



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Praca-licencjacka-budzet-gminy-6

Samorząd terytorialny jest to specyficzna organizacja społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo samorządowe) i zarazem – forma administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej.

Podstawą samodzielnej polityki finansowej gmin są ich budżety. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy i stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych, a wreszcie funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego. Jest to zgodne z zasadą jedności budżetu, według której w jednostkach samorządu terytorialnego tworzy się tylko jeden zasób środków finansowych, którym są budżety tych jednostek.

W celu przedstawienia i analizy źródeł dochodów budżetowych, autor obrał sobie na przykład gminę Modliborzyce. Na wybranej jednostce samorządu terytorialnego, w tym wypadku gminie przeanalizowano plan i realizację budżetu.

Celem pracy jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie co wpływa na wielkość i strukturę źródeł dochodu gminy Modliborzyce w latach 2005-2008. Szczegółowo sformułowane pytanie pomocnicze związane jest przede wszystkim z tym co zwiększa a co zmniejsza dochód gminy.

Na podstawie zaproponowanego celu pracy postawiono hipotezę badawczą, brzmiącą następująco: Dochody gminy w poszczególnych latach są uzależnione od wielu czynników związanych z jej działalnością, a przede wszystkim formą pozyskiwania środków finansowych. Praca ma charakter analityczny i oparta została na przeprowadzeniu szczegółowej analizy danych zaczerpniętych z dokumentacji Urzędu gminy Modliborzyce. Układ i treść pracy przedstawiony został w trzech rozdziałach. Rozdział pierwszy ukazuje nam m.in. pojęcie, historię, funkcje, zasady oraz strukturę budżetu państwa. Zagadnienia dotyczące jednostki samorządu

terytorialnego, pojecie, rozwój, podział dochodów gmin w Polsce oraz finansowanie zadań, zawiera w sobie rozdział drugi.

W nim została również naświetlona tematyka związana ze znaczeniem dochodu w jednostkach samorządu terytorialnego. Natomiast rozdział trzeci przedstawia analizę struktury źródeł dochodów w gminie Modliborzycy. Pokazana została tu charakterystyka gminy wiejskiej oraz analiza dochodów budżetowych przez nią osiągniętych.

W badaniu dochodów budżetowych gminy Modliborzycy korzystałem z dostępnej literatury przedmiotu i danych zaczerpniętych z UG Modliborzycy. Materiały te pozwoliły na przeprowadzenie dość szczegółowej analizy źródeł dochodów w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Modliborzycy w latach 2005-2008.

## Rozdział I

### Budżet publiczny

#### 1.1 Pojecie budżetu

Pierwszym, który zdefiniował budżet, był Rene Stourm, jeden z najbardziej znanych teoretyków budżetu ówczesnych czasów. W dziele swoim „Le budget” ustanowił zasady gospodarki budżetowej. Wniósł, aby istniały dwie odrębne części definicji budżetu: jedna stanowiłaby przewidywane roczne dochody i wydatki, druga - postać zatwierdzenia i aprobaty udzielanej rządowi. W Polsce dopiero po odzyskaniu niepodległości rozwinęła się teoria budżetu. Jedną z bardziej rozwiniętych definicji budżetu sformułował Tadeusz Grodyński, który ustalił, że budżetem są dochody i wydatki państwa zestawione w przyszłym, ściśle określonym czasookresie i ujęte w związek wyrażający równowagę i zatwierdzony w granicy swojej działalności władzy wykonawczej, powołanej konstytucyjnie przez władzę ustawodawczą. Definicja ta ma szereg zalet. Można do nich zaliczyć między innymi zestawienie zasad podstawowych technik budżetowych z wyeksponowaną konstytucyjną zasadą podporządkowania wykonawczej władzy parlamentowi. We współczesnej nauce polskiej definicje budżetu formułowane są bardzo często na scentralizowanych metodach działań państwa. Z kolei Karol Ostrowski, sprecyzował budżet, jako uchwalany plan finansowy, poprzez przedstawicielskie organy państwa, normujący zadania w zakresie kumulacji i podziału scentralizowanych zasobów pieniężnych w państwie, które przeznacza się na finansowanie państwowych potrzeb za pomocą bezzwrotnej metody, zgodnie z założeniami narodowego planu gospodarczego. Wprowadzona definicja sformułowana przez Leona Kurowskiego, precyzuje szczegółowo budowę budżetu. Zgodnie z tą definicją: budżet państwa jest planem finansowym, tzn. aktem normatywnym, który określa środki finansowe, przeznaczone na realizację zadań państwa w ustalonym okresie. Plan finansowy jest projektowany i wykonywany przez ustalone organy zarządzające - wykonawcze, a uchwalony jest i kwitowany poprzez organy państwowej władzy oraz obejmuje w odpowiednim układzie dochody i wydatki gospodarki budżetowej danym państwie. Na podstawie wielu definicji budżetu, formułowanych przez wielu autorów wywodzących wiedzę swoją z różnych warunków ekonomicznych i politycznych, bardzo trudno byłoby przyjąć jedną definicję ogólną budżetu, która sumowałaby elementy określające pojęcie budżetu. Stąd wniosek, aby w precyzowaniu konkretnego budżetu państwa wychodzić z jego prawnej (legalnej) definicji.

Zagadnienia budżetu obecnie reguluje ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku, która to mówi, że budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów takich organów jak:

- 1) sądów i trybunałów władzy państwowej,
- 2) kontroli i ochrony prawa,
- 3) administracji rządowej .

Budżet państwa jest uchwalany w postaci ustawy budżetowej na okres całego roku kalendarzowego, który zwie się „rokiem budżetowym”. Definicję budżetu określa również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawia ona budżet państwa jako publiczny plan finansowy będący podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwa, obejmującym szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków oraz przychodów i

rozchodów władz i organów oraz administracji rządowej, który musi być corocznie uchwalany przez sejm na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej .

Współcześnie budżet państwa lub też jednostki samorządu terytorialnego rozumiany jest jako plan dochodów i wydatków związku publiczno prawnego będący rezultatem historycznego rozwoju różnych form ewidencji i planowania w publicznej gospodarce finansowej . Każda z jednostek samorządu terytorialnego prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Budżet gminy- to opracowany, uchwalony i wykonany w sposób prawem przewidziany, roczny plan finansowy gminy, obejmujący dochody wraz z przeznaczonymi na pokrycie planowanego niedoboru wpływami zwrotnymi, ustawowo określonymi, oraz wydatkami na finansowanie zadań własnych i na zadania zlecone gminy, na podstawie którego prowadzi ona w sposób jawny i samodzielny swą gospodarkę finansową .

Definicję prawną budżet jednostki samorządu terytorialnego zawiera art. 165

ust. 1. ustawy o finansach publicznych. Określony jest on jako: roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tejże jednostki.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalony w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy, który w pełni zbiega się z rokiem kalendarzowym. Uchwała ta stanowi podstawę gospodarki finansowej danej jednostki. Z ustaleń tych wynikają trzy podstawowe elementy budżetu:

- po pierwsze – jest to roczny plan stanowiący podstawę gospodarki finansowej,
- po drugie – plan ten obejmuje dochody i wydatki oraz przychody i rozchody,
- i po trzecie, plan – nazwany budżetem, jest uchwalony przez organ stanowiący jednostki w formie uchwały budżetowej .

Budżet jednostki samorządu terytorialnego i uchwała budżetowa nie są pojęciami tożsamymi. Budżet jest przede wszystkim planem finansowym i jako zestawienie dochodów i wydatków zamieszczone bezpośrednio w treści uchwały budżetowej bądź dołączony w formie załącznika, stanowi jej integralną i nieodłączną część. Istotę budżetu i jego kluczowe znaczenie dla polityki finansowej gminy trafnie określiła Zyta Gilowska.

Według niej budżet gminy i rada gminy reprezentują w praktyce bardzo zróżnicowane interesy mieszkańców . W strukturze dochodów i wydatków budżetowych zawarty jest w istocie program zarządzania gminą. Zawiera on elementy decyzji finansowej. Roczny plan finansowy gminy ma kluczową właściwość politycznego zobowiązania organów samorządu terytorialnego dopiero wtedy, gdy zostanie uchwalony przez radę gminy, stając się przez to budżetem publicznym. Zagadnienia budżetów jednostek samorządu terytorialnego uregulowane są również w ustawach ustrojowych (samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) w rozdziałach dotyczących gospodarki finansowej tych jednostek. Z przywołanych aktów wynika, że w przypadku gmin – wójt, a pozostałych jednostkach – zarząd, sporządza projekt budżetu, uwzględniając zasady wynikające z przepisów prawa budżetowego oraz wynikające ze wskazówek organu stanowiącego danej jednostki.

Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu uchwalonego na rok kalendarzowy. Samodzielność ta obejmuje także procedury przygotowania projektu oraz uchwalenia budżetu. Odpowiedzialność za gospodarkę finansową danej jednostki ponosi organ wykonawczy (wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa). Zatem uczestnictwo w procesie opracowywania planu, na podstawie którego gospodarka finansowa w okresie roku budżetowego będzie realizowana, jest dla organu zarządzającego jednostką obowiązkiem, a zarazem uprawnieniem mającym niewątpliwą wpływ na prawidłowe gospodarowanie zasobami gminy, powiatu lub województwa. Sporządzenie projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem i objaśnieniami , a także projektem w sprawie zmian tej uchwały, należy wyłącznie do kompetencji wymienionych organów, które przygotowując projekt budżetu mogą uwzględnić w nim założenia swej polityki finansowej .

S. Owsiak wskazuje, że budżet może być wykorzystany nie tylko jako akt normatywny, ale także jako narzędzie efektywnego zarządzania zasobami jednostek samorządu terytorialnego. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy zostanie on przygotowany na podstawie procedur, które umożliwiają wiązanie celów i środków finansowych, oraz gdy istnieją obiektywne metody oceny pracy za wykonane rezultaty. Ma to służyć przede wszystkim racjonalizacji oraz podniesieniu efektywności wydatków publicznych .

W celu sporządzenia planu budżetowego, a następnie jego realizacji, dochody i wydatki budżetowe

podlegają klasyfikacji. W polskiej praktyce stosuje się cztery główne przekroje dochodów i wydatków:

1. Części budżetu, które przedstawiają w zasadzie tylko podmiotowy układ budżetu. Swoją część w budżecie państwa mają organy administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości, nauki i inne. Tak więc w budżecie państwa występują: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej, Kancelaria senatu, Kancelaria sejmu, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Obrony Narodowej, Główny urząd statystyczny, Polska Agencja Prasowa itd. W budżecie państwa swoje części ma każdy wojewoda. Podział budżetu na określone części ma główne znaczenie dla określania tzw. dysponentów środków budżetowych.

2. Działy budżetu – reprezentują funkcjonalne ujęcie dochodów i wydatków budżetowych. Analiza budżetu państwa w przekroju działowym umożliwia ocenę stopnia zaangażowania środków budżetowych w realizację funkcji państwa:

- a) publicznych,
- b) społecznych,
- c) gospodarczych.

Przykładowymi działami budżetowymi są: rolnictwo, przemysł, nauka, szkolnictwo wyższe, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, opieka społeczna, obrona narodowa.

3. Rozdziały – stanowią pogłębienie klasyfikacji działowej i tak np. w dziale „ochrona zdrowia” występują: szpitale ogólne, leczenie ambulatoryjne itp.

4. Paragrafy – treścią ich są rodzaje wydatków i dochodów budżetowych. Tak więc w układzie paragrafów budżetu występują poszczególne rodzaje podatków (podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od towarów i usług), opłaty, cła itp. Po stronie wydatków w układzie paragrafowym budżetu ujmują się, dotacje podmiotowe, dotacje przedmiotowe, dotacje na inwestycje, wydatki osobowe itp.

## 1.2 Historia powstania budżetu

Geneza budżetu wywodzi się z czasów starożytnego Egiptu, Grecji i Rzymu, gdzie podatki i inne dochody finansowe państwa były gromadzone i rozdzielane na określone cele według przyjętych zasad. Świadczą o tym zaczątki ewidencji zjawisk gospodarczych w postaci zapisów majątku i czynszów należnych faraonom, inwentarze skarbców świątynnych gromadzących wpłaty podatkowe i wpływy z czynszów dzierżawnych, a także inwentarze związków państw morskich tworzonych pod przewodnictwem Aten.

Termin budżetu zaczerpnięty jest od łacińskiego słowa *bulga* oznaczającego torbę gromadzenia pieniędzy. W początkowym okresie budżet był nazywany bilansem potrzeb i dochodów państwa. A swoją teraźniejszą nazwę uzyskał w czasach wielkiej Rewolucji Francuskiej.

Historyczny rozwój budżetu jest powszechnie kojarzony z rozwojem instytucji państwa i związanym z nim wzrostem gospodarczym kraju, rozwojem stosunków towarowo - pieniężnych, a także postępującymi procesami integracyjnymi z innymi państwami, oraz rozwijaniem się międzynarodowych relacji gospodarczych i finansowych.

Dla budżetu państwa doniosłe znaczenie miało coraz wyraźniejsze kształtowanie się granic pomiędzy majątkiem prywatnym panującego a majątkiem będącym własnością publiczną. Proces ten został zapoczątkowany w XIV w. we Francji. W Polsce natomiast zaistniał już w 1504 r. kiedy to rozdzielano skarb publiczny i skarb koronny. Zwiększył to możliwość sprawowania przez sejm kontroli nad dochodami, ale i nad wydatkami skarbu publicznego.

J. Kaleta wyodrębni następujące podstawowe czynniki rozwoju budżetu państwa:

- wyodrębnienie majątku publicznego od majątku panującego,
- rozwój parlamentaryzmu, który prowadził do poddania kontroli parlamentu wydatków i dochodów realizowanych przez panującego, a następnie rząd,
- rozszerzenie się dziedzin życia społecznego i gospodarczego wymagających finansowania z budżetu państwa.

Instytucja budżetu rozwijała się pod wpływem różnych teorii doktryn ekonomicznych. Decydujący wpływ na charakter współczesnych budżetów wywarła teoria J.M. Keynesa i wywodząca się z niej doktryna

interwencjonizmu państwowego wprowadzona w życie począwszy od wielkiego kryzysu ekonomicznego (1929—1933). Interwencjonizm publiczny, zdaniem J. Komorowskiego, przeciwstawił się wcześniejszym liberalnym teoriom i w celu nakręcenia koniunktury podważył zasadę równowagi budżetu. Odtąd stał się czynnym narzędziem polityki finansowej .

Rozwój budżetu państwa jest związany ściśle z rozwojem państwowych instytucji tzn. rozwój budżetu jest częścią rozwoju państwa.

Dla procesu rozwoju instytucji budżetu państwa doniosłe znaczenie miały:

1. Rozwój stosunków pieniężno - towarowych. Wzrost gospodarczy spowodował nie tylko wzrost w społeczeństwie ogólnego dobrobytu, ale także wzrost konsumpcji państw. Zwiększenie potrzeb fiskalnych państwa prowadziło do rozwoju ilościowego budżetu.
2. Podział majątku państwa z majątkiem królewskim (prywatnym). Wyodrębnienie dwóch największych własnościowych sektorów: sektora prywatnego i sektora publicznego.
3. Rozwój parlamentaryzmu. Wprowadzony system parlamentarny dodatkowo wpływał na obiektywizację zakresu redystrybucji dochodów. Przedstawicielem podatników stał się parlament, który ograniczał władzę wykonawczych uprawnienia do podwyższania istniejących podatków lub nakładania nowych. W Polsce Król Ludwik Węgierski w roku 1374 wprowadził do paktów koszyckich notację, iż bez akceptacji stanów nie ma możliwości nakładania nowych danin.
4. Wzrost socjalnych funkcji państwa. Poprzez przejmowania przez państwo w coraz to większym stopniu funkcji socjalnych, następował nie tylko ilościowy wzrost dochodów budżetu, lecz również wzrost jego znaczenia w funkcjonowaniu mechanizmu polityczno - społecznego. Program socjalny w rządzie (9 partii rządzących) stanowił jeden z ważniejszych elementów programu działania władzy wykonawczej.
5. Proces gospodarczych funkcji państwa. Wytworzyły się dwa sposoby oddziaływania państwa na gospodarkę. Liberalny - celem władzy państwowej stało się stworzenie określonych ram prawnych, dla funkcjonowania gospodarki. Socjalistyczny - państwo ma udział w kształtowaniu gospodarki (centralne planowanie).
6. Rozwój międzynarodowych stosunków finansowych i gospodarczych. Głównym narzędziem rządów stał się budżet w finansowaniu wspólnych przedsięwzięć gospodarczych, przykładowo był źródłem udzielania pomocy finansowej różnym krajom, przyjmowania pożyczek , czy też sprzyjał rozwojowi infrastruktury. Nowym obszarem umiędzynarodowienia budżetu państwa było i jest nadal finansowanie deficytu budżetowego oraz długu publicznego dzięki pozyskiwaniu środków na różnych, zagranicznych rynkach finansowych.
7. Integracyjne procesy zachodzące w świecie współczesnym. Czynnikiem integracyjnym dla wzrostu znaczenia budżetu państwa na arenie międzynarodowej polega na tym, że jego oceny zaczęły dokonywać coraz to nowe kraje lub w ich imieniu działające agendy.

Jedne z ważniejsze etapów w historii budżetu polskiego państwa:

- 1374r Król Ludwik Węgierski zamieszcza w paktach koszyckich zasadę, że bez pozwolenia przedstawicieli podatników (stanów) nie można nakładać nowych danin.
- 1504r W Piotrkowie podczas obrad sejmu następuje rozdział skarbu publicznego i królewskiego (prywatnego).
- 1590r Za panowania Zygmunta III Wazy opracowano budżet, który obejmował całość wydatków i dochodów państwowych.
- 1768r Powstaje ustawa sejmowa, która mówi, że podwyższenie istniejących podatków lub nałożenie nowych wymaga opracowania całego budżetu wraz z uwzględnieniem wszystkich źródeł dochodów i rodzajów wydatków oraz przyjęcia go przez sejm jednomyślnie.
- 1791r Konstytucja 3 Maja reguluje w całości sprawy związane z budżetem państwa; reprezentanci narodu

mają prawo zatwierdzania dochodów i wydatków na każdy kolejny rok.

- 1997r Został przyjęty konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny. Przyjęcie tej zasady ograniczało dług publiczny do wysokości 3/5 PKB .

### 1.3 Podstawowe funkcje budżetu

Złożoności instytucji budżetu państwa jest jedną z głównych przyczyn rozbieżności w formułowaniu przez autorów funkcji budżetu. Rozbieżności dotyczą zarówno liczby funkcji, jak i interpretacji treści. Częściowe wyjaśnienie źródeł nieporozumień związanych z funkcjami budżetu leży w pojęciu „funkcja”. Warto zauważyć, że na gruncie nauk ekonomicznych pojęcia tego używa się w odniesieniu do zjawisk ilościowych, ale także jakościowych. Na przykład powszechnie wymienia się funkcje pieniądza, kredytu, cen, podatków itd. Tymczasem pojęcie funkcji wywodzi się z nauk ścisłych i dotyczy zależności między przynajmniej dwoma zjawiskami, przy czym zjawiska te zawsze występują razem, tzn. wystąpieniu zjawiska A towarzyszy pojawienie się zjawiska B, oraz istnieje między nimi związek przyczynowo-skutkowy. W przypadku funkcji kategorii ekonomicznych ich istotę formułuje się w sposób opisowy, co stwarza możliwość różnej jej interpretacji. Znany teoretyk budżetu, J. Kaleta, zwraca też uwagę pośrednio na pojemność funkcji, stwierdzając że mnożone w literaturze funkcje są zawarte w kilku funkcjach o charakterze podstawowym . Powstaje stąd możliwość formułowania podstawowych oraz pomocniczych funkcji budżetu.

