwołanie przez radę gminy). Automatyczne wygaśnięcie mandatu następuje również w przypadku uprawomocnienia się wyroku karnego. Prezes Rady Ministrów posiada również prawo do odwołania wójta, w szczególnych przypadkach określonych w ustawie. Najczęściej władarz traci stanowisko poprzez referendum, w którym swoją opinię wyraża wspólnota mieszkańców danego terytorium, na wniosek własny bądź co najmniej jednej czwartej członków rady gminy ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, op. cit., s. 56-58.. 1.4. Zadania gminy Konstytucja RP stanowi, że ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej, czyli takie rozłożenie zadań pomiędzy szczeblem centralnym, a szczeblami niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne przyporządkowanie organów. Przyporządkowanie to nie występuje ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, a organy szczebli niższych korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, podlegając nadzorowi sprawowanemu jedynie według kryterium legalności ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, op. cit., s. 25.. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku przyznaje gminie jako władzy lokalnej bardzo szeroki zakres zadań o charakterze publicznym, który obejmuje najważniejsze sprawy o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów S. Wykrętowicz, Samorząd w Polsce..., op. cit., s.60.. O zakresie zadań samorządu na szczeblu gminnym stanowią art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, które wzajemnie się uzupełniają. Samorząd wykonując te zadania działa na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Zadania publiczne realizowane przez gminę można podzielić na: zadania własne, zadania zlecone przez administrację rządową. Na podział zadań gminy na własne i zlecone duży wpływ ma przyjęta przez państwo w danym okresie polityka społeczna, gospodarcza czy administracyjna. Przyporządkowanie zadań do własnych lub zleconych dokonywane jest przez ustawy, które są zmieniane w miarę zmieniających się warunków. Podział zadań ustalany jest więc w oparciu o aktualne potrzeby i cele polityki państwa A. Borodo Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy., Warszawa, Wyd.LexisNexis 2006r. s. 39.. Zadania gminy tworzą jednorodną...