W teorii funkcji budżetu państwa wyodrębnia się:

- redystrybucyjną lub rozdzielczą,
- alokacyjną,
- stabilizacyjną, zwaną wyrównawczą lub kompensacyjną,
- fiskalną lub skarbową,
- demokratyczną,
- ustrojową,
- kontrolną albo ewidencyjno-kontrolną,
- planowania,
- bodźcową,
- prawną,
- administracyjną,
- kredytową,
- koordynacyjną.

Jak widać wymienianych funkcji jest wiele, konieczne jest pewne ich uporządkowanie. W tym celu przydatny jest podział ogółu funkcji budżetu na trzy grupy:

- funkcje ekonomiczne,
- funkcje kontrolne
- funkcje polityczne .

Do funkcji ekonomicznych zaliczamy przede wszystkim funkcję redystrybucyjną, alokacyjną , stabilizacyjną. Realizacja tych funkcji w budżecie jest w ramach ogólnych funkcji finansów publicznych, które zostały już wcześniej scharakteryzowane. Budżet państwa, ze względu na rozmiary środków pieniężnych, które gromadzi i rozdziela, jest podstawowym narzędziem finansowym państwa i stanowi główny element finansów publicznych. Redystrybucyjna funkcja budżetu państwa jest powszechnie akceptowana przez teorię ekonomii i finansów. Istotą jej jest to, że budżet jest narzędziem w redystrybucji dochodu narodowego. Działalność redystrybucyjna budżetu polega głównie na regulowaniu dochodów podstawowych. Znajduje się ona w kategorii podmiotów gospodarki narodowej. Działalność redystrybucyjna jest zewnętrznym wyrazem budżetu w gromadzenie dochodów, w postaci podatków, od różnych podmiotów gospodarujących i ich przeznaczanie na rzecz podmiotów, które albo nie osiągają dochodów w ogóle, albo osiągają je, ale w stopniu nie wystarczającym na ich potrzeby (np. szpitale, szkoły, jednostki administracji publicznej). W ramach redystrybucyjnej działalności państwo dokonuje również korekty bardzo wysokich dochodów

pewnej części społeczeństwa. Dochody wysokie powstają najczęściej na skutek niesprawnego mechanizmu rynkowego.

Warto też zaznaczyć, że budżet państwa to podstawowe narzędzie redystrybucji wewnątrz systemu finansów publicznych. Z funkcją redystrybucyjną budżetu wiąże się ściśle funkcja fiskalna, ale teoretycy nie mają zgodności co do istoty tej funkcji. Ogólnikowo, można powiedzieć, że istota funkcji fiskalnej polega na przejmowaniu na rzecz państwa dochodów. Przejmowanie dochodów budżetowych zobowiązuje państwo do prowadzeniem rozmaitej działalności związanej z funkcjami państwa. Zdaniem E. Denek, między funkcją fiskalną a funkcją redystrybucyjną zachodzą różnice względem zakresu, polegające na tym, że funkcja fiskalna dotyczy tylko jego strony dochodowej budżetu, a funkcja redystrybucyjna dotyczy dochodów, jak i wydatków budżetowych, przy czym główny nacisk położony jest na stronę wydatkową.

Z poglądem tym trudno się zgodzić, ponieważ odrywanie strony dochodowej od wydatkowej, i przeciwnie, jest pozbawione racjonalnych przesłanek. Proces gromadzenia dochodów budżetowych ma ściśle określone cele, zawarte w wydatkach. Stąd też różnica między funkcją fiskalną a funkcją redystrybucyjną polega, na tym, iż funkcja fiskalna jest zewnętrznym wyrazem państwowej działalności, która polega na gromadzeniu i dzieleniu środków pieniężnych. Funkcja ta budżetu jest więc postrzegana przez podmioty polityki budżetowej państwa, a więc zarówno przez podatników, jak i przez podmioty korzystające z subsydiów budżetowych. Natomiast funkcja redystrybucyjna budżetu dotyczy ekonomicznych procesów powstających w obszarze budżetu państwa. Badanie redystrybucyjnej funkcji budżetu ma na celu ustalenie skutków działalności fiskalnej państwa dla procesów wytwarzania i podziału dochodu narodowego, dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

Funkcja alokacyjnej budżetu z punktu widzenia ekonomicznej treści w pełni pokrywa się z funkcją redystrybucyjną. Pogląd taki wyrażają L. Kurowski i M. Weralski. Jeżeli zatem wyodrębni się funkcję alokacyjną, to po to, aby wyeksponować rolę budżetu w alokacji zasobów. Funkcja alokacyjną jest związana z wytwarzaniem przez sektor publiczny dóbr społecznych i dóbr publicznych, natomiast funkcja redystrybucyjna budżetu opisuje jego rolę w redystrybucji dochodów. Oczywiście celem redystrybucji jest m.in. finansowanie procesów wytwarzania (alokacji) dóbr publicznych i dóbr społecznych. Nie wszystkie operacje redystrybucji dochodów wiążą się jednak z alokacją dóbr publicznych i społecznych. Na przykład różnego rodzaju transfery, pożyczki nie wywołują bezpośrednio alokacji zasobów i dóbr.

Do funkcji ekonomicznych w budżecie należy zaliczyć funkcję stabilizacyjną (wyrównawczą). W teorii ekonomii oraz finansów istnieje zgodność co do treści tej funkcji głównie w warunkach gospodarki kapitalistycznej. Ta funkcja budżetu pojawiła się w latach trzydziestych obecnego stulecia wraz z koncepcją interwencjonizmu państwowego. Istota funkcji stabilizacyjnej w budżecie państwa jest wykorzystaniu go jako narzędzia w celu zmniejszania wahań cyklu koniunkturalnego oraz stwarzaniu zrównoważonego wzrostu gospodarki kapitalistycznej. Nieco inaczej istotę funkcji stabilizacyjnej, zwanej też wyrównawczą, pojmuje E. Denek. Zdaniem autorki, funkcja ta „polega na stworzeniu określonych warunków, które skłaniają poszczególne podmioty gospodarcze do podejmowania lub zaniechania określonych działań, czyli sterowaniu za pomocą instrumentów budżetowych procesami gospodarczymi”. Zakres wyrównawczej funkcji budżetu ogranicza się według autorki do podmiotów gospodarki budżetowej, tj. do podmiotów sfery nieprodukcyjnej (jednostki i zakłady budżetowe). W takim ujęciu funkcja wyrównawcza budżetu polega, z jednej strony, na wprowadzaniu zmian w uchwalonym budżecie, a z drugiej strony, na wprowadzaniu zmian w gospodarce podmiotów które są silnie związane z budżetem (jednostki i zakłady budżetowe).

Koleją funkcja budżetu jest funkcja bodźcowa. Funkcja ta sformułowana została m.in. przez J. Kaleta. Istotą tej funkcji jest pozytywne zachowanie się podmiotów wobec używanych przez państwo instrumentów finansowych, zwłaszcza w zakresie podatków. Problemem jest tu jednak to że działalność fiskalna państwa z reguły zniechęca podmioty gospodarujące do prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej. Stąd też można mówić o negatywnej stronie tej funkcji. Do pozytywnej strony można zaliczyć wyłącznie stosowane przez państwo ulgi i zwolnienia podatkowe, które to stosują się ze względu na przedmiot opodatkowania, albo ze względu na podmiot. Funkcja kontrolna to funkcja ekonomiczna, polegająca na gromadzeniu, wydatkowaniu i wykorzystywaniu, środków budżetowych do celowości kontroli, efektywności i legalności gospodarki budżetowej.

Co do istoty funkcji kontrolnej niektórzy autorzy sformułowali funkcję koordynacyjną. Budżet państwa jest narzędziem kontroli i koordynacji w takim przedziale, w jakim ujęte są w nim dochody i wydatki sektora finansowego. Każde inne podejście do roli budżetu jest wyrazem oczekiwań i nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Kolejna funkcja kredytowa budżetu jest obecnie mało używana. Ze względu na treść rola tej funkcji może wzrosnąć w przyszłości. T. Grodyński definiuje funkcję kredytową w sposób następujący: „Z budżetu zatem dowiadujemy się o zakresie zadań, które dane państwo uznało dla siebie za niezbędne i o wynikających z tego koniecznościach i możliwościach obciążenia podatkowego ludności i o wzajemnym stosunku tych zjawisk, wyrażającym się równowagą budżetową”. Według autora istota funkcji kredytowej budżetu sprawdza się do ustalenia, czy państwo posiada zdolność kredytową. Zdaniem T. Grodyńskiego państwo o nieuporządkowanym i niezrównoważonym budżecie nie ma takiej zdolności.

Należy zaznaczyć, że funkcje polityczne budżetu państwa, do których zalicza się m.in. funkcję ustrojową, demograficzną i prawną, są bardzo istotne. Niedoceniając funkcji politycznych budżetu może wynikać ze słabej pozycji parlamentu w stosunku do rządu państwa. Rozwój budżetu jest nierozzerwalnie złączony z rozwojem parlamentaryzmu. Jedną z ważniejszych funkcji politycznych jest funkcja demokratyczna. Polega ona na zainteresowaniu społeczeństwa opracowaniem, wykonywaniem budżetu jak i wpływem na to. Sporządzanie i realizowanie budżetu państwa powoduje zainteresowanie sprawami publicznymi i gospodarczymi, sprzyja właściwym wyborom przedstawicieli do władz, które uchwalają budżet i kontrolujących jego wykonanie, przedstawicieli wybieranych w głosowaniu tajnym, w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich. Funkcję budżetu administracyjną

T. Grodyński wyjaśnia jako: „zmianę przedziału działania organów państwowych i związaną z tym redukcję sił pracujących, przez przegrupowanie oraz reorganizację urzędów, przez zmianę, zasad ich postępowania”.

Rola funkcji administracyjnej wzrasta przy deficycie budżetowym. Można stwierdzić, że w warunkach trudności finansowych państwa (deficycie budżetowym) organy państwowe mogą wymuszać działania powodujące racjonalne wydatkowanie budżetowe. Funkcje budżetowe jak same wskazują są ponad ustrojowe. Aby zaistniał budżet państwa, muszą być spełnione co najmniej dwa warunki:

- gospodarka musi mieć charakter pieniężny,
- musi istnieć państwo jako instytucja.

#### 1.4 Zasady budżetu

W teorii finansów sformułowano zasady, których wdrożenie i przestrzeganie ma na celu zapewnienie sprawnej i optymalnej realizacji budżetu. Nazwano je zasadami budżetowymi. Zasady te nie są traktowane jako niezbędne cechy czy elementy budżetu, od których uzależnione jest jego zaistnienie. Są to tylko cechy pożądane ułatwiające wypełnianie postawionych budżetowi zadań. Określają one zatem pewne swoiste cechy struktury budżetu lub sposób jego działania, które pozwalają należycie realizować cele gospodarki budżetowej.

Istotę zasad budżetowych dobrze oddaje definicja sformułowana przez

C. Kosikowskiego, według której „zasady budżetowe to postulaty nauki pod adresem ustawodawstwa i praktyki dotyczące prawidłowej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej w celu optymalnej realizacji jej zadań”.

Liczba zasad budżetowych jest zróżnicowana w zależności od poglądów prezentowanych przez różnych autorów. Tradycyjnie formułowany zestaw zasad budżetowych, przy uwzględnieniu ich znaczenia w polskich warunkach i obowiązującym prawie budżetowym, jest następujący:

- powszechności,
- jedności,
- niefunduszowania,
- szczegółowości,
- równowagi budżetowej,
- realności,
- specjalizacji,



- operatywności,
- gospodarności.

Zasada powszechności, może występować pod nazwami budżetowania brutto lub zupełności. Jest ona wyrażona przez postulat, aby wszystkie jednostki budżetowe realizowały i wchodziły w skład budżetu z całością swoich wydatków i dochodów, tj. były budżetowane brutto. Uregulowanie zasady powszechności w polskim prawodawstwie wynika z art. 20 ustawy o finansach publicznych. Treść artykułu mówi, że „jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki wprost z budżetu, a pobierane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. W obowiązującym w Polsce systemie postulat budżetowania brutto nie jest w pełni przestrzegany. Istnieją bowiem tzw. formy gospodarki pozabudżetowej. Należą do nich: zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, które mogą pokrywać swoje wydatki z uzyskiwanych przychodów. Oznacza to dopuszczenie przez ustawodawcę także możliwości budżetowania netto.

Zasada jedności, postuluje, aby budżet w państwie ujmowany był w jednym całościowym akcie prawnym. Pozwala to na łączną ocenę zamierzeń rządu w dziedzinie finansów publicznych. Ułatwia również ich kontrolę. Zasada jedności budżetu znana jest również jako wymóg jedności formalnej budżetu. Z wykładni przepisów prawa budżetowego wynika, że polski ustawodawca jest zwolennikiem jedności budżetu państwa, a także budżetów gmin.

Zasada niefunduszowania, występująca także pod nazwą zasada jedności materialnej budżetu, sugeruje zorganizowanie budżetu na zasadzie jednej puli, której całość zgromadzonych dochodów przekazywana jest na realizowanie wydatków w całości. Ustawa o finansach publicznych dopuszcza jednak istnienie funduszy celowych prowadzących swą gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych zamieszczonych w formie załączników w ustawie budżetowej. Fundusze te realizują wyodrębnione z budżetu zadania.

Zasada szczegółowości, proponuje, aby budżet był ustalony i wykonywany z podziałem szczegółowym dochodów i wydatków. Budżet zatem nie może być przyjęty jedynie w ujęciu ogólnym. Zasada ta spełnia się poprzez wprowadzenie klasyfikacji budżetowej. Dotyczy to także budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dochody i wydatki budżetu państwa klasyfikuje się także według części obejmujących poszczególne i naczelne organy władzy państwowej, centralne i naczelne organy administracji państwowej, nauki, wymiaru sprawiedliwości, terenowe organy rządowej administracji ogólnej i inne. Ponadto w odrębnych podziałkach klasyfikacyjnych ujmuje się nadwyżki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, przychody związane z zaciągniętymi kredytami krajowymi i zagranicznymi oraz innymi zobowiązaniami Skarbu Państwa i gminy.

Zasada dotycząca równowagi budżetowej, postuluje taki układ wydatków, aby nie przekroczyły one dochodów. Zasada ta nie dopuszcza instytucji deficytu budżetowego wynikającego z nadwyżki wydatków nad dochodami. Polskie Prawo budżetowe nie precyzuje problematyki równowagi budżetowej, co pozwala zauważyć, że zasada równowagi budżetowej nie ma zastosowania jako nakaz prawny.

Zasada realności postuluje maksymalną precyzję w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych.

Zasada specjalizacji budżetu ma złożony charakter, gdyż wedle niej:

1. wydatki i dochody powinny być charakteryzowane nie w sumach ogólnych, lecz z dokładnym określeniem przeznaczenia wydatków oraz źródeł dochodów,
2. wydatkowanie środków budżetowych powinno być tylko do ustalonej wysokości budżetu,
3. środki budżetowe wydatkowane powinny być w określonym czasie.

Zasada operatywności budżetu narzuca konieczność opracowania go w podmiotowym układzie, czyli wskazania zadań w zakresie gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków dla konkretnych podmiotów.

Zasada gospodarności wymaga racjonalnego, a więc i oszczędnego, wydatkowania zgromadzonych środków budżetowych. Należałoby stwierdzić, że budżetowe zasady są i pozostaną w przyszłości ważnymi oraz pożytecznymi wskazówkami w prowadzeniu działalności finansowej państwa.

## 1.5 Struktura budżetu

Budżet w sektorze publicznym, w tym również w jednostkach samorządu terytorialnego, w większości wypadków definiuje się w sposób opisowy poprzez wskazywanie jego najistotniejszych cech. Jest to odzwierciedlenie środków i sposobów, jakie wykorzystywane są do osiągnięcia zakładanych celów dzięki wpływowi i oddziaływaniu na zachowania społeczeństwa. Budżet to sformalizowane zestawienie dochodów i wydatków jednostki sektora publicznego w postaci planu finansowego w przyszłym okresie czasu. Wykonywanie budżetu państwa bazuje na gromadzeniu dochodów oraz dokonaniu wydatków ustalonych w budżetowej ustawie w ramach określonych klasyfikacją budżetową. Reasumując budżet jednostki samorządu terytorialnego jest scentralizowany a zasób finansowy opiera się na planie, który obejmuje przychody i dochody oraz wydatki i rozchody. W tym ujęciu najistotniejszym elementem jest planowany wynik ekonomiczny budżetu wskazujący na problem równowagi budżetowej, a także wynik finansowy budżetu charakteryzujący te zjawiska, które są związane ze strumieniami finansowymi przychodów i rozchodów budżetowych.

Rysunek 1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jako scentralizowany zasób finansowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Dylewski, B. Filipiak, *Finanse publiczne*, Wyd. FNUS, Szczecin 2004, s.117.

Najważniejszymi podmiotami budżetowymi, które dysponują środkami budżetowymi są podmioty, których wydatki i dochody ujmują się w odrębnych ramach części klasyfikacji budżetowej, typem takich podmiotów są przede wszystkim ministerstwa lub zrównane z ministerstwami urzędy centralne, w Polsce aktualnie także wojewodowie i inne jednostki, dla których Minister Finansów przyznał kompetencje dysponenta głównego. Państwowe jednostki podlegające bezpośrednio dysponentom głównym realizują wydatki i dochody jako dysponenci środków budżetowych stopnia drugiego, mogą nimi być jednocześnie dysponenci trzeciego stopnia, jeżeli tylko są bezpośrednimi wykonawcami zadań zaplanowanych. Dysponenci stopnia trzeciego wydatkują bezpośrednio otrzymane środki bez prawa dalszego ich przekazywania.

Budowa i układ planu budżetowego jest określany przez tzw. budżetową klasyfikację. Budżetowa klasyfikacja, zwana także dochodową i wydatkową klasyfikacją budżetową jest instytucją budżetowego systemu o dużym znaczeniu i długich tradycjach. Jest to właściwie skonstruowany układ wydatków i dochodów budżetowych używany w fazie sporządzania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa. Ta klasyfikacja jest wyrazem zasady szczegółowości oraz związanych z nią zasad - operatywności i przejrzystości, w obowiązującym rozplanowaniu dochodów i wydatków budżetowych decydują odpowiednie centralne organy (w Polsce - Minister Finansów), na drodze prawnej regulacji. Klasyfikację budżetową nie ustala się przy tym na roczny okres lecz z zamiarem jej trwania w dłuższym okresie czasu, zmiany w układzie dochodów i wydatków utrudniają albowiem porównanie budżetów w czasie. Podstawowymi kryteriami grupowania dochodów i wydatków w zakresie klasyfikacji budżetowej są kryteria przedmiotowe, podmiotowe oraz rodzajowe. Kryterium przedmiotowe dzieli dochody i wydatki budżetowe, które będą ujmowane w układzie podmiotowym czyli według przedmiotu finansowania, może być on wyrażany rozmaicie. Obecnie dąży się do tego, by dochody i wydatki grupowane zgodnie z kryterium przedmiotowym były odzwierciedleniem zadań, jakie są realizowane w poszczególnych podmiotach systemu budżetowego. Podmiotowe kryterium jest powiązane z zasadą operatywności, ponieważ wymaga grupowania dochodów i wydatków budżetu jako finansowego planu państwa według wybranych podmiotów, które są odpowiedzialne za wykonanie tego planu. Podmiotowy układ budżetowej klasyfikacji wynika z istniejącej struktury organów państwowych w danym kraju oraz z ich kompetencji. Kryterium rodzajowe wyodrębnienia poszczególne rodzaje dochodów, np. podatki i opłaty występujące w systemie budżetowym danego kraju oraz rodzaje wydatków, zagregowane w ramach tzw. przedziałkach z poprzednio wymienionych układów: podmiotowego i przedmiotowego. Cała konstrukcja klasyfikacji budżetowej okazuje funkcje i zadania spełniane przez budżet państwa. Jeśli weźmiemy pod uwagę polityczną funkcję budżetu to klasyfikacja budżetowa powinna służyć określaniu, jakie podmioty w gospodarce budżetowej są odpowiedzialne za wykonanie określonych zadań i

zapewniani kontroli ich wykonania .

Klasyfikacja budżetowa odbywa się we wszystkich fazach gospodarki budżetowej, w jej ramach budżet opracowywany jest przez rząd, rozpatrywany i uchwalany za pośrednictwem parlamentu, w następnej kolejności wykonują go podmioty gospodarki budżetowej. Kontrola odbywa się przez upoważnione do tego organy, a szczególności przez parlament. Na uwagę zasługuje znaczenie klasyfikacji budżetowej jako narzędzie oddziaływania na działalność jednostek w gospodarce budżetowej - zwłaszcza jednostek budżetowych. Tak uchwalone wydatki budżetowe ujęte w poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej stanowią swoistą listę limitów, oznaczając najwyższą granicę wydatków, której budżetowe podmioty nie mogą przekroczyć. Trochę inaczej podchodzi się do podziałek klasyfikacji budżetowej mających związek z dochodami jednostki. Zamierzone dane zawarte w nich, informują bowiem tylko o dochodach przewidywanych, które mogą w trakcie wykonywania być wyższe a nawet niższe od zaplanowanych, na ogół te wielkości nie są zależne od podmiotów w gospodarce budżetowej. Dochody i wydatki budżetowe niekoniecznie są ujmowane w układ całej klasyfikacji budżetowej. Takiej potrzeby nie ma, a nawet byłoby to niewłaściwe na etapie prezentowania parlamentowi budżetu do uchwalenia.

W zasadzie rocznego planowania budżetu (tzw. zasada jednoroczności) zapewnia cykliczne uchwalanie przez parlament budżetu. Odgrywa to istotną rolę w umacnianiu funkcji politycznej budżetu. Początek i koniec roku budżetowego nie ma obowiązku pokrywać się z rokiem kalendarzowym, toteż w niektórych państwach rozpoczęcie roku budżetowego rozpoczyna się 1 kwietnia albo 1 lipca, a kończy się odpowiednio z dniem 31 marca lub 30 czerwca następnego roku. Jednak jest to dosyć trudne do pogodzenia aby zrównoważyć w tych okresach dochody i wydatki budżetowe. Wynika to nie tylko z cykliczności gospodarczego rozwoju ale także pojawiania się w niektórych latach nadwyżek, a w jeszcze innych deficytów budżetowych. Dochodzą jeszcze do tego obejmowane finansowaniem budżetowym zadania realizowane w kilkuletnich okresach, jak np. zadania inwestycyjne (roboty publiczne). Dlatego też podejmowane są w niektórych krajach próby tworzenia kilkuletnich okresów planowania budżetowego .

Systemem jednoroczności okresu budżetowego powoduje również pewne niedogodności związane z uchwalaniem budżetu przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego przez parlament. Wzrost znaczenia funkcji socjalnej i ekonomicznej budżetu prowadzi do takiego rozbudowania jego treści, że opracowywanie coroczne i rozpatrywanie budżetu przez parlament wydłuża znacznie okres jego sporządzenia i uchwalania. Właściwe opracowanie dochodów i wydatków budżetowych narzuca konieczność przystąpienia do tej pracy w wyznaczonych resortach rządowych i podporządkowanych jednostkach organizacyjnych na kilka miesięcy (zazwyczaj od 4 do 6 miesięcy) przed rozpoczęciem się nowego roku budżetowego. Utrudnia to odnoszenie się w planowaniu budżetowym na wykonaniu budżetu w roku poprzedzającym rok planowany, a gdy brałoby się pod uwagę przy tym prognozowane wykonanie budżetu w roku poprzedzającym rok planowany, wskazane byłoby je najpierw opracować co z kolei zwiększałoby i tak sporą pracochłonność planowania budżetowego. Ogranicza wszystko to, w większej lub mniejszej mierze, rzeczywistość uchwalanego przez parlament budżetu, prowadząc do szybkiej dezaktualizacji wyznaczonych budżetem wielkości. Zdarza się, że w uchwalanym przez parlament budżecie trafiają się być one częściowo zdezaktualizowane. Wpływa to na zwielokrotnienia wprowadzanych zmian do budżetów po uchwaleniu ich lub do uchwalania budżetów dodatkowych w trakcie trwania roku budżetowego .

Roczności planowania budżetowego nie przeszkadza podziałowi okresu planowego na krótsze okresy, najczęściej kwartalne. Dużą rolę odgrywa to w planowaniu budżetowym. Terminy, w których wpływają dochody budżetowe, z reguły nie pokrywają się z terminami wydatków ponoszonych, a więc nieuniknione jest pojawianie się w krótszych okresach od roku niedoborów i nadwyżek, które powinny się z końcem roku wyrównać. Jeśli trudności z równoważeniem wydatków i dochodów budżetowych powodowałyby pojawianie się nadmiernych nadwyżek lub, tym bardziej, niedoborów w okresach kwartalnych, zapowiadałoby to pojawieniem się prawdopodobieństwa braku zrównoważenia budżetu z końcem istniejącego roku budżetowego. Projekty budżetowe są opracowywane przez Ministerstwo Finansów i zatwierdzane przez rząd, następnie dokładnie dyskutowane i ostatecznie zatwierdzane przez parlament. Budżet państwa posiada w banku centralnym swój rachunek, co oznacza, że przyjmuje on ogół jego wpływów i realizuje wydatki oraz przechowuje na czas określony wolne środki pieniężne. Budżetowymi dochodami państwa są podatki

pośrednie, podatki od osób prawnych, podatki od osób fizycznych, podatek majątkowy, podatki od wynagrodzeń, wpłaty z cła, wpłaty z zysku NBP, dochody ze sprzedaży państwowego majątku, inne dochody budżetu. Wydatkami natomiast są dotacje na finansowanie gospodarczych zadań, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia, kultura i sztuka, opieka społeczna, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, administracja państwowa, obrona narodowa, ubezpieczenia społeczne, oraz inne wydatki. Świadczenia społeczne obejmują całe środki przekazywane przez publiczne podmioty - państwo, samorządy terytorialne i instytucje społeczne dla gospodarstw domowych. Wydatki socjalne zawierają m.in.: finansowanie rent i emerytur, ubezpieczenia społeczne, zasiłków dla bezrobotnych, usługi społeczne, pomoc społeczną, ochrona zdrowia, kultury. Obecnie w Polsce istnieją dwa podstawowe źródła finansowania sfery socjalnej poprzez po przez fundusze celowe jak i budżet. Wydatki socjalne stanowią rozległą część wydatków budżetowych .

## Rozdział II

### Dochody jednostek samorządu terytorialnego

#### 2.1 Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest jednym z głównych elementów sektora publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego natomiast zaliczane są do sektora finansów publicznych. Finanse w samorządach terytorialnych są integralną częścią publicznego systemu finansowego, który obejmuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz z ich dalszym rozdysponowaniem. Adekwatnie do pojęcia finansów publicznych, finanse samorządu terytorialnego określa się jako zasoby i środki pieniężne a także operacje finansowe, które polegają na gromadzeniu dochodów własnych , dochodów wyrównawczych i przychodów, jak również na wykonywaniu wydatków i rozchodów przez jednostki samorządu terytorialnego w celu finansowania zadań własnych i zleconych przez państwo oraz zadań wspólnych .

Organami jednostek samorządu terytorialnego są organy:

- stanowiący,
- wykonawczy,
- kontrolny.

Tabela 1. Układ podstawowych organów samorządowych

Wyszczególnienie Organy samorządowe

Stanowiący Wykonawczy Kontrolny

Województwo

samorządowe Sejmik województwa Zarząd województwa Sejmik województwa

Powiat Rada powiatu Zarząd powiatu Rada powiatu

Gmina Rada gminy Wójt, burmistrz lub prezydent miasta Rada gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Dylewski, B. Filipiak, Finanse publiczne, Wyd. FNUS, Szczecin 2004, s.117.

Organ stanowiący pracuje na tzw. zwoływanych sesjach przez przewodniczącego. Sesje odbywają się co kwartał czyli nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Zadaniem organu stanowiącego jest ustanawianie prawa miejscowego, przyczynianie się do rozwoju gospodarczo-społecznego, wybieranie jak i odwoływanie wykonawczego organu dla powiatu i województwa, oraz skarbnika i sekretarza we wszystkich jednostkach samorządowych, wytycznie kierunku funkcjonowania organu wykonawczego. Organ ten rozpatruje na sesjach wszystkie sprawy, które są w jego kompetencji i należy do właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego. Sesja organu stanowiącego jest zawsze protokołowana .

Organ wykonawczy wybierany jest i odwoływany przez stanowiący organ w przypadku wyższych szczebli

jednostek samorządu terytorialnego, powiatów i województw. Liczba osób, które wchodzi do składu organu wykonawczego zależy od wielkości jednostki samorządu, organizacji pracy w tym urzędzie, zawartych porozumień koalicyjnych. W gminach organ wykonawczy wybierany jest w wyborach powszechnych na 4 lata. Organ ten ma prawo dobierania swoich najbliższych współpracowników. Pracownicy ci wspomagają proces decyzyjny. Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega każdorazowo nadzorowi i kontroli. Kontrolę w szczególności prowadzi się za pomocą doraźnych albo stałych komisji, które to są wybierane z pośród członków organu stanowiącego. Powołane komisje zajmują się wykonywaniem określonych zadań. Cała organizacja, zadania i tryb pracy komisji są określone w statusie jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczenie dotyczy obowiązku ustanowienia rewizyjnej komisji, która zajmuje się opiniowaniem wykonania budżetu i udzielania bądź nie udzielania organowi absolutorium .

Tabela 2. Układ decyzyjno-kompetencyjny w jednostkach samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie

Układ decyzji i kompetencji

Jednostka wykonująca zadanie Kierownik jednostki Podstawowa jednostka , która wykonuje budżet

Podstawowy organ wydający decyzje

Województwo

samorządowe Urząd marszałkowski oraz podległe jednostki organizacyjne Marszałek Urząd marszałkowski Marszałek

Powiat Starostwo powiatowe oraz podległe jednostki organizacyjne Starosta Starostwo powiatowe Starosta

Gmina Urząd gminy i podległe jednostki Wójt, burmistrz albo prezydent miasta Urząd gminy Wójt, burmistrz albo prezydent miasta

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Dylewski, B. Filipiak, Finanse publiczne, Wyd. FNUS, Szczecin 2004, s.117.

Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą finansową gospodarkę opartą o budżet, który jest rocznym planem finansowym. Ujmuje on wydatki i dochody, źródła finansowania deficytu budżetowego albo określający przeznaczenie nadwyżki budżetowej w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Podstawą samodzielności finansowej są dochody, które określone zostały w kilku aktach prawnych, oraz mienie komunalne. Cała gospodarka finansowa w jednostce samorządu terytorialnego jest jawna, a szczególnie poprzez jej debaty budżetowe, uchwały publikowane, przedstawianie całego wykazu kwot na dotacje celowe, prezentowanie sprawozdań organu wykonawczego oraz możliwość brania udziału w poszczególnych pracach organów .

Jedno z ważniejszych miejsc w organizacji i funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego przypada skarbnikowi oraz sekretarzowi. Skarbnik w jednostce pełni rolę głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skarbnik sprawuje pieczę nad gospodarką finansową i prawidłowym wykonaniem budżetu (choć za całość gospodarki finansowej odpowiada kierownik jednostki). Skarbnik zobowiązany jest do składania podpisu tzw. kontrasygnaty na dokumentach wiązanych z zobowiązaniami majątkowymi. Ta czynność jest niezbędna do osiągnięcia skuteczności prawnej na umowach i oświadczeniach które rodzą zobowiązania majątkowe. Skarbnikowi przysługuje również prawo odmowy złożenia podpisu. Odmowy kontrasygnaty wymaganej aby powstała skuteczność czynności prawnej. Sekretarz z kolei prowadzi sprawy z zakresu funkcjonowania i zakresu organizacji jednostki samorządu terytorialnego. Sprawuje on nadzór nad wykonaniem zadań bieżących przez komórki organizacyjne urzędu i jednostki organizacyjne, zapewnia techniczną i merytoryczną obsługę posiedzeń organów, koordynuje prace związane z opracowaniem poszczególnych projektów aktów prawnych, w tym również aktów prawa miejscowego. Jednym ze szczególnych zadań sekretarza jest tworzenie warunków które umożliwiają zapewnienie zgodności z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa. Sekretarz wykonuje również zadania w ramach uzyskanych upoważnień kierownika jednostki, w sytuacji gdy nie jest obecny lub nieobecni są jego zastępcy .

Organizacja samorządowego podsektora ma trzy szczeble: województwo samorządowe, powiat i gminę. Województwo samorządowe to jednostka samorządu terytorialnego, która tworzona jest z mocy prawa przez mieszkańców województwa a także największa jednostka podziału terytorialnego kraju i wykonywania administracji publicznej. Zostało ono powołane z mocy ustawy o samorządzie województwa . Województwo samorządowe realizuje zadania własne, powierzone i zlecone. Zostały one określone poprzez ustawy, ale istnieje zasada, iż zadania te nie mogą naruszać pozostałych kompetencji organów samorządowych .

Powiat jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego, a także związkiem zorganizowanych osób tworzących go z mocy prawa. Został powołany z mocy ustawy o samorządzie powiatowym . Powiat obejmuje cały obszar miast albo obszary graniczących ze sobą gmin. Powiat funkcjonuje w granicach województwa. Zadania powiatu nie mogą naruszać działania samorządowego województwa i gmin wchodzących w jego skład. Zadania realizowane przez powiat również wyznacza obowiązujące prawo.

Mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólną samorządową działającą na odpowiednim terytorium. Gminy przynależność do powiatu jest regulowana z mocy obowiązującego prawa zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów. Gmina w zakresie przysługującego jej prawa, może tworzyć na jej terenie jednostki pomocnicze, takie jak: osiedla, dzielnice, sołectwa. Realizuje zadania użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odpowiednich przepisach .

Podmiotami zależnymi, które są tworzone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego to jednostki organizacyjne. Mogą być one tworzone wyłącznie w przewidzianych ustawami formach. Zaliczyć do nich można:

- zakłady budżetowe,
- jednostki budżetowe,
- fundusze celowe,
- gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych .

Jednostki sektora publicznego wykonują jak i finansują zadania, które wynikają z regulacji prawnych, zawartych w tych aktach. Jednostka sektora publicznego współuczestniczy w procesie redystrybucji dochodów w gospodarce państwa oraz wpływa przez swój budżet na gospodarkę narodową. Związane jest to z kształtowaniem się struktury dochodowo - wydatkowej przez państwo, czyli stanowi instrument w polityce gospodarczej państwa. Zakres zadań realizowanych przez publiczne władze jest różny głównymi zadaniami organów administracji rządowej jest tworzenie odpowiednich warunków do realizacji interesów ekonomicznych podmiotów, dla których państwo spełnia władcze funkcje oraz świadczenia usług dóbr publicznych, czyli dobra wspólnego .

Samorząd terytorialny podejmuje się realizowania zadań o bardzo ważnym znaczeniu społecznym, mających na celu spełnianie oczekiwań i zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności. Działanie to jest racjonalne i logiczne, ponieważ to właśnie lokalne władze mają najlepsze rozeznanie w oczekiwaniach i potrzebach lokalnych społeczności. Samorządy znają również hierarchie i preferencje potrzeb zgłaszanych, toteż mogą w sposób najbardziej racjonalny opracować program zaspokajania zgłoszonych potrzeb. Ze względu na to oraz na tendencję wzrostową publicznych wydatków zauważa się, że wiele zadań publicznych państwo współczesne przesuwa na gospodarkę lokalną. Stało to się niejako prawem niepisany, a zjawisko to występuje w różnym stopniu i nie zawsze z tychże powodów .

Realizowane zadania podmiotów sektora publicznego można podzielić na trzy grupy:

- 1) usługi i dobra świadczone przez jednostki sektora publicznego mogą być nieodpłatnie świadczone, częściowo odpłatne lub w pełni odpłatne - związane są przede wszystkim ze strefą administracji publicznej, szkolnictwem, ochrona zdrowia, ubezpieczeniami społecznymi, opieka społeczna i kulturą,
- 2) zadania o charakterze ogólnopaństwowym z zakresu funkcjonowania administracji państwowej, rządowej i samorządowej administracji wraz ze służbami specjalistycznymi oraz zadania z zakresu pełnienia funkcji właścicielskich,
- 3) regulacje makroekonomiczne, które dotyczą zachowań parametrów ekonomicznych związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego.

Podsumowując, zadaniem sektora publicznego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez

dostarczanie określonych usług i dóbr przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego czy też przez ich jednostki organizacyjne. Zadania zawsze są realizowane z zachowaniem zasady ogólnej dostępności i braku wykluczenia. Ponadto istnieją zadania związane z prowadzoną działalnością polityczną, a w jej wyniku celami działalność socjalna.

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego można usystematyzować zgodnie z dwoma podstawowymi kryteriami:

- kryterium powszechności
- kryterium przynależności .

Podział zadań w oparciu o kryterium powszechności, zadania można podzielić na zadania fakultatywne i obligatoryjne. Zadania obligatoryjne wynikają z przepisów prawa i mogą być zadaniami własnymi jednostki jak i zleconymi. Fakultatywne zadania nie wynikają z przepisów prawa, ale z dobrowolnego zobowiązania pisemnego jednostki samorządu terytorialnego do wykonania ich. Zakres znaczeniowy w kryterium przynależności wyróżnia : zadania własne, zadania powierzone ( porozumienia), zadania zlecone.

Zadania własne są zadaniami służącymi do zaspokajania potrzeb samorządowej wspólnoty. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje w ten sposób określone zadania w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność i w ramach posiadania finansowych możliwości. Mogą być one również zlecane do wykonywania na zewnątrz w ramach podpisanych porozumień i umów. Własne zadania dotyczą spraw, o których jednostka samorządu terytorialnego decyduje wedle własnego uznania jako samodzielny podmiot administracyjny, bez ingerowania państwowych władz różnego szczebla ale w granicach posiadanych kompetencji. Zadania własne wynikają z obowiązującego prawa, ale również z woli organu przedstawicielskiego społeczeństwa, jakim jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Granice w jakich realizowane są zadania własne regulują przepisy prawa, ale wpływ mają również posiadane zasoby finansowe, ludzie i rzeczowe. Nadzór i kontrola nad przeprowadzanymi zdaniami własnymi wynika z zachowania kryterium legalności. Wśród zdań własnych wyodrębnia się zadania o wymiarze lokalnym oraz zadania regionalne. Społeczeństwo może się odnieść do gospodarności, rzetelności jak również do samej celowości wykonywania zadań. Zadaniem lokalnymi są zadania wykonywane przez gminę i powiat, natomiast regionalnymi są zadania wykonywane przez województwo .

Drugi rodzaj zadań stanowią zadania powierzone, przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizowania na drodze porozumienia lub umowy oraz zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Porozumienia te określają wielkość i zakres realizowanych zadań. Każda z jednostek samorządu terytorialnego może zawierać z organem administracji rządowej porozumienie w sprawie wykonywania zadań publicznych dotyczących administracji rządowej; odnosi się to również do zadań przejmowanych na skutek zawartych porozumień od innych jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla lub innego. Powierzenie zadania następuje w drodze porozumienia zawieranego między właściwymi organami administracji publicznej, jako przedstawicielem administracji rządowej, a organem wykonawczym czyli jednostką samorządu terytorialnego lub też pomiędzy właściwym organem jednej jednostki samorządu terytorialnego a organem wykonawczym drugiej jednostki samorządu terytorialnego. ogłoszenie porozumienia jest warunkiem wejścia jego w życie. Te zadania są nadzorowane i kontrolowane zgodnie z charakterem zadania, które przyjęto do jego realizacji, czyli w systemie typowy dla zadań własnych lub też zadań zleconych. Kontrola wykonywana jest również zgodnie ze zawartymi wskazaniem w umowie podpisanej między dwoma podmiotami .

Zadania zlecone jako trzeci rodzaj zadań został określony konstytucyjnie. Są to zadania publiczne państwa, które zostały zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Założeniem jest to, że ustawy mogą nakładać na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązek wykonania zadań z zakresu działania podsektora rządowego i innych zadań. Zadania zlecone są to zadania obce, w związku z tym, że pochodzą od innego podmiotu administracji, jakim jest państwo. Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje te zadania po zapewnieniu środków finansowych przez zleceniodawcę zadania, w jego imieniu, a tym samym nie samodzielnie . Organem administracji rządowej w tym przypadku może być marszałek, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta. Nie ma możliwości odmowy wykonania zadania zleconego z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym poziomie, albo z powodu nieterminowego

przekazania środków, co skutkuje koniecznością ich dofinansowania ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego .

Nawiązując do powyższego, zakres zadań wynika ze stopnia decentralizacji jednostki. Im jest większa decentralizacja, tym mniejszy jest udział realizowanych zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego i większy udział zadań własnych. Samorząd terytorialny miarę wzrostu zasobności oraz uznania społecznego może podjąć się realizacji innych zadań niż określone przez ustawę. Daje to perspektywę zaspokajania różnych potrzeb społeczności mieszkającej na terenie znajdującym się w jurysdykcji danej jednostki samorządu terytorialnego .

Zasadniczymi aktami prawnymi regulującymi w tej chwili gospodarkę finansową samorządu terytorialnego są:

- ustawa o finansach publicznych,
- Konstytucja RP,
- samorządowe ustawy ustrojowe,
- ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego- sporządzona w Strasburgu.

## 2.2 Rozwój samorządu terytorialnego na świecie

Praprzodkami dzisiejszego samorządu terytorialnego były starogreckie miasta zwane polis. Powstawały one początkowo jako niezależne kraje, które przejmowane były poprzez większe organizmy państwowe, zachowując jednak część swojej autonomii. Jednostką najniższego szczebla nosiła nazwę municypium. W Hiszpanii (municipio) czy w Stanach Zjednoczonych (municipality), nazwy wywodzą się od nazwanych w ten sposób starożytnych miast italskich, które tworzyły się w okresie republiki. Następcami municypów były w czasach średniowiecza komuny- prywatne związki rodzin złączone przysięgą (X-XI w.). Termin komuna stosowany był w nawiązaniu do jednostek samorządu terytorialnego wielu państw (Francji, Danii, Belgii, Szwecji czy Włoch). W średniowieczu zaczęły się również kształtować tak zwane wspólnoty sąsiedzkie, związane najczęściej z jedną parafią.

Dzisiejsza historia samorządu rozpoczyna się wraz z nowoczesnymi ideami demokratycznymi z XIX wieku. Szczególne znaczenie dla rozwoju samorządu terytorialnego miały liberalne teorie głoszone przez dwóch myślicieli J.S.Milla i J-J Rosseau. Hasła wolności, równości i braterstwa, głoszone przez nich stały się podwaliną współczesnej demokracji lokalnej. Wolność realizowana poprzez uczestnictwo w życiu wspólnoty, wyrażające się wyborem przedstawicieli instytucji bezpośrednio sprawujących władzę. Dzięki temu członkowie mają swobodę kształtowania swojej społeczności. Co jest ważne, wybory odbywają się na zasadzie większościowej, przy uwzględnianiu praw mniejszości i wszyscy mieszkańcy mają równe prawo głosu (równość). Takie partycypowanie w działaniach grupowych, wymaga zrozumienia potrzeb innych ludzi, co za tym idzie braterstwa. Lokalna demokracja, jest doskonałą szkołą obywatelskości (base of citizenship), gdyż na lokalnym poziomie ludzie rozstrzygają sprawy im najbliższe, a jednocześnie dokonuje się to w najbardziej bezpośredni sposób. Wolność związana z samorządem terytorialnym jeszcze inne znaczenie, mówi się że dzięki samorządowi następuje rozczłonkowanie władzy, a więc unika się niebezpieczeństwa jakim jest skupienie rządów w jednych rękach. Niektóre teorie przedstawiają samorząd terytorialny w negatywnym świetle. Teoretycy względem wyboru publicznego dostrzegają poważne wady, wpisane w działanie demokratycznie wybranych przedstawicieli wspólnot lokalnych i administracji publicznej. Inne koncepcje, rozważają samorząd terytorialny jako opozycję w stosunku do władzy centralnej .

## 2.3 Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce

Samorządu terytorialny swój początek bierze od Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Tendencją rewolucji było przekształcenie państwa z władzą absolutną w państwo konstytucyjnie zdecentralizowane. Efekt tego działania widoczny był nie tylko na terenie Francji ale także w innych krajach europejskich, m.in. w Polsce. W kraju, w którym wówczas panowała anarchia i chaos, poprzez przyjęte reformy przez Sejm Czteroletni



wdrożona została polska wersja samorządowa. Definiowała ją ustawa o miastach z 18 kwietnia 1791 r. w pomniejszym czasie włączona do Konstytucji 3 Maja.

W XIX wieku system samorządu terytorialnego i jego organizacja na ziemiach polskich przedstawiały się różnie i stanowiły pewną wypadkową systemów ustrojowych panujących w państwach zaborczych. Państwo pruskie w najwyższym stopniu rozwinęło lokalne samorządy, które to były zorganizowane trójszczeblowo posiadający względną samodzielność. W zaborze austriackim samorząd był dwuszczeblowy, a od siedemdziesiątych lat XIX w. miał o wiele większą swobodę działania aniżeli samorząd pruski. Na terenie zaboru rosyjskiego samorząd prawie w ogóle nie istniał. Po odzyskaniu przez Polskę w 1918 r. niepodległości jednym z ważniejszych problemów stało się znormalizowanie ustroju państwa. Prace te trwały długo a spowodowane były olbrzymimi różnicami gospodarczymi i kulturowymi między wybranymi częściami kraju. Marcowa konstytucja z 1921 r. wyznaczyła jedynie ujednoczony trójszczeblowy system samorządu terytorialnego (na stopniu gminy, powiatu i województwa) w całym kraju. Całkowitą znaczenie konstytucyjne samorząd terytorialny uzyskał w 1933 r., kiedy to zostały wdrożone jednolite przepisy samorządowe na terenie całej Polski, z mocy tzw. ustawy „scaleniowej”. Ustawa ta łączyła mozaikę różnych form organizacyjnych samorządu na całym obszarze państwa. Do czasu wybuchu II wojny światowej nie powiodło się wprowadzić na stopniu wojewódzkim pełnego samorządu. Na drodze kontynuacji budowy w Polsce samorządności, stanęła II wojna światowa, a po niej zmiana ustroju politycznego. Przez okres Polski Ludowej formalnie istniał reaktywowany samorząd terytorialny za sprawą dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r. Jednakże stał się on bardzo szybko ubezwłasnowolniony, a samą funkcje samorządu powierzono radom narodowym na wzór sowieckiego ustroju.

Definitywnie i jednoznacznie samorząd zlikwidowano ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 20 marca 1950 r., dołączając go w układ administracji rządowej. W Polsce od 1950 r. funkcjonował system, który kopiował pochodzący z ZSRR model „jednolitej władzy państwowej” i tym samym na okres 40 lat samorząd przestał istnieć.

Samorząd terytorialny reaktywowany został w Polsce dopiero w 1990 roku. Na samym początku był jednostopniowy, gdyż nie posiadał samorządowych wspólnot wyższego rzędu, czyli wojewódzkich i powiatowych. Powstały jedynie gminy, posiadające osobowość prawną i zaopatrzone w mienie komunalne. Elementem bardzo istotnym samodzielności i niezależności jednostek samorządu terytorialnego była ich finansowa samodzielność. Konstytucja RP zagwarantowała jednostkom samorządu terytorialnego akces w publicznych dochodach w odpowiedniej skali w przypadających im zadaniach. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego musiały być wprowadzane ze stosownymi korektami w podziale publicznych dochodów. Jednak to ustawy ustrojowe w sposób bardzo szczegółowy wyznaczają źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W Konstytucji zastosowano regułę iż źródła dochodów określa się ustawowo, a nie konstytucyjnie. Duże znaczenie samodzielności oraz niezależności finansowej samorządu terytorialnego uwydatniono w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Zawiera ona swoisty katalog podstawowych i wzorcowych zasad, wedle których kształtuje się gospodarkę finansową społeczności lokalnych.

Obecnie w polskim układzie kompetencji władzy publicznej Konstytucja przyznaje najpierw kompetencję ogólną jednostkom samorządu terytorialnego, następnie w ramach kompetencji samorządów - kompetencje jednostkom podstawowym czyli gminom. Inne jednostki samorządu terytorialnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny jest trójszczeblowy, a jego jednostki to około 2,5 tysiąca gmin, ponad 300 powiatów, 65 powiatów na prawach miast oraz 16 województw.

## 2.4 Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego

Mianem finansów określa się proces gromadzenia i rozdziału środków pieniężnych, a w potocznie mówiąc są to środki pieniężne którymi dysponują prywatne i publiczne podmioty gospodarcze. W ujęciu ekonomicznym finanse obejmują zjawiska związane z ruchem pieniądza. Nie obejmują natomiast tych zjawisk, w których pieniądź występuje w innym charakterze, to jest na przykład: mierzenie nakładów

inwestycyjnych, produkcji czy konsumpcji. Stosunki finansowe powstające przy gromadzeniu i wydatkowaniu pieniężnych zasobów przez poszczególne podmioty przyjmują nową nazwę od tych właśnie podmiotów, stąd występują: finanse publiczne, finanse przedsiębiorstw, finanse ludności. Przed rokiem 1990 w Polsce dzielono finanse na kapitalistyczne i socjalistyczne. Przy czym finanse socjalistyczne (budżet i kredyt) oraz zdecentralizowane (finanse przedsiębiorstw państwowych). Oprócz finansów państwa wyodrębniono finanse: spółdzielczości, związków zawodowych, organizacji społecznych oraz finanse ludności. Ze zmianą kryterium własności, które było spowodowane urynkowieniem gospodarki, powstały dwa sektory (tj. sektor publiczny i sektor prywatny), możemy wyróżnić finanse publiczne i finanse prywatne. Różnice pomiędzy finansami publicznymi a finansami prywatnymi określił P.M. Gaudement. Według niego „równowaga finansów prywatnych i przemieszczania prywatnych zasobów są kształtowane przez prawa gospodarki rynkowej, takie jak prawo podaży i popytu na rynku kapitałowym, które określają stopę procentową. Natomiast równo waga finansów publicznych i przemieszczania zasobów publicznych są zdominowane przez instytucje państwa i wyznaczone przez władzę państwową”.

Państwo i samorząd terytorialny wedle prawa wypełniają przypisane im zadania. Na zadania te otrzymują określone środki finansowe, które przesądzają o możliwościach, rozmiarach i jakości realizowanych zadań. Naturą finansów publicznych jest gromadzenie oraz rozdzielanie zasobów pieniężnych, aby zaspokoić wspólne potrzeby społeczeństwa.

Państwo integruje w stosunki finansowe podmiotów prywatnych poprzez stosowanie przepisów prawa oraz egzekucji wykonywania postanowień tych przepisów. W ustanowionych przez państwo lub inne związki publiczno-prawne (art. Gminy) normach prawnych zawarte są określone zespoły, zwane instytucjami finansowo-prawnymi. Taką instytucję tworzy zespół norm prawnych, który realizuje określoną funkcję wobec finansów, tj. wpływa na przebieg zjawisk finansowych. Instytucją finansowo-prawną może być podatek, opłata, dotacja, stypendium, lub fundusz.

Zjawiska finansów dają się sklasyfikować i tak według Z. Federowicza klasyfikacja może być oparta na kryteriach przedmiotowych i podmiotowych. Pierwszy rodzaj obejmuje dochody i wydatki pieniężne ekwiwalentne albo rynkowe. Polegają one na powiązaniu wydatku pieniężnego jednego podmiotu ze wzajemnym świadczeniem ze strony innego podmiotu, który realizuje przychód. Do przychodów i wydatków należą między innymi ruchy pieniądza związane z zakupem i sprzedażą towarów, a także wynagrodzenia za pracę.

Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego powinno opierać się na uporządkowanym zbiorze reguł, norm, narzędzi oraz przepisów prawa. Ponadto finansowanie opiera się na wykorzystaniu narzędzi i instrumentów oferowanych przez instytucje finansowe, które przekazują kapitału oraz są pośrednikami w jego pozyskiwaniu. To oznacza to, że finansowanie powinno być systemem, który regulowany jest przez prawo. Przez pojęcie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć ogół zasad, reguł, decyzji, narzędzi i instytucji (podmioty sektora publicznego) stworzonych przez obowiązujące w danym państwie prawo, którego celem jest stworzenie warunków i środków do zaopatrzenia jednostek samorządu terytorialnego w kapitał (środki finansowe) niezbędny do funkcjonowania i realizacji zadań.

Praktycznie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego związany jest z jakością dostarczanych usług i dóbr w określonym czasie. Należy więc postulować stworzenie mechanizmów zapewniających zadowalający poziom jakości dostarczanych dóbr i usług, przez określenie takiego poziomu środków publicznych, który będzie odpowiedni do rozmiaru i struktury realizowanych zadań oraz będzie się dostosowywał do zmian w potrzebach zgłaszanych przez społeczność lokalną. Stąd też konieczne jest powiązanie zasad i reguł finansowania z narzędziami służącymi do osiągnięcia odpowiedniego zasilania finansowego, decyzjami oraz instytucjami związanymi z przepływem zasileń czyli dawcami kapitału i jego odbiorcami.

W systemie finansowania naczelną rolę pełnią narzędzia finansowania. Należy tutaj rozgraniczyć źródła finansowania i instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Źródło finansowania jest związane z kierunkiem przepływu kapitału, jego pochodzeniem lub kreowaniem. Możemy je podzielić na źródła finansowania wewnętrzne (kreowane wewnątrz systemu jednostki samorządowej) lub zewnętrzne (pochodzące spoza systemu wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego). Instrument określa sposób

postępowania, zasadę, technikę lub środek służący uzyskaniu środków finansowych i realizacji zapotrzebowania na nie. Instrumenty są wyznacznikiem źródeł finansowania, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Sposób finansowania oznacza formę, możliwość lub środek pozyskania kapitału (środków finansowych) na realizację określonego zadania przez jed–nostkę samorządu terytorialnego. Należy wyjaśnić podstawowe kategorie związane z systemem zasilania jednostek samorządu terytorialnego. Do nich należą: środki publiczne, dochody, przychody, wpływy. Pojęcie środki publiczne obejmuje: dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, przychody ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych, przychody z prywatyzacji majątku, przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, przychody z otrzymanych pożyczek i kredytów, przychody pochodzące z prowadzonej działalności oraz z innych źródeł . Można stwierdzić, że są to dochody i przychody, które mogą mieć charakter zwrotny lub nie podlegają zwrotowi.

Dochody publiczne to definitywne, czyli bezzwrotne, zasilanie w środki finansowe władz publicznych (rządowych lub samorządowych). Ich źródłem są dochody lub przychody podmiotów prawnych i osób fizycznych, ich majątek lub zdolność do konsumpcji. Dochody publiczne najczęściej są kreowane w postaci podatków, opłat, ceł, czyli danin publicznych. Wyjątek stanowią darowizny, zapisy, spadki oraz dochody czerpane z tytułu posiadania majątku .

Przychodami publicznymi są wszystkie wpływy nie mające charakteru dochodów publicznych. Przychody publiczne mogą mieć źródło kreowania w danym państwie oraz poza jego granicami. Przychody publiczne mają charakter zwrotny i mogą przybrać postać długu lub powstają w wyniku operacji finansowych.

Przez pojęcie wpływów należy rozumieć fizyczny wpływ środków publicznych na rachunki jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na to czy mają charakter zewnętrzny, czy wewnętrzny. Fizyczny wpływ oznacza zwiększenie środków pieniężnych na rachunkach bankowych jednostki samorządowej. System finansowania powinien uwzględniać zasady stałości i stabilności wpływów do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też środki dzielą się na: środki publiczne zwyczajne (np. podatki, opłaty, udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa), środki publiczne nadzwyczajne (np. kredyty, pożyczki, wpływy z emisji papierów wartościowych, darowizny, spadki, kary) .

System finansowania może zostać skonstruowany z wykorzystaniem wewnęt–rznych lub zewnętrznych zasileń, jak również ich kombinacji. Wśród elementów wchodzących w skład systemu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, które uwzględnia samorządowa gospodarka finansowa oraz które są znaczące z punktu widzenia finansów samorządowych, można wyróżnić: dochody o charakterze bezzwrotnym - są to dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa jako źródła finansowania działalności bieżącej oraz inwestycyjnej i pokrywania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, udział w podatkach państwowych oraz dochody nieperiodyczne; dochody te są przekazywane ustawowo; mogą też być przekazywane na określonych warunkach:

przychody zwrotne - są to środki finansowe otrzymywane na określony czas i na określonych warunkach przez samorząd, a po okresie umownym podlegają zwrotowi ich dawcy.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na trzy kategorie:

1. Dochody własne:

- wpływy z podatków ustalonych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw,
- wpływy z opłat,
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa:
  - w podatku dochodowym od osób fizycznych,
  - w podatku dochodowym od osób prawnych.

2. Subwencja ogólna

3. Dotacje celowe z budżetu państwa.

Rysunek 2. Źródła dochodów samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Art. 167 ust. 2, ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz.U.Nr 78, poz. 483).

Ponadto dochodami wszystkich szczebli samorządu terytorialnego mogą być również środki finansowe, które pochodzące ze źródeł zagranicznych i nie podlegające zwrotowi, w tym również środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem nie podlegających zwrotowi środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Chodzi tu głównie o środki, które Polska otrzymywała w ramach pomocy przedakcesyjnej oraz środki, do których nabyliśmy uprawnienia z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej. Ogólnie rzecz biorąc, poza wpływami z VAT, akcyzy i ceł, które w całości są dochodami budżetu państwa, oraz podatkami dochodowymi od osób fizycznych i prawnych, z których wpływy są dzielone między państwo i jednostki samorządu terytorialnego, wszystkie pozostałe wpływy

z podatków i opłat są dochodami jednostek samorządu terytorialnego.

System finansowania w Polsce ma charakter mieszany. Udział w podatkach stanowiących dochód państwa został ustalony jako dochód gmin, powiatów i województw z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Subwencje i dotacje są dochodami przekazywanymi jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa w oparciu o przepisy prawa określające zarówno sposób, zasady i tryb ich przekazywania, jak i zasady ich naliczania oraz procedury. Dochody te charakteryzują się silną zależnością od budżetu państwa oraz relatywnie niską elastycznością. Przychody zwrotne to środki pozyskiwane na rynku finansowym, które z mocy zawartych umów podlegają zwrotowi w określonym terminie. Zobowiązania, które nie zostały zaliczone do przychodów budżetowych to te, które nie są zaliczane do przychodów w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, i nie są źródłem pozyskania kapitału, lecz sposobem, i powodują powstanie zobowiązań obciążających budżet (np. leasing).

Jednostki samorządu terytorialnego, w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinny mieć odpowiedni udział w dochodach publicznych, tzn. umożliwiający właściwe wykonywanie zadań. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mogą następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Obserwuje się jednak dużą rozbieżność między decentralizacją zadań a decentralizacją środków publicznych służących ich realizacji, co jest sprzeczne z uregulowaniami zawartymi w konstytucji.

## 2.5 Dochody gmin w Polsce

Jednym z najważniejszych warunków właściwego wykonywania przez lokalne organy zadań jest zaopatrzenie ich w odpowiednie finansowe środki. Rozwiązania prawne odnoszące się do dochodów decydują w istocie o możliwościach i zakresie działania tychże organów. Struktura budżetowej gospodarki, będąca rezultatem podziału terytorialnego państwa, wymaga racjonalnego podziału dochodów.

Podział pomiędzy poszczególnymi szczeblami systemu budżetowego dochodów może przebiegać w różny sposób. W teorii, podział taki może być rezultatem przyznania jednostkom wszystkich szczebli kompetencji do stanowienia o dochodach własnych. Istotą takiego rozwiązania jest to, że organy każdego szczebla adekwatnie do swoich potrzeb decydują o dochodach. Takie stosowanie rozwiązania w praktyce mogłoby prowadzić do rozregulowania systemu finansowego uniemożliwiając prowadzenie polityki finansowej jako skutecznej w skali państwa, oraz kierowanie gospodarki narodowej. Z tych względów takie rozwiązanie, niekiedy analizowane w piśmiennictwie, w żadnym państwie nie występuje. Organy lokalne z reguły mają bardzo małe kompetencje normodawcze, które odnoszą się do ich dochodów, i tylko szczebel centralny ma w tym zakresie dominujące znaczenie.

Głównym sposobem dzielenia dochodów jest podział poszczególnych źródeł między szczeble budżetowej gospodarki. Podział taki jest rezultatem przyznania danemu szczeblowi wskazanych źródeł dochodów. Jest to powszechnie stosowany i występujący podział dochodów, jednakże nie jest to jedyny sposób dzielenia środków.

Innym sposobem jest podzielenie środków z jednego źródła. Dochody otrzymywane z jednego źródła

wpływać mogą na konto dwóch lub więcej szczebli w gospodarce budżetowej. Podział dochodów z jednego źródła przybrać może postać bardzo różnych konstrukcji prawnych. Najłatwiejszy sposób polega na tym, że z określonego źródła dochody wpływają do wybranego budżetu i to są dochody tzw. „własne” tegoż budżetu, ale pewna przepisami określona ich część trafia do budżetu ale innego stopnia .

Określone powyżej sposoby dzielenia dochodów nie są w stanie jednak zapewnić środków na realizację zadań poprzez organy lokalne i obok nich stosuje się też transfery, które polegają na przenoszeniu środków pomiędzy budżetami na różnych szczeblach. Przyznawane środki przez wyższy szczebel szczeblowi niższemu określa się mianem dotacji lub subwencji. Dotacje i subwencje służą wyrównywaniu różnic w zakresie dochodowego potencjału oraz zaspokajania potrzeb, które występują między różnymi obszarami. Mogą być one także skierowane na realizowanie konkretnych zadań .

Główne źródła dochodów własnych gmin:

- wpływy z podatków:
  1. od nieruchomości,
  2. leśny,
  3. rolny,
  4. od środków transportu,
  5. od czynności cywilnoprawnych,
  6. dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podat-kowej,
  7. od posiadania psów,
  8. od spadków i darowizn;
- wpływy z opłat:
  1. skarbowej,
  2. miejscowej,
  3. targowej,
  4. administracyjnej,
  5. eksploatacyjnej,
  6. innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
- dochody z majątku gminy,
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jed-nostek budżetowych,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów .

### 2.5.1 Dochody podatkowe

Zasilanie wewnętrzne jednostek samorządu terytorialnego to podatki i opłaty lokalne pobierane na podstawie aktów prawnych, jak dochody, które są generowane dzięki podejmowaniu odpowiednich działań przez władze lokalne lub regionalne. Podatki należą do bardzo złożonych kategorii prawnych, fiskalnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych. Zgodnie z najbardziej rozpowszechnioną definicją podatek jest pieniężnym, przymusowym, nieodpłatnym i bezzwrotnym świadczeniem na rzecz państwa lub innych

związków publicznoprawnych (np. samorządów) .

Podatki stanowią z jednej strony dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś zmniejszają dochody podmiotów płacących. Narzuca to konieczność stosowania przez władze lokalne odpowiedniej polityki fiskalnej, powodującej takie kształtowanie stawek podatków, żeby podmioty prowadzące działalność i zarobkujące nie musiały uciekać się do zaniechania uiszczania podatków lub zmiany miejsca prowadzenia działalności na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z kryterium przedmiotowym, podatki dzieli się na majątkowe i dochodowe. Źródłem poboru podatków majątkowych jest posiadany przez podatnika majątek. Jeżeli na skutek nałożenia podatku następuje uszczuplenia majątku, to ma miejsce podatek realny. Jeżeli zaś źródłem podatku jest dochód z majątku, to jest to podatek nominalny. Przedmiotem opodatkowania przy podatkach dochodowych jest dochód, który najczęściej w przypadku jednostki samorządu terytorialnego pochodzi z działalności gospodarczej.

Do podatków majątkowych zalicza się podatek: od nieruchomości, rolny leśny, od środków transportu, od posiadania psów oraz od spadków i darowizn. Obowiązek podatkowy przy podatku od nieruchomości ciąży na podmiotach, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem oraz na użytkownikach wieczystych nieruchomości lub ich części . Stawki podatkowi określa się procentowo (dla budowli) lub kwotowo (dla budynków i gruntów); są one zróżnicowane zależnie od przeznaczenia oraz rodzaju nieruchomości. Podstawą podatku od nieruchomości jest powierzchnia gruntu i budynków. Jedyny wyjątek stanowi opodatkowanie wartości budowli. Podatek od nieruchomości ma największe znaczenie fiskalne i generuje najwyższe wpływy do budżetów lokalnych. Stanowi też podstawowy instrument wspomagający zarządzanie finansami samorządowymi. Konstrukcja tego podatku jest bardzo prosta, co ułatwia oszacowanie wpływów z tego źródła. Podatek ten nie podlega gwałtownym wahaniom, gdyż gminy mają ewidencję budynków i gruntów co ułatwia jego obliczanie i pobór, minimalizuje też koszty administracyjne.

Podatek od nieruchomości, pełniąc funkcję fiskalną, dostarcza środków na realizację zadań publicznych. Jego znaczenie w budżetach poszczególnych gmin jest zróżnicowane; jest ono uwarunkowane charakterem i funkcją spełnianą przez gminę. Podatek ten odgrywa większą rolę w gminach miejskich, charakteryzujących się dużym stopniem urbanizacji, i mniejszą w gminach wiejskich oraz w gminach słabo zagospodarowanych . Znaczenie tego źródła dochodów będzie większe, jeżeli zmieniony zostanie sposób jego ustalania - nie na podstawie wielkości, lecz wartości nieruchomości, wówczas wpływy do budżetów lokalnych mogłyby być wyższe. Wiązałoby się to jednak z trudnością ustalenia i kolejnymi aktualizacjami rynkowej wartości kapitałowej oraz czynszowej, co mogłoby doprowadzić do znacznych opóźnień w rynkowym weryfikowaniu pod staw opodatkowania.

Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie podatku od nieruchomości mają możliwość ustalania stawek niższych niż wynikające z przepisów prawa. Jest to możliwe dzięki wyposażeniu ich przez państwo we władztwo podatkowe i samodzielność finansową. Mogą również wprowadzać inne, niż ustawowe, zwolnienia czy ulgi oraz ustalać sposoby płatności, wyznaczać inkasentów i ich wynagrodzenie. Osoby, na których ciąży obowiązek podatkowy z tego tytułu muszą uiścić podatek od nieruchomości w terminach wskazanych w ustawie.

Przy podatku rolnym opodatkowaniu podlegają grunty gospodarstw rolnych. Podstawę opodatkowania stanowi, dla gruntów gospodarstw rolnych, liczba hektarów przeliczeniowych, ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych, wynikająca z ewidencji gruntów oraz zaliczenia gminy do danego okręgu podatkowego, a dla pozostałych gruntów liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków . Wysokość wpływów z tego podatku do budżetów gmin uzależniona jest od: charakteru gminy, jakości gleby, zaliczenia gminy do danego okręgu podatkowego, kształtowania się cen żyta w roku poprzedzającym rok podatkowy, polityki prowadzonej przez radę gminy.

Wpływy z podatku rolnego nie należą do najwyższych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na niewielkie kwoty należne z tytułu posiadania przedmiotu opodatkowania. Ponadto istnieje szereg sytuacji, w których podatnicy uzyskują dodatkowe (poza ustawowymi) ulgi, zwolnienia czy umorzenia podatku. Powodem mogą być złe warunki atmosferyczne i działania odwoławcze podatników od decyzji podatkowych .

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają wszystkie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na prowadzenie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia lasu wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Znaczenie fiskalne tego źródła podatkowego również jest bardzo niewielkie. Nie stanowi zatem skutecznego narzędzia ułatwiającego zarządzanie finansami samorządowymi. Zastąpienie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego jednym, opartym na wartości nieruchomości może przyczynić się do wzrostu wpływów budżetowych, a przede wszystkim będzie stanowił bardzo skuteczny instrument wspomagający zarządzanie finansami i całą gospodarkę jednostek samorządu terytorialnego.

Podatkowi od środków transportu podlegają samochody ciężarowe, które spełniają warunki określone w ustawie, ponadto autobusy, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą. Wysokość podatku od środków transportu zależy m.in. od roku produkcji pojazdu, liczby miejsc siedzących, rodzaju środka transportu i jego wpływu na środowisko naturalne. Podatek od środków transportu należy do jednostki samorządu terytorialnego z tytułu posiadania przedmiotu opodatkowania, bez względu na fakt, czy przynosi dochody właścicielowi, czy też nie. Jednostki samorządu terytorialnego muszą bardzo rozważnie podejmować decyzje dotyczące wysokości tego podatku, ponieważ zbyt wysokie stawki mogą spowodować zarejestrowanie środka transportu w innej jednostce samorządu terytorialnego. Podatek ten stanowi istotne narzędzie służące do prowadzenia polityki podatkowej i zarządzania finansami. Najmniejsze, wręcz znikome znaczenie fiskalne ma podatek od posiadania psów. Obowiązek podatkowy z tego tytułu ciąży na osobach fizycznych posiadających psy. Zwolnienia obejmują osoby niepełnosprawne oraz personel dyplomatyczny. Jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość rozszerzenia katalogu zwolnień. Bardzo trudny jest pobór tego podatku, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego nie mają rejestru psów, a mieszkańcy wiedząc o braku sankcji za niepłacenie go, często nie uiszczają należności, mimo że wysokość tego podatku jest niewielka. Występują również sytuacje, w których jednostki samorządu terytorialnego nie rezygnują z ustalania tego podatku, a i tak nie osiągają żadnych wpływów do budżetu, ponieważ przeznaczają te pieniądze na schroniska dla zwierząt (za pobór podatku odpowiedzialni są wtedy przedstawiciele danego schroniska). Ze względu na charakter i przedstawione wady, podatek ten ma niewielkie znaczenie z punktu widzenia zarządzania finansami samorządowymi.

Kolejnym podatkiem majątkowym jest podatek od spadków i darowizn. Przedmiotem opodatkowania jest nabycie własności rzeczy i praw majątkowych w kraju w drodze spadku lub darowizny przez osoby fizyczne. Obowiązek podatkowy ciąży na nabywcy własności rzeczy i praw majątkowych, a w przypadku darowizny muszą go uiścić solidarnie obdarowany i darczyńca. Wysokość wpływów z tego podatku uzależniona jest od ilości spadków i darowizn, a także od stopnia pokrewieństwa obdarowanego i darczyńcy (zakwalifikowanie do właściwej grupy podatkowej jest ważne z uwagi na występowanie kwoty wolnej od podatku). Jednostka samorządu terytorialnego nie może oddziaływać na wysokość wpływów do budżetu z tego podatku, ponieważ uiszczenie jest związane z wystąpieniem konkretnego zdarzenia, a stawki wynikają bezpośrednio z ustawy i związane są ze stopniem pokrewieństwa stron. Z tego powodu nie stanowi on istotnego instrumentu zarządzania finansami. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości wprowadzania ulg i zwolnień od tego podatku, a także obniżania kwot należnych; muszą kierować się wyłącznie zapisami ustawy.

Wśród podatków dochodowych na szczeblu samorządowym należy wyróżnić podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej. Dochody objęte kartą podatkową nie są łączone z innymi dochodami podatnika, a wysokość karty podatkowej wynika z tabel stanowiących załącznik do ustawy, gdzie przy każdym rodzaju działalności podana jest stawka miesięczna karty. Stawka karty właściwa dla podatnika prowadzącego działalność gospodarczą określoną we wniosku o opodatkowanie w tej formie wynika z decyzji urzędu skarbowego. Jednostka samorządu terytorialnego chcąc uzyskać większe wpływy z tego źródła zasilania, powinna stworzyć dogodne warunki do powstawania małych firm, które wybrałyby sposób rozliczania się z podatków na podstawie karty podatkowej. Jest to jedyny sposób zwiększeniu wpływów z tego źródła, ponieważ wprowadzanie ulg, zwolnień umorzeń z tego tytułu nie należy do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

#### 2.5.2 Opłaty i dochody z majątku gmin

Dodatkową grupę dochodów wewnętrznych stanowią opłaty. Są one zaliczane do grupy danin odpłatnych, uzupełniających dochody podatkowe. Opłata ma podobne cechy do podatku: jest jednostronnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, a podstawę jej pobierania stanowi prawo. Istotą opłaty jest zmniejszanie zasobów pieniężnych płatnika opłaty .

Dochody pochodzące z opłat można sklasyfikować według kryterium podmiotowego, przedmiotowego i administracyjnego. Ze względu na podmiot wyróżnia się opłatę eksploatacyjną, miejscową, za użytkowanie wieczyste, uiszczane za niezabudowanie lub nie zagospodarowanie gruntów w określonym terminie, prolongacyjną. W kategorii przedmiotowej wyróżnia się opłaty skarbowe, targowe, parkingowe oraz koncesyjne. Do opłat o charakterze administracyjnym należą opłaty za wydanie świadectwa o miejscu pochodzenia zwierząt oraz opłaty za czynności administracyjne.

Wśród wymienionych opłat największe znaczenie ma opłata skarbowa. Z tego źródła jednostki samorządu terytorialnego mają największe wpływy do budżetu. Jednak do kreowania i kształtowania polityki gospodarczej najbardziej nadają się opłaty targowe, eksploatacyjne, miejscowe i adiacenckie. Oczywiście wymienione źródła nie występują obligatoryjnie w każdej jednostce samorządu terytorialnego, tylko w tych, które spełniają określone warunki.

Opłatę skarbową mają obowiązek uiszczać osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, jeżeli sporządzają dokumenty, składają podania i załączniki do podań albo jeżeli na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowych lub wydaje zezwolenia i zaświadczenia. Jednostka samorządu terytorialnego nie ma prawa ustalać własnych stawek, musi korzystać z tabel znajdujących się w załączniku do ustawy. Powoduje to, że nie jest możliwe jej swobodne kształtowanie i konstruowanie. Podstawą szacowania mogą być trendy historyczne, co może być pomocne w prognozowaniu strumieni finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Dodajmy, że wpływy z tytułu tej opłaty do budżetu jednostek samorządu terytorialnego są najwyższe .

Kolejne źródło dochodów stanowi opłata eksploatacyjna. Obowiązek jej uiszczenia obciąża przedsiębiorcę wydobywającego kopalinę ze złoża. Wysokość opłaty ustala się jako iloczyn stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny i jej ilości wydobytej w okresie rozliczeniowym. Stawki opłat dla poszczególnych rodzajów kopaliny określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Opłatę tę pobiera się na terenie tych jednostek, które mają nadające się do eksploatacji złoża minerałów (np. pokłady węgla). Opłata ta nie ma w pełni charakteru lokalnego, gdyż jednostka samorządu terytorialnego dzieli się wpływami z tego tytułu z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy. Jednostki, które mają na swoim terenie określone złoża, pozyskują znaczne dochody z tytułu uiszczenia przez przedsiębiorców tych opłat. Z drugiej jednak strony, jednostki te powodują dużą degradację środowiska naturalnego, co obliguje je do ponoszenia wydatków na go ochronę i odtwarzanie .

Opłaty targowe, miejscowe i administracyjne charakteryzują się tym, że jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie ustalać ich stawki podstawie upoważnienia ustawowego, określać zasady ustalania i poboru oraz termin ich płatności. Dodatkowo ustawodawca dopuszcza wprowadzenie innych, niż wynikające z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnień od tych opłat. Ponadto władze samorządowe mogą zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa, wyznaczyć inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Opłata targowa jest faktycznie uproszczoną formą podatku od sprzedaży na targowiskach . Pobiera się ją od osób fizycznych, osób prawnych oraz od jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej . Jednostka samorządu terytorialnego jest upoważniona do różnicowania wysokości stawek opłaty targowej; nie może ona jednak przekraczać maksymalnej stawki ustalonej w drodze rozporządzenia ministra finansów. W prawie tym przejawia się władztwo decyzyjne i możliwość skutecznego prowadzenia polityki podatkowej oraz oddziaływania na wielkość dochodów generowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego pobierają również opłaty klimatyczne, w ustawie nazywane miejscowymi . Pobiera się je od osób fizycznych przebywających czasowo w celach wypoczynkowych, zdrowotnych lub turystycznych, w miejscowościach mających korzystne właściwości klimatyczne lub walory krajobrazowe albo w miejscowościach, którym nadano status „obszaru ochrony uzdrowiskowej”. Pobiera się



je za każdy dzień pobytu. Opłaty tej dokonuje się wyłącznie w miejscowościach określonych przez wojewodę na wniosek rady gminy, w uzgodnieniu z ministrem środowiska. Ten warunek powoduje, że opłata ta nie jest pobierana we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. W jednostkach, które mają prawo ją pobierać, stanowi ważne źródło zasileń budżetowych. Tym samym ma wpływ na zarządzanie finansami na szczeblu lokalnym.

Opłata administracyjna jako jedyna ma charakter fakultatywny i jest pobierana za czynności administracyjne przez organy samorządowe wówczas, gdy za czynności te nie jest przewidziana opłata skarbową. Nie można jednak nakładać opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, które na mocy odrębnej ustawy są zwolnione od opłaty skarbowej. Znaczenie fiskalne tej opłaty jest bardzo małe. Nie stanowi ona żadnego skutecznego narzędzia służącego do zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego

Odrębną grupę dochodów stanowią wpływy uzyskiwane z funduszy ochrony środowiska (wojewódzkiego, powiatowego, gminnego), które mają środki pochodzące min. z opłat za korzystanie ze środowiska, opłat za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko czy opłat produktowych. Co prawda, środki te mogą być wydatkowane tylko na te kierunki, na które zezwalają przepisy dotyczące poszczególnych funduszy celowych, ale stanowią ważne źródło wsparcia realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych. Wynika to z faktu, że często zadania wynikające z celu danego funduszu są bezpośrednio zbieżne z zadaniami jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla. Przykładem mogą być fundusze ochrony środowiska szczebla gminnego i powiatowego. Zadania finansowane z funduszy mogą być realizowane bezpośrednio z rachunku funduszu lub poprzez budżet w formie dotacji celowych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego mogą również uzyskiwać dochody z tytułu posiadanego majątku. Wynika to z zarządzania majątkiem trwałym i obrotowym oraz podejmowania w tym zakresie decyzji. Dochody z zarządzania majątkiem trwałym obejmują w szczególności: sprzedaż mienia komunalnego, prywatyzację przedsiębiorstw będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, czynsze z najmu i dzierżawy, sprzedaż akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego oraz dochody z dywidend i wpływy i leasingu składników majątku komunalnego.

Wśród dochodów z zarządzania majątkiem obrotowym wyróżnia się;

- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym i od udzielanych pożyczek,
- dochody z tytułu lokowania okresowo wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych,
- dochody uzyskane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej.

Grupa wpływów z majątku ma bardzo duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji w zakresie zarządzania finansami samorządowymi. Przez odpowiednie działania można sprawić, że dochody te będą bardzo wysokie, należy jednak mieć na uwadze fakt, że np. sprzedaż majątku spowoduje znaczne zasilenie budżetu, ale tylko jednorazowo. Zanim przystąpi się do konkretnego działania należy więc rozważyć wszelkie opcje. W celu zwiększenia bazy dochodowej należy w skuteczny sposób podejmować decyzje o lokowaniu czasowo wolnych środków nawet na krótkie okresy, ponieważ w skali roku decyzje takie mogą przynieść bardzo duże korzyści finansowe.

Mniejsze znaczenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego mają wpływy incydentalne. Nie mają one charakteru stałego i są stosunkowo trudne do oszacowania przez zarządzających jednostką samorządu terytorialnego, chociaż planując dochody budżetowe uwzględnia się ich periodyczność oraz trendy historyczne. W ramach tej kategorii dochodów można wyróżnić: darowizny, spadki, zapisy, kary pieniężne, grzywny, mandaty, odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, środki z funduszy celowych, udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Wielość i różnorodność dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza, niestety, że wpływy uzyskiwane z tych źródeł mają duże znaczenie fiskalne. Nadto występują przypadki przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego nowych zadań bez zapewnienia środków na ich realizację. Dodatkowo niekorzystną sytuacją jest fakt następowania polaryzacji między jednostkami samorządowymi. Jednostki zasobne stają się jeszcze bardziej jednostkami samorządowymi. Jednostki zasobne stają się jeszcze bardziej

zasobne, natomiast jednostki biedniejsze mogą jeszcze bardziej tracić na znaczeniu i stawać się jeszcze mniej zasobne. W niektórych gminach, powiatach i województwach udział dochodów z tytułu wewnętrznych źródeł finansowania w dochodach ogółem jest bardzo niski, co oznacza, że realizują one swoje zadania ze środków otrzymywanych z budżetu państwa. Jednostki te mogą mieć dużo mniejszą swobodę decyzyjną w zakresie realizowanych zadań, ze względu na konieczność realizacji zadań obligatoryjnych, na które często brakuje środków.

System zasilania wewnętrznego powinien funkcjonować sprawnie i racjonalnie. Powinno się to przejawiać we właściwym poborze podatków i opłat oraz ich egzekucji w przypadku nieterminowego regulowania. Podejmując decyzje w ramach zarządzania finansami należy uwzględniać zdolność poszczególnych podatników do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych oraz tak określać terminy płatności podatków (nie dotyczy to terminów ściśle wskazanych przez ustawy podatkowe), aby były one zgodne z możliwościami płatniczymi podatników, co dotyczy przede wszystkim decyzji związanych z umorzeniami i ulgami podatkowymi. Ważnym elementem powinna być również ocena skutków (pozytywnych i negatywnych) oddziaływania podatków na wzrost popytu i wzrost gospodarczy oraz analiza tych instrumentów jako czynników kreujących zachęty inwestycyjne na poziomie lokalnym .

### 2.5.3 Subwencje i dotacje

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny, to znaczy, że jest roszczeniowa. Ponadto ustawa określa okresy jej wypłat, co miesiąc 1/12 ogólnej kwoty subwencji. Jeżeli jednostka samorządu nie otrzyma swojej części subwencji z budżetu centralnego, to bez względu na to, czy w budżecie państwa są pieniądze, czy ich nie ma, od nie przekazanych na czas kwot jednostkom samorządu terytorialnego przysługują, licząc od dnia następnego po upływie terminu, odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych .

Subwencja ogólna składa się z części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej. Najważniejszą częścią subwencji ogólnej jest jej część oświatową. Jakkolwiek cel tej subwencji jest jednoznacznie zdefiniowany, jednostki samorządu terytorialnego mogą ją przeznaczyć - zgodnie z istotą subwencji na dowolne inne cele. Części oświatową i wyrównawczą otrzymują wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Natomiast część równoważącą subwencji ogólnej otrzymują gminy i powiaty, zaś województwa zamiast części równoważącej otrzymują część regionalną .

Tabela 3. Rozkład subwencji ogólnej na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie Subwencja ogólna
Oświatowa Wyrównawcza Równoważąca Regionalna
Województwo tak tak nie tak
Powiat tak tak tak nie
Gmina tak tak tak nie

Źródło: Opracowanie własne.

Minister finansów przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego część oświatową subwencji ogólnej w ratach miesięcznych, w terminie do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wpłaty wynagrodzeń. Natomiast pozostałe części subwencji ogólnej przekazuje w 12 równych ratach miesięcznych, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca .

Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w łącznej kwocie określonej w ustawie budżetowej dla roku bazowego, następnie skorygowanej ze względu na zmianę zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Od tak ustalonej kwoty odlicza się 0,6% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą tą dysponuje Minister Finansów po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz

reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Rezerwa musi być rozdzielona najpóźniej do 30 listopada roku, w którym została utworzona. Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu kwoty rezerwy, rozdziela się między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych w rozporządzeniu ministra edukacji narodowej i sportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach. Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest wydatkiem budżetu państwa, który zarazem jest dla jednostek samorządu terytorialnego stabilnym źródłem ich dochodów. Dla gmin część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej kwoty uzupełniającej. Ta pierwsza jest ustalana na podstawie wysokości dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na jej jednego mieszkańca i jest tym wyższa im niższy jest tak obliczony dochód podatkowy gminy w realizacji do przeciętnego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin w Polsce. Wielkość wsparcia w ramach kwoty podstawowej zależy od dystansu dochodów na jednego mieszkańca w danej gminie od średniej krajowej i jest szczegółowo regulowana w ustawie. Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów ma charakter przejściowy a jego celem jest wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach w związku a wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań. Wysokość równoważącej przeznaczonej dla gmin zależy od ich sytuacji finansowej oraz od wysokości ich wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Natomiast na poziomie powiatów poza realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej dodatkowo bierze się pod uwagę zróżnicowanie sieci dróg powiatowych. Część regionalna subwencji ogólnej jest skierowana do województw i rozdzielana z uwzględnieniem takich wskaźników makroekonomicznych jak relacja stopy bezrobocia i wielkości PKB do średnich krajowych , ale także w proporcji do powierzchni dróg przypadających na jednego mieszkańca w danym województwie . Dotacjami celowymi są środki z budżetu państwa (czyli dotacje celowe z budżetu państwa) przeznaczone na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi, inne niż środki z budżetu Unii Europejskiej, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe .

Na podstawie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami gminy mogą być dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na m.in. na finansowanie:

- zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami,
- zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej ( pozycja ta ma szczególne znaczenie na poziomie województw samorządowych , które realizują tzw. kontrakty wojewódzkie, które są realizowane w ramach programów rozwoju regionalnego),
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- zadań z zakresu kultury objętych mecenatem państwa .

#### 2.5.4 Przychody zwrotne

Przychody zwrotne stanowią źródło finansowania gminy. Należą do nich pożyczki, kredyty, i obligacje komunalne. Otrzymywane są na określony czas i na określonych warunkach, czyli stanowią zwrotne zasilenie zewnętrzne. Jednostki samorządu terytorialnego przy wykorzystywaniu tych przychodów muszą w sposób obligatoryjny uwzględniać uwarunkowania prawne wskazujące na zasady wykorzystywania i konstruowania instrumentów dłużnych. Podstawowymi aktami prawnymi w tym zakresie są: ustawa o finansach publicznych, prawo bankowe, ustawa o obligacjach, ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, kodeks cywilny.

Umowy pożyczki i kredytu, co do istoty gospodarczej, są zbliżone. Pożyczka ma źródło prawne w kodeksie cywilnym. Jest to umowa konsensualna, która polega na zgodnym oświadczeniu woli stron, na mocy której pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na pożyczkobiorcę określoną ilość środków pieniężnych lub rzeczy

oznaczonych co do gatunku, a pożyczkobiorca zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy, tego samego gatunku, w tej samej ilości. Umowa dotycząca pożyczki jest dwustronnie zobowiązującą, ale nie ma charakteru wzajemności. Obowiązek zwrotu pożyczki nie stanowi odpowiednika świadczenia ze strony pożyczkodawcy, a odpłatność nie należy do elementów przedmiotowo istotnych. Tym samym pożyczka może mieć charakter czynności odpłatnej i nieodpłatnej. Pożyczka nie ma charakteru celowego, ani jej udzielenie nie zależy od występowania po stronie pożyczkobiorcy jakichś specjalnych przesłanek wstępnych. W kodeksie cywilnym istnieje zastrzeżenie dotyczące możliwości ustalenia przez Radę Ministrów górnej wysokości odsetek pobieranych od umowy dotyczącej pożyczki .

Kredyt ma źródło prawne w ustawie - prawo bankowe. W umowie dotyczącej kredytu bankowego bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na określony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach wskazanych w umowie, zwrotu kwoty kredytu wraz z należnymi odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz do zapłaty prowizji od udzielonego kredytu . Umowa kredytu jest umową konsensualną, zastrzeżoną w prawie bankowym jako czynność bankowa kwalifikowana. Obowiązkiem banku jest oddanie do dyspozycji kredytobiorcy określonej kwoty środków pieniężnych i dochowanie tajemnicy bankowej. Udzielenie kredytu jest uzależnione od posiadania zdolności kredytowej, której pojęcie zdefiniowano ustawowo, chyba że zostanie ustanowiony szczególny sposób zabezpieczenia spłaty kredytu. Kredyt zostaje udzielony na oznaczony w umowie okres. Dopuszcza się okresy karencji w spłacie kredytu.

Przyjmując za kryterium podziału tego źródła finansowania technikę funkcjonowania oraz metodologię rozliczania kosztów, kredyty bankowe można podzielić na: rewolwingowe i nierewolwingowe oraz konsorcjalne .

Kredyty rewolwingowe to kredyty, przy których kredytobiorca w okresie umownym wykorzystuje środki z udzielonego kredytu do wysokości ustalonego limitu (plafonu) z jednoczesną możliwością wcześniejszej spłaty i ponownego wykorzystania do wysokości limitu. Spłata kredytu może następować automatycznie z pierwszych wpływów na rachunek kredytobiorcy lub na podstawie każdorazowych odrębnych dyspozycji. Koszty występujące przy funkcjonowaniu tego rodzaju kredytu to; płacone odsetki, prowizja przygotowawcza, prowizja za administrowanie kredytem, prowizja od niewykorzystanych kwot kredytu. Odsetki od kredytu są płatne cyklicznie w okresach miesięcznych, kwartalnych lub w innych cyklach, natomiast prowizje są płatne w terminach określanych według oferty publicznej danego banku lub w terminach ustalanych indywidualnie .

Kredyty nierewolwingowe mogą być uruchomione przez kredytobiorcę w całości lub w transzach; spłacane muszą być w terminach określonych umową kredytową. Kredytobiorca ma prawo (lub nie) dokonać wcześniejszej spłaty kredytu, ale nie ma prawa ponownie wykorzystać wcześniej spłaconych środków kredytowych. Koszty występujące przy funkcjonowaniu tego rodzaju kredytu to płacone odsetki, prowizja przygotowawcza oraz prowizja od wcześniejszych, niezgodnych z umową spłat kredytu (kary umowne) . Kredyt konsorcjalny jest udzielany przez kilka banków. Konsorcjum tworzy się z reguły wtedy, gdy udzielenie kredytu danemu kredytobiorcy przez jeden bank przekracza jego możliwości wynikające z wielkości funduszy własnych (ograniczenia wynikające z obowiązującego prawa bankowego) lub w celu zdywersyfikowania ryzyka kredytowego. Koszty obsługi tego rodzaju kredytu rozkładają się na poszczególne banki będące uczestnikami konsorcjum, według kwot zaangażowania w daną jednostkę samorządową, płaci się również wynagrodzenie agentowi, który jest aranżerem konsorcjum . Kredyt konsorcjalny może mieć charakter rewolwingowy lub nierewolwingowy. Ogólnie koszty związane z zaciąganiem kredytów przez jednostki samo-rządu terytorialnego można ująć w sposób następujący:

$$KDK = KP + KO + KOP,$$

gdzie:

KDK - koszty ogółem (długu) związane z wykorzystaniem kredytu jako źródła finansowania;

KP - koszty związane z pozyskaniem źródła finansowania (np. ekspertyzy, koszty rozpatrzenia wniosku);

KO - koszty odsetkowe;

KOP - dodatkowe koszty z tytułu opłat i prowizji związanych z wykorzystaniem

kredytu.

Przy czym koszty odsetkowe najczęściej oblicza się według następującego wzoru:

$$KO = KZD \times LD \times SO / (360/365),$$

gdzie:

KO - koszty odsetkowe;

KZD - kwota zadłużenia (kredytu);

LD - liczba dni w danym okresie odsetkowym;

SO - stopa procentowa;

360/365 - baza roczna, przyjmowana jako umowna lub rzeczywista liczba dni w roku.

Kolejnym instrumentem finansowania są obligacje komunalne. Obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do określonego świadczenia. Obligacja jest papierem zastawnym, swobód nie przenoszonym (poza obligacjami z ograniczeniem obrotu), dzięki temu łatwiej ją wykorzystywać w różnych operacjach finansowych (np. użyć jako zabezpieczenia). Do obligacji dołącza się arkusz kuponowy oprocentowania, jeśli warunki emisji to przewidują, oraz arkusz wykupu obligacji. Emitent całym swoim majątkiem odpowiada za zobowiązania wynikające z obligacji. Wyjątek stanowią obligacje przychodowe, przy których zabezpieczeniem interesów dawców kapitału jest przychód lub wartość majątku inwestycji. Emisja może być przeprowadzona w drodze subskrypcji publicznej lub skierowanej do indywidualnych adresatów .

Zwrot długu z tytułu obligacji najczęściej następuje jednorazowo pod koniec emisji; emitent obligacji może również w inny sposób zapisać warunki ich wykupu wyborze obligacji jako źródła finansowania należy kierować się kosztami. Podjęcie decyzji o emisji obligacji przez jednostki samorządu terytorialnego należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Organ wykonawczy zajmuje się organizacją emisji i przygotowaniem propozycji jej warunków. Metodologia obliczania kosztów emisji obligacji jednostki samorządu terytorialnego jest podobna do obliczania kosztów kredytów bankowych. Różnica wynika z faktu, że cena rynkowa obligacji zawiera również odsetki, które zwykle płaci się raz w roku .

Wybierając obligacje jako źródło finansowania realizacji zadań jednostka samorządu terytorialnego powinna brać pod uwagę następujące elementy: kształtowanie się bieżących dochodów oraz ich projekcję, majątek jako potencjalne źródło zabezpieczenia obligacji, sposób oznaczenia obligacji i przeprowadzenia emisji, sposób oprocentowania obligacji (obligacje o stałym oprocentowaniu, o zmiennym oprocentowaniu, indeksowane, z kuponem zerowym), termin wykupu obligacji, ewentualne dochody związane z przedsięwzięciem, w szczególności przy emisji obligacji przychodowych. Z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego należy doprowadzić do sytuacji, w której będzie możliwe odniesienie do tej części obligacji, która faktycznie finansuje działalność danej jednostki samorządu terytorialnego. Toteż istnieje konieczność skorygowania ceny rynkowej obligacji .

Szczególnym przypadkiem obligacji komunalnych są obligacje przychodowe. Ich cechą charakterystyczną jest to, że źródłem finansowania wykupu są przychody z danego przedsięwzięcia, które było finansowane z emisji. W efekcie właściciele obligacji zyskują prawo do przychodów z inwestycji (lub majątku), finansowanej z środków pozyskanych z emisji obligacji. Należy pamiętać, że uchwała o emisji obligacji przychodowych powinna określać rodzaj i cel inwestycji, sposób obliczenia przychodów z niej, a także wskazywać, do jakiej części przychodów z inwestycji lub majątku powstałego w jej wyniku obligatariusze mają prawo pierwszeństwa przy zaspokajaniu roszczeń. Wskazany instrument ma zastosowanie w powiązaniu z przychodami osiąganymi przez podległe jednostki lub zależne jednostki. Daje on szczególne możliwości, gdyż wiąże ten instrument, jako podlegający zwrotowi, z przychodami osiąganymi z inwestycji, która została za jego pomocą sfinansowana .

## 2.5.5 Inne sposoby pozyskiwania dochodów

Istnieją jeszcze inne sposoby finansowania realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego. Należą do nich zazwyczaj realizowanie w oparciu o umowy, dostarczenie dóbr i usług dla podmiotów zewnętrznych, lub tworzenie nowych podmiotów zależnych lub nie od jednostki samorządowej, które funkcjonują w oparciu o rynkowe reguły, typowe dla sektora komercyjnego. Jednym z najbardziej rozpowszechnionych sposobów pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań jest :

- partnerstwo publiczno- prywatne,
- project finance ,
- outsourcing,
- leasing,
- umowy o podobnym charakterze,
- bezzwrotne środki pomocowe.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) oznacza łączenie kapitałów prywatnych i publicznych. Musi ono spełniać cztery warunki. Są nimi: umowa, finansowanie, realizacja i eksploatacja. Cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest przynoszenie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach wykonania danego przedsięwzięcia. Takim przedsięwzięciem może być zadanie lub przedsięwzięcie ze strefy inwestycyjnej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego lub społecznego, przedsięwzięcie promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturowe. Wymienione działania muszą należeć do strefy zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny oraz przynosić korzyści dla interesu publicznego większe niż korzyści wynikające z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia.

Project finance to podobnie jak partnerstwo publiczno- prywatne współpraca sektora publicznego i prywatnego. Różnica polega na tym, że Project opiera się na zewnętrznych źródłach finansowania oraz utworzeniu spółki zajmującej się prowadzeniem inwestycji i w przyszłości zarządzaniem powstałymi środkami . Project finance jest sposobem finansowania polegającym na dostarczaniu przez instytucję finansową lub grupę instytucji finansowych oraz inwestorów kapitałowych funduszy na pokrycie nakładów związanych z projektem inwestycyjnym, pod warunkiem, że zaangażowane środki zostaną zwrócone z nadwyżek pieniężnych wygenerowanych w trakcie eksploatacji gotowego obiektu. Nadwyżki finansowe stanowią jedyne źródło spłaty długu zaciągniętego na finansowanie inwestycji. Sposób ten odciąża budżet jednostki samorządu terytorialnego od spłaty zobowiązań względem dawców kapitału na inwestycje. Project finance jest kompozycją funduszy (kapitału) składającą się na tzw. „montaż” finansowy dużych projektów inwestycyjnych. Najczęściej w skład „montażu” finansowego wchodzi kredyty, długoterminowe papiery wartościowe, pożyczki rządowe, gwarancje lub ubezpieczenia od ryzyka .

Outsourcing jest pojęciem obejmującym oprócz finansowania inwestycji i jej eksploatacji, realizację zadań w sposób nieinwestycyjny. Outsourcing definiowany jest najczęściej jako przedsięwzięcie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej danego podmiotu (w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego jako całości lub jej części), realizowanych funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom. Przekazanie to można zrealizować w formie kontraktu na usługi oraz koncesji na wykonywanie usług. Outsourcing opiera się na procedurze przetargowej. Konieczne jest więc dokładne sprecyzowanie warunków zamówienia publicznego, wskazanie zasad sprawowania kontroli nad wykonaniem zadań ze strony sektora publicznego oraz rozliczanie płatności. Ważnym elementem jest odpowiednia jakość usług dostarczanych społeczności lokalnej.

Kolejnym sposobem realizacji zadań jest leasing i umowy o podobnym charakterze (dzierżawa, najem). Leasing opiera się na przekazaniu przez jedną stronę dobra (ruchomości lub nieruchomości) do odpłatnego korzystania przez drugą stronę. Jednostka samorządowa może być korzystającym (leasingobiorcą), może też wskazać na podległą jednostkę. Leasing jest umową uregulowaną w kodeksie cywilnym. Leasing jest zobowiązaniem finansującego, w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa, do nabycia oznaczonej rzeczy od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w umowie i oddania tej rzeczy korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub

wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Definicja praw i obowiązków stron leasingu wskazuje jedynie na konsekwencje bilansowe tej umowy. Pozostałe regulacje zawarto w ustawie o rachunkowości oraz ustawie o podatku od towarów i usług. Pierwszą konsekwencją jest wskazanie na kwalifikację .

Inne możliwości daje jednostce samorządowej pozyskanie bezzwrotnych środków pomocowych. Środki te mają charakter zewnętrzny i pochodzą z funduszy Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych. Jest to zewnętrzny instrument finansowania działalności samorządu terytorialnego, pozyskiwany formie umów. Najczęściej, w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, bezzwrotne środki finansowe pochodzą właśnie z funduszy unijnych; skład wchodzi:

- fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa),
- środki inicjatyw wspólnotowych (INTERREG III, EQUAL, , LEADER +),
- Fundusz Spójności .

## 2.6 Struktura dochodów budżetów gmin w Polsce

Obecnie od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego określony w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, która utraciła moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Przykładową strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego ukazują dane zawarte w tabeli 4 z lat 1999-2005 .

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - w porównaniu z regulacjami obowiązującymi do końca grudnia 2003 r. - doprowadziła do zmiany struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększanie dochodów własnych, a zmniejszanie udziału dotacji i subwencji z budżetu państwa. Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Tabela 4 przedstawia udział dochodów własnych i innych w dochodzie ogólnym gmin w latach 1999-2005.

Tabela 4. Struktura dochodów własnych gmin w latach 1999-2005

### Wyszczególnienie

Rok

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005

Dochód własny gminy 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100%

Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych 29,9% 27,3% 26,0% 24,4% 23,5% 29,1% 28,1%

Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych 2,6% 3,0% 2,1% 2,1% 1,3% 2,1% 2,0%

Podatek od nieruchomości 21,4% 23,4% 28,5% 33,4% 35,3% 33,4% 31,4%

Podatek od środków transportowych 1,4% 1,4% 1,5% 1,9% 2,0% 1,9% 1,7%

Podatek rolny 4,3% 3,9% 4,0% 4,3% 5,1% 4,7% 4,3%

Podatek od czynności cywilno prawnych - - 3,0% 2,6% 2,2% 2,1% 1,9%

Opłaty skarbowe 7,9% 7,2% 2,0% 1,4% 1,1% 1,4% 1,3%

Wpływy z tytułu karty podatkowej 1,2% 1,1% 0,8% 0,6% 0,4% 0,3% 0,3%

Dochody z majątku gminy 11,6% 15,1% 9,2% 8,8% 8,8% 8,5% 7,3%

Pozostałe dochody 19,7% 17,6% 22,9% 20,5% 20,3% 17,5% 21,7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie L. Jędrzejewski, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w

Polsce, Wydawnictwo Branta, Gdańsk 2007, s.74.

Z danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika, że największy udział w dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999-2009 miały dochody własne i subwencje ogólne. Razem stanowiły one średnio 80,3% wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Gminy najwięcej środków finansowych w latach 1999-2005 zgromadziły z dochodów własnych (średnio 50,4%) i subwencji ogólnej (średnio 36,4%). W 2004 roku znacząco wzrosły dochody gmin. Między innymi wpływ na to miały zwiększone udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (z 27,6% do 35,72% w 2004 roku, a od 2005 roku, do 39,34%) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (z 5% do 6,71% w 2004 roku). Warto przypomnieć, że na kształtowanie się poziomu dochodów własnych gmin, pochodzących z podatków, znaczący wpływ mają organy gmin, które ustalają i wyznaczają wysokość podatków lokalnych, a także udzielają ulg podatkowych . Bardzo dobrze obrazuje to rysunek 3, przedstawiający udział procentowy dochodów w poszczególnych latach.

Rysunek 3. Struktura dochodów własnych gmin w latach 1999 – 2005 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 4.

W strukturze dochodów władnych gmin, zamieszczonych w tabeli 4 dominującą pozycję zajmuje podatek od nieruchomości, którego udziały w analizowanym okresie wzrosły z 21,4% w roku 1999 do 31,4% w roku 2005. Drugą w kolejności pozycję zajmują udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Udziały te w latach 1999-2003 sukcesywnie malały (spadły z 29,9% na 23,5%) a w latach 2004-2005 wzrosły i utrzymują się na ustabilizowanym 28,1 % poziomie. Natomiast udziały w podatku dochodowym od osób prawnych utrzymują się średnio na ok. 2% poziomie. Maleją dochody z majątku gminy z 11,6% w roku 1999 na 7,3% w roku 2005. Przy czym jednym tylko roku, a był to rok 2000, wystąpił wzrost do poziomu 15,1%. Istotną pozycję w dochodach własnych gmin stanowią dochody pozostałe. Ich udział w latach 1999-2005 wyniósł średnio 20% .

### Rozdział III

#### Kształtowanie się dochodów budżetowych w gminie Modliborzyce

##### 3.1 Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Modliborzyce to jedna z 213 gmin województwa lubelskiego. Jest to gmina typowo wiejska położona w południowo-zachodniej części województwa lubelskiego (przed reformą administracyjną w województwie tarnobrzeskim), w powiecie janowskim, na pograniczu trzech regionów geograficznych Polski: Wyżyny Lubelskiej, Kotliny Sandomierskiej i Rostocza. Graniczy z gminami: Janów Lubelski, Potok Wielki, Batorz, Szastarka i Godziszów. Powierzchnia gminy Modliborzyce wynosi 153,15 km<sup>2</sup>. Ponad połowę gminy stanowią użytki rolne, pozostała część to obszary leśne i inne. Tabela 5 przedstawia procentowy udział poszczególnych użytków w całej powierzchni gminy.

Tabela 5. Struktura powierzchni gminy Modliborzyce

L.p. Rodzaje użytków Powierzchnia gminy

1 użytki rolne 55 %

2 obszar leśny 36 %

3 pozostałe 9 %

Źródło: Opracowanie własne.



W składzie gminy można wyróżnić 26 wsi sołeckich, w których zamieszkuje 7.587 mieszkańców, w tym mężczyzn - 3.735 i kobiet - 3.852, gęstość zaludnienia (mieszk. / km<sup>2</sup>) - 47,7. Cała ludność gminy Modliborzyce stanowi 14,73% ludności powiatu. Gmina Modliborzyce jest rolniczą gminą, gdzie gospodarstwa rolne są bardzo rozdrobnione a średnia powierzchnia takiego gospodarstwa rolnego wynosi 3,66 ha. Tabela 6 przedstawia dokładniejszą strukturę demografii gminy.

Tabela 6. Demografia gminy Modliborzyce  
Opis Wszystkich ogółem Mężczyźni Kobiety  
Jednostka osób % osób % osób %  
Populacja 7587 100 3.735 49,2 3.852 50,8  
Gęstość zaludnienia  
(mieszk./km<sup>2</sup>) 47,7 23,7 24  
Źródło: Opracowanie własne.

W skład gminy Modliborzyce wchodzi 26 miejscowości. W przedstawionej tabeli 7 widzimy zróżnicowanie liczby mieszkańców przypadających na poszczególne okolice.

Tabela 7. Wykaz miejscowości i ludności w gminie Modliborzyce

L.P.	Miejscowość	Liczba osób
1	Antolin	113
2	Bilsko	63
3	Brzeziny	150
4	Ciechocin	51
5	Dąbie	329
6	Felinów	154
7	Gwizdów	91
8	Kalemie	13
9	Lute	236
10	Majdan	136
11	Michałówka	132
12	Modliborzyce	1287
13	Pasieka	182
14	Słupie	440
15	Stojeszyn Pierwszy	417
16	Stojeszyn Drugi	431
17	Stojeszyn Kolonia	139
18	Świnki	12
19	Węgliska	131
20	Wierzchowiska Pierwsze	909
21	Wierzchowiska Drugie	636
22	Wolica Pierwsza	295
23	Wolica Druga	228
24	Wolica Kolonia	305
25	Kolonia Zamek	445
26	Zarajec	257

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwały gminy z zakresu strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Na terenie gminy funkcjonują prywatne przedsiębiorstwa związane przede wszystkim z działalnością rolną.

Są to między innymi: Matthias - zakład przetwórstwa mięsnego, młyny, ubojnia, kaszarnie, piekarnie, paczknia warzyw i owoców. Obok zakładów związanych z przetwórstwem w gminie działają placówki usługowe i handlowe. Łącznie 132 podmioty prowadzące tutaj swoją działalność gospodarczą. Wymienione zakłady produkcyjne stanowią bardzo niski stopień uprzemysłowienia gminy. Ma to wpływ niestety na utrzymanie się skromnego rynku pracy i tym samym wysokiej stopy bezrobocia w gminie. Przez miejscowość Modliborzycy przebiega główny szlak komunikacyjny trasa E 19, dzięki której gmina ma łatwy dostęp do Janowa Lubelskiego - 8 km czy też Lublina - 80 km. Teren gminy obsługuje PKS oraz prywatni przewoźnicy, co ułatwia mieszkańcom gminy dojazd do głównych miast (Stalowej Woli, Biłgoraja, Rzeszowa, Krosna, Warszawy itd).

Na terenie gminy funkcjonują: Publiczna Szkoła Podstawowa w Modliborzycach, Wierzchowiskach, Stojeszynie i Wolicy Pierwszej, Publiczne Przedszkole w Modliborzycach, Wierzchowiskach i Stojeszynie, Publiczne Gimnazjum w Modliborzycach, Wierzchowiskach i Stojeszynie oraz Liceum Ogólnokształcące w Modliborzycach. Do szkół podstawowych, gimnazjum i liceum uczęszcza 1.122 uczni, do przedszkoli 128 dzieci. Znaczący udział w kształtowaniu życia społecznego mają różne placówki, które prowadzą działalność w zakresie rozpowszechniania kultury. Można zaliczyć do nich zarówno Gminny Ośrodek Kultury w Modliborzycach ze świetlicą w Wierzchowiskach Pierwszych oraz Gminna Biblioteka Publiczna w Modliborzycach, przy której działają trzy filie: Wierzchowiska Pierwsze, Stojeszyn Pierwszy i Wolica Pierwsza oraz mające siedzibę w budynku Urzędu Gminy Gminne Centrum Informacji. Istnieje chór kościelny, zespoły ludowe, a także Koła Gospodyń Wiejskich. W Modliborzycach i Wierzchowiskach Pierwszych funkcjonują kluby sportowe zrzeszające młodzież z tego terenu.

Na terenie gminy działa 10 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych. Dwie jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych włączono do Krajowego Systemu Ratownictwa.

Dostęp do usług w zakresie świadczeń zdrowotnych zapewnia mieszkańcom gminy Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Modliborzycach oraz placówka z podstawową opieką medyczną w Wierzchowiskach. W pobliżu Ośrodka Zdrowia umiejscowione są dwie apteki. Od 1998 roku funkcjonuje Stacja Opieki Caritas, która świadczy usługi pielęgniarstwa oraz zajmująca się wydawaniem żywności dla osób najuboższych z terenu całej gminy.

Gmina Modliborzycy posiada wiele walorów przyrodniczych i antropogenicznych. Jest bardzo atrakcyjna turystycznie. Posiada liczne ścieżki przyrodnicze i dobrą bazę noclegową. Wzdłuż rzeki Sanna znajdują się obszary chronionej przyrody są tu piękne źródłiska oraz stawy hodowlane. Bukowe lasy, znajdujące się w Wierzchowiskach wyróżniają gminę spośród innych. Bogactwo flory i fauny, spokój, cisza, zdrowa woda, świeże powietrze przyciągają ludzi z dużych aglomeracji miejskich. Mając na uwadze fakt, iż w pobliżu brak jest większych ośrodków przemysłowych środowisko przyrodnicze nie jest skażone. Tym samym zaczyna powoli rozwijać się turystyka i agroturystyka.

### 3.2 Wykonanie dochodów w budżecie gminy Modliborzycy w latach 2005-2008

Odzwierciedleniem bezpośrednim sytuacji ekonomicznej gminy jest jej budżet. Sposób w jaki ujęto w budżecie gminy dochody bezpośrednio nie wpływa na wykonanie zaplanowanego budżetu. Dochody gminy zawarte w budżecie wynikają z ustaw i aktów prawnych, które to obowiązują firmy oraz osoby fizyczne i prawne do dokonywania wpłat na rzecz budżetu. Rozmiary dochodów w budżecie nie zależą więc od tego jak zostaną one ujęte ale od tego jak będą kształtowały się wszystkie procesy gospodarcze oraz jakie decyzje gmina podejmie poza uchwałą budżetową. Ustalenie szczegółowego planu dochodów gminy ma jednak bardzo duże znaczenie, gdyż pozwala na bieżąco oceniać wykonanie budżetu gminy oraz zapobiegać potencjalnym zagrożeniom. Plan dochodów w budżecie gminy Modliborzycy podzielony został w dwóch tabelach. Tabela 8 zawiera dane z lat 2005-2006 z kolei tabela 9 przedstawia dane z lat 2007-2008. Zamierzeniem takiego podziału było pokazanie przejrzystego zestawienia struktury planowanych dochodów w gminie w latach 2005-2008.

Wyszczególnienie Dochody 2005r.

w zł Udział % Dochody 2006r.

w zł Udział %

Dochody ogółem	12 754 561,00	100,00%	14 690 166,00	100,00%
010 Rolnictwo i łowiectwo	1 129 000,00	8,85%	2 044 105,00	13,91%
400 Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę	290 000,00	2,27%	—————	—————
600 Transport i łączność	615 000,00	4,83%	—————	—————
700 Gospodarka mieszkaniowa	12 000,00	0,09%	12 000,00	0,08%
750 Administracja publiczna	102 015,00	0,80%	230 818,00	1,57%
751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa	1 200,00	0,02%	1 128,00	0,01%
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	9 220,00	0,07%	—————	—————
756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	1 674 916,00	13,13%	—————	—————
	1 808 881,00	12,32%	—————	—————
758 Różne rozliczenia	6 856 872,00	53,76%	7 046 383,00	47,97%
801 Oświata i wychowanie	29 638,00	0,23%	391 767,00	2,67%
852 Pomoc społeczna	1 414 700,00	11,09%	2 213 000,00	15,06%
853 Pozostałe zadnia w zakresie polityki społecznej	50 000,00	0,39%	—————	—————
854	—————	—————	—————	—————
Pomoc materialna dla uczniów	—————	—————	26 994,00	0,18%
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	570 000,00	4,47%	545 000,00	3,71%
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	—————	—————	370 090,00	2,52%

Tabela 8. Struktura planu dochodów za lata 2005-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzycy z lat 2005-2006.

Wyszczególnienie Dochody 2007r.

w zł Udział % Dochody 2008r.

w zł Udział %

Dochody ogółem	15 078 914,00	100,00%	20 596 293,00	100,0%
010 Rolnictwo i łowiectwo	2 014 000,00	13,36%	4 212 966,00	20,45%
400 Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę	—————	—————	—————	—————
600 Transport i łączność	10 000,00	0,07%	1 269 500,00	6,16%
700 Gospodarka mieszkaniowa	15 000,00	0,10%	90 500,00	0,44%
750 Administracja publiczna	93 387,00	0,63%	104 329,00	0,51%
751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa	1 137,00	0,01%	1 079,00	0,01%
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	—————	—————	—————	—————
756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	1 946 164,00	12,91%	—————	—————
	2 326 687,00	11,30%	—————	—————
758 Różne rozliczenia	7 342 836,00	48,67%	8 515 032,00	41,34%
801 Oświata i wychowanie	4 500,00	0,03%	210 700,00	1,02%
852 Pomoc społeczna	3 166 800,00	21,01%	3 365 500,00	16,34%
853 Pozostałe zadnia w zakresie polityki społecznej	—————	—————	—————	—————
854	—————	—————	—————	—————
Pomoc materialna dla uczniów	—————	—————	115 000,00	0,76%

900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska \_\_\_\_\_  
 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 370 090,00 2,45% 500 000,00 2,43%  
 Tabela 9. Struktura planu dochodów za lata 2007- 2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2007-2008.

Tabele 8 i 9, pokazują odpowiednio kwoty planowanych dochodów dla roku 2005 w wysokości 12 754 561,00 zł, w roku 2006 - 14 690 166,00 zł, w roku 2007 - 15 078 914,00 zł i w 2008 roku 20 596 293,00 zł. W tych okresach plany dochodów zakładały, że najistotniejszą pozycją dochodów gminy będą dochody z działu 758 „różne rozliczenia”. W planach przyjęto, że udział z tego działu wyniesie średnio 47.9% dochodów ogółem. Zauważamy również, że dochód z działu 852 „pomoc społeczna” też jest wysoki i wynosi średnio 15,87%. Trochę mniejsze są plany na dział „rolnictwo i łowiectwo”, które wynoszą 14,14%. Kolejnym istotnym dochodem są wpływy z podatków dochodowych od osób fizycznych, osób prawnych i jednostek nie posiadającej osobowości prawnej. Udział ten wynosi średnio 12,41% dochodów ogółem. Piątą pozycję stanowią dochody z działu 600 „transport i łączność” w wysokości 2,76%. Na uwagę zasługują również dochody z działu 921 „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, które zaplanowane były średnio na 1.87%. Z Pozostałych działów dochody nie przekroczyły średnio 1% w ogólnych dochodach analizowanego okresu.

Wykonanie dochodów w gminie Modliborzyce zostało zawarte w tabeli 10 i 11. Tabele prezentują dane z wykonania budżetu gminy analizowanych lat 2005-2008.

Wyszczególnienie Dochody 2005r.

w zł Udział % Dochody 2006r.

w zł Udział %

Dochody ogółem	11683780,00	100,00%	13176663,26	100,00%
010 Rolnictwo i łowiectwo	19 014,00	0,17%	93 373,71	0,70%
400 Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę	66 575,00	0,58%	_____	
600 Transport i łączność	735 000,00	6,30%	200 000,00	1,50%
700 Gospodarka mieszkaniowa	21 652,00	0,19%	22 708,91	0,17%
750 Administracja publiczna	99 313,00	0,85%	96 813,49	0,73%
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa	37 893,00	0,32%	22 269,00	0,17%
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	12 000,00	0,10%	4 407,93	0,03%
756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej	1 693 720,00	14,49%	1 929 932,04	14,49%
758 Różne rozliczenia	6 894 143,00	59,00%	7 363 340,10	55,30%
801 Oświata i wychowanie	35 996,00	0,30%	19 641,08	0,15%
852 Pomoc społeczna	1 791 159,00	15,33%	3 299 068,00	25,82%
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	50 000,00	0,43%	_____	
854				
Pomoc materialna dla uczniów				
214	980,00	1,84%	125 109,00	0,94%
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5 935,00	0,05%	_____	
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6 400,00	0,05%	_____	

Tabela 10. Struktura wykonania dochodów za lata 2005-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z UG Modliborzyce z lat 2005-2006.

Wykonanie dochodów z lat 2005-2006 różni się względem planu dochodów. Dochód gminy zaplanowany w kwocie 12 754 561,00 zł w 2005 roku został zrealizowany jak przedstawia tabela 10 na kwotę 11 683 780,00 zł.

Różnica występuje również w 2006 roku, gdzie za plan dochodów przyjęto kwotę 14 690 166,00 zł, natomiast wykonanie zrealizowano w kwocie 13176663,26 zł. Podobna sytuację mamy w latach kolejnych badanego okresu. Jak przedstawia tabela 11 wykonanie budżetu z lat 2007-2008 nie pokrywa się z jego planem.

Wyszczególnienie Dochody 2007r.

w zł Udział % Dochody 2008r.

w zł Udział %

Dochody ogółem	14540897,40	100,00%	16326297,89	100,0%
010 Rolnictwo i łowiectwo	120 661,36	0,83%	196 440,43	1,20%
400 Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę	—————		—————	
600 Transport i łączność	420 000,00	2,89%	419 500,00	2,57%
700 Gospodarka mieszkaniowa	59 221,08	0,41%	171 815,14	1,05%
750 Administracja publiczna	148 476,87	1,02%	140 428,14	0,86%
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa	15 759,00	0,11%	1 079,00	0,01%
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	—————		—————	
756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej				
2	157 947,89	14,85%		
2	583 838,64	15,83%		
758 Różne rozliczenia	7 715 142,95	53,06%	8 672 048,76	53,12%
801 Oświata i wychowanie	130 423,41	0,90%	280 686,88	1,72%
852 Pomoc społeczna	3 150 594,26	21,68%	3 200 681,05	19,60%
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	—————		—————	
854				
Pomoc materialna dla uczniów				
254	838,59	1,69%	281 040,85	1,72%
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	367 832,00	2,55%	—————	
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	—————		378 739,00	2,32%

Tabela 11. Struktura wykonania dochodów za lata 2007- 2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z UG Modliborzyce z lat 2007-2008.

Budżet wykonany w 2007 roku to kwota 14 540897,40zł. zaś plan to 15 078 914,00 zł. Jak pokazuje tabela 11 rok 2008 przedstawia plan budżetu w wysokości 20 596 293,00 zł natomiast wykonanie w kwocie 16 326 297,89 zł. Na różnicę w wykonaniu i planie budżetów w analizowanych latach, składają się między innymi zmiany wprowadzone przez Radę Gminy i Wójta.

Tabela 12 przedstawia wartości procentowe wykonanego budżetu. Odpowiednio wykonanie względem planu wynosiło w 2005 roku 91,60%, w 2006 roku 89,70%, w 2007 roku 96,43% oraz w 2008 roku 79,23%.

Tabela 12. Wykonanie budżetu gminy z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez Radę Gminy i

Lata

Plan budżet

Wykonanie budżetu Ogółem wykonanie planu budżetu

(w %)

2008 r.

20 596 293,00 16326297,89 79,23%

2007 r.

15 078 914,00 14540897,40 96,43%

2006 r.

14 690 166,00 13176663,26 89,70%

2005 r.

12 754 561,00 11683780,00 91,60%

Wójta ( w %) z lat 2005-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce w latach 2005-2008.

Rysunek 4 bardzo dobrze obrazuje różnicę pomiędzy planem budżetu gminy z jego wykonaniem. Jak widzimy najlepszym rokiem pod względem wykonania planu był rok 2007, gdzie na plan budżet wykonanie stanowiło 96,43%.

Rysunek 4. Plan i wykonanie dochodów w poszczególnych latach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 12.

Dla potrzeb dokonania analizy zmian zachodzących w strukturze dochodów należy porównać kształtowanie się dochodów w rozbiciu na działy klasyfikacji budżetowej, w poszczególnych latach badanego okresu.

Porównanie takie przedstawia tabela 13.

Tabela 13. Struktura wykonania dochodów (w PLN)

Wyszczególnienie 2005 2006 2007 2008 Razem Udział  
(w %)

Rolnictwo i łowiectwo 19014,00 93373,71 120661,36 196440,43 429489,50 0,77

Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę 66575,00 ————— 66575,00 0,12

Transport i łączność 735000,00 200000,00 420000,00 419500,00 1774500,00 3,18

Gospodarka mieszkaniowa 21652,00 22708,91 59221,08 171815,14 275397,13 0,49

Administracja publiczna 99313,00 96813,49 148476,87 140428,14 485031,50 0,87

Urzędy naczelnych organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sadownictwa 37893,00  
22269,00 15759,00 1079,00 77000,00 0,14

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa 12000,00 4407,93 ————— 16407,93 0,03

Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej  
1693720,00 1929932,04 2157947,89 2583838,64 8365438,57 15,01

Różne rozliczenia 6894143,00 7363340,10 7715142,95 8672048,76 30644674,81 54,99

Oświata i wychowanie 35996,00 19641,08 130423,41 280686,88 466747,37 0,84

Pomoc społeczna 1791159,00 3299068,00 3150594,26 3200681,05 11441502,31 20,53

Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej 50000,00 ————— 50000,00 0,09

Pomoc materialna dla uczniów

214980,00 125109,00 254838,59 281040,85 875968,44 1,57

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska 5935,00 — 367832,00 — 373767,00 0,68

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 6400,00 ————— 378739,00 385139,00 0,69

Dochody ogółem 11683780,00 13176663,26 14540897,41 16326297,89 55727638,56 100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabel 10 i 11.

Z zestawienia w tabeli 13 zdecydowanie wynika, że wpływ na kształtowanie się wielkości dochodów w poszczególnych latach miały przede wszystkim następujące zadania finansowe:

1. otrzymane subwencje z działu różne rozliczenia - w badanym okresie dochody te łącznie wyniosły

30644674,81zł.

2. uzyskane dochody z zakresu pomocy społecznej - wyniosły 11441502,31zł.

3. uzyskane kwoty dochodów z podatków od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej” - wyniosły 8365438,57zł.

4. uzyskane dochody z tytułu transportu i łączności - wyniosły 1774500,00zł.

Tabela 14 oraz rysunki 7, 8 obrazują strukturę dochodów realizowanych w tych czterech działach klasyfikacji budżetowej, które przyniosły największe dochody dla gminy.

Tabela 14. Struktura dochodów z wyszczególnionych działów (w PLN)

Wyszczególnienie 2005 2006 2007 2008 Razem Udział

(w %)

Różne rozliczenia 6894143,00 7363340,10 7715142,95 8672048,76 30644674,81 54,99

- udział w dochodach ogółem (w %) 59,00% 55,30% 53,06% 53,12%

Pomoc społeczna 1791159,00 3299068,00 3150594,26 3200681,05 11441502,31 20,53

- udział w dochodach ogółem (w %) 15,33% 25,82% 21,68% 19,60%

Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej

1693720,00 1929932,04 2157947,89 2583838,64 8365438,57 15,01

- udział w dochodach ogółem (w %) 14,49% 14,49% 14,85% 15,83%

Transport i łączność 735000,00 200000,00 420000,00 419500,00 1774500,00 3,18

- udział w dochodach ogółem (w %) 6,30% 1,50% 2,89% 2,57%

Dochody ogółem 11683780,00 13176663,26 14540897,41 16326297,89 55727638,56 100,00

Udział sumy wyszczególnionych odchołów w dochodach ogółem 95,12 97,11 92,48 91,12 93,71

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 13.

Rysunek 5. Struktura dochodów z wyszczególnionych działów ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 14.

Rysunek 5 ilustruje średni udział procentowy największych dochodów z całego badanego okresu w gminie Modliborzyce. Udział procentowy dochodów z wybranych działów, w poszczególnych latach obrazuje rysunek 6.

Rysunek 6. Struktura dochodów z wyszczególnionych działów w poszczególnych latach ( w % )

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 14.

Z przedstawionych danych w tabeli 14 oraz z ilustrowanych rysunków 5 i 6 wynika, że w całym analizowanym okresie dochody samorządu uzyskane z tytułu subwencji wynosiły, 54,99 % dochodów ogółem, dochody i dotacje klasyfikowane w dziele „pomoc społeczna” wyniosły 20,53%, wpływy z podatków i opłat stanowiących dochód gminy oraz udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, klasyfikowane w dziele „dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej” – 15,01%, natomiast dochody klasyfikowane w dziale „ transport i łączność” wyniosły 3,18%. Dochody jednostki tylko z tych czterech źródeł stanowiły w badanym okresie odpowiednio w latach 2005-2008, 95%, 97%, 92%, 91,% dochodów, co daje średni udział w wysokości 94%.

Procentowy udział w wykonaniu dochodów ogółem w innych działach klasyfikacji budżetowej kształtował się w granicach do 1,57% w dziale „ pomoc materialna dla uczniów”. W pozostałych działach wykonanie nie przekroczyło 1% dochodów ogółem, toteż nie było znaczące dla budżetu analizowanej gminy. Porównane dane dotyczące wielkości dochodów, jak i ich struktury, obrazują, że kształtowanie się tych parametrów w latach 2005-2008, pod kątem możliwości inwestycyjnych samorządu, jest korzystne. Z badania

szczegółowego wahań zachodzących w realizacji poszczególnych dochodów wynika, że jednym ze znaczących źródeł dochodów są dochody własne, takie jak z działu „dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej”, gdzie zaobserwowano ich wzrost w trzech ostatnich latach. Wniosek stąd, że wynik finansowy gminy w kolejnych latach będzie korzystny.

### 3.3 Dochody i ich struktura

Podstawą do ustalenia zakresu przeprowadzanych zadań przez gminy jest wysokość dochodów budżetowych. Z tej przyczyny występuje potrzeba zastosowania pewnych mechanizmów, które racjonalizują gospodarkę finansową na płaszczyźnie dochodowej oraz wydatkowej budżetu gminy. Celem racjonalizacji dochodowej strony jest wzrost wielkości budżetu jednostki, który jest uzależniony od stosowania pewnych instrumentów politycznych i ekonomicznych.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego oznacza przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o strukturze jak i wysokości dochodów, przychodów a także o rodzaju i rozmiarze wydatków i rozchodów. Z punktu widzenia zasady samodzielności w pozyskaniu dochodów bardzo ważna jest ich struktura dochodów budżetowych. Najważniejszym elementem warunkującym zachowanie tej zasady jest wyposażenie jednostki samorządu terytorialnego, w tym wypadku gminy w stabilne i wydajne źródła dochodów, z których co najmniej część powinna stanowić dochody własne czyli dochody związane z danym terenem gminy.

W strukturze budżetu gminy możemy wyróżnić:

#### 1. Dochody własne, do których zaliczamy:

- podatki, w tym: rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów, od spadków i darowizn, dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej,
- udziały w podatkach stanowiących zasadniczo dochód budżetu państwa: w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, w podatku dochodowym od osób prawnych posiadających siedzibę na terenie gminy,
- dochody z majątku gminy, przykładowo dochody z najmu lub wydzierżawienia nieruchomości i lokali, dochody ze sprzedaży majątku gminy,
- opłaty, w tym: skarbowe, targowe, miejscowe, administracyjna (np. opłata za potwierdzenie wpisu do rejestru działalności gospodarczej),
- inne dochody, np.: spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, wpłaty z zysku gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

#### 2. Dochody zewnętrzne:

- subwencja ogólna otrzymywana z budżetu państwa,
- dotacje celowe z budżetu państwa, lub też od innych jednostek samorządu terytorialnego,
- finansowe środki pochodzące od źródeł zagranicznych, przykładowo z budżetu Unii Europejskiej.

Strukturę dochodów gminy Modliborzyce bardzo dobrze przedstawiają rysunki 7, 8, 9 i 10. Obrazują one udział poszczególnych dochodów z działów w gminie, składających się na dochód ogółem z analizowanego okresu, to jest za lata 2005-2008.

Rysunek 7. Struktura dochodów z poszczególnych działów ogółem za rok 2005 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

W strukturze dochodów gminy Modliborzyce, zamieszczonych w rysunku 7 największą pozycję stanowią różne rozliczenia ( subwencja z budżetu państwa), która wyniosła w badanym roku 59,00%. Jest to najwyższa wartość tego działu w całym badanym okresie. Drugą pozycję stanowią dotacje kierowane na pomoc społeczną. Wpływy z tych dotacji wyniosły 15,33%. Kolejnym istotnym dochodem były wpływy z podatku



dochodowego od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej. W roku 2005 wielkość ta była na poziomie 14,49 %, Pozycję czwartą stanowią dochody z działu transport i łączność. Dochód z tego tytułu, wynosił 6,30%. Wartość ta jest najwyższa z wszystkich analizowanych lat. Spowodowane było to otrzymaniem przez gminę dużych dotacji na zadania inwestycyjne w tym dziale. Pozycję piątą stanowią dochody na pomoc materialną dla uczniów. Dochody z tego tytułu są dotacjami z Urzędu Wojewódzkiego i stanowią 1,84% dochodów ogółem. Następny dochód to wpływy z administracji publicznej składającej się z dotacji z Urzędu Wojewódzkiego jak i wpływu z usług świadczonych przez gminę. Środki te stanowią zaledwie 0.85% dochodu gminy. Pozycja siódma to dochody z działu wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną gaz i wodę. Uzyskane dochody z tego tytułu stanowią wpływy ze sprzedaży wody z wodociągu gminnego. Dochód ten odnotowany jest tylko w 2005 roku a udział jego w budżecie wynosi 0.58%.

Pozostałe wartości dochodów z odpowiednich działów nie przekraczały 0.5% i nie stanowiły znaczącego udziału w ogólnym dochodzie gminy w analizowanego roku. Rysunek 8 przedstawia dochody budżetowe w 2006 roku.

Rysunek 8. Struktura dochodów z poszczególnych działów ogółem za rok 2006 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura dochodów budżetowych gminy w 2006 roku, kształtowała się odpowiednio w dziale różne rozliczenia w wysokości 55,30% dochodu ogółem. Kolejną pozycję stanowią wpływy z działu pomoc społeczna. Dochody z tego działu zawierają dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wysokość ich wyniosła 25.82% i jest to najwyższa wartość w całym badanym okresie. Przyczyna tak dużego udziału tych dochodów, były otrzymane dotacje na świadczenia rodzinne oraz dotacje na zasiłki dla rodzin poszkodowanych przez powódź. Trzecimi co do wielkości dochodami były podatki od osób fizycznych i prawnych, które wyniosły 14,49% całości dochodów gminy. Z kolei środki uzyskane z działu transport i łączność stanowiły dokładnie 1,5%. Udział pozostałych wpływów z poszczególnych działów w dochodzie budżetu gminy Modliborzycy nie przekroczył 1%. Na uwagę zasługują wpływy na pomoc materialną dla uczniów, gdzie ich udział wyniósł 0,94% i był najwyższy z analizowanych lat. Dochód z tego tytułu to wpływy z dotacji Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego i Urzędu Marszałkowskiego na pomoc materialną i stypendia dla uczniów. Nie odnotowano natomiast w tym roku dochodów z działów: gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną gaz i wodę oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Rysunek 9 przedstawia strukturę dochodów budżetowych w roku 2007.

Rysunek 9. Struktura dochodów z poszczególnych działów ogółem za rok 2007 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Na kształtowanie się dochodów w roku 2007 wpłynęły otrzymane przez gminę subwencje z działu różne rozliczenia, które wyniosły 53,06% dochodu ogółem. Drugą pozycję podobnie jak w latach poprzednich stanowiły dotacje z zakresu pomocy społecznej. Wartość ich odnotowano w 2007 roku na 21,68% udziału w dochodzie. Trzecia grupa składa się z wpływów podatkowych od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej. Procentowy udział dochodu z tego tytułu to 14,85%. W następnej kolejności są środki otrzymane z działu transport i łączność, które w roku 2007 stanowiły 2,89% całego budżetu gminy. Znaczącym dochodem w tym roku były dotacje na modernizację parku w Modliborzycach, które dały wynik 2,55% dochodu ogółem. Środki na tą inwestycję zawarte były w dziale gospodarka komunalna i ochrony środowiska. Był to najwyższy dochód z tego działu w analizowanym okresie. Szóstą pozycję tworzyły wpływy z dotacji z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na zadania zleczone z zakresu administracji publicznej. Udział ich w dochodzie budżetu stanowił 1,02% a na jego wysokość wpłynęły dotacje na przeprowadzenie w gminie wyborów do Sejmu i Senatu. Dochody w roku 2008 obrazuje

rysunek 10.

Rysunek 10. Struktura dochodów z poszczególnych działów ogółem za rok 2008 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Z danych zamieszczonych w rysunku 10, najistotniejszą pozycję stanowią różne rozliczenia, czyli subwencje z budżetu państwa, które wyniosły 53.12%. Pozycję drugą stanowią wpływy na pomoc społeczną. Środki z tego tytułu wyniosły 19.60%. Dochód z podatków dochodowych od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej przybrał w 2008 roku najwyższą wartość bo aż 15, 83% dochodu gminy. Udział procentowy z tego działu w całym badanym okresie przedstawia trend wzrostowy. Wpływ na to miały decyzje Samorządu Gminy oraz Wójta, między innymi większa ściągalność należnych podatków. Pozycję czwartą stanowią dochody z działu transport i łączność, które wyniosły 2,57% całego dochodu gminy. Piąta pozycja to dochody uzyskane z działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Wysokości tego działu to 2,32%. Składają się na niego dotacje na budowę boiska sportowego w Modliborzycach. Jest to najwyższy udział procentowy z tego tytułu w latach 2005-2008. Kolejnym znaczącym dochodem są środki z tytułu pomocy materialnej dla uczniów, w wysokości 1,69%. Dochód ten gmina otrzymała z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na pomoc materialną i stypendia dla uczniów. Warto zauważyć, że w roku 2008 wzrósł udział dochodu gminy w dziale rolnictwo i łowiectwo. Wysokość z tego tytułu to 1,20% uzyskanych środków. Powodem wzrostu było otrzymanie przez gminę dotacji na wypłatę akcyzy za paliwo dla rolników oraz wpłaty ludności za przyłącza do wodociągu i kolektora ścieków. Pozycję ósmą stanowią dochody z gospodarki mieszkaniowej, odpowiednio 1,05%. Nie odnotowano natomiast wpływów z działów: gospodarka komunalna i ochrona środowiska, pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego oraz wytwarzania i zaopatrywania w energię gaz i wodę. Pozostałe wartości wpływów z odpowiednich działów nie miały znaczącego udziału w ogólnym dochodzie gminy w analizowanym roku 2008.

### 3.4 Kształtowanie się dochodów własnych w budżecie gminy

Dochody własne to przede wszystkim dochody, które pochodzą ze źródeł znajdujących się na obszarze danej wspólnoty, przekazanych gminie z mocy prawa, bezterminowo i w całości. Dochody własne gwarantują niezależność jednostki w podejmowaniu decyzji oraz stwarzają szansę na pełniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców wspólnoty jak i podniesienie standardu świadczonych usług. Ewentualna możliwość oddziaływania na strukturę dochodów własnych wiąże się z zagadnieniem władztwa podatkowego, polegającym na uprawnieniu do samodzielnego pobierania podatków lokalnych, prawa do podejmowania samodzielnych decyzji o zwolnieniach oraz zaniechaniu pobierania części lub całości świadczenia. Z kolei częściowe władztwo podatkowe daje możliwość na kształtowanie niektórych elementów w strukturze podatków. Najistotniejszą grupę dochodów własnych stanowią wpływy z podatków. Konstrukcję poszczególnych podatków w gminie Modliborzyce w pierwszych dwóch latach 2005-2006 przedstawia tabela 15.

Tabela 15. Porównanie dochodów własnych i innych w gminie Modliborzyce w latach 2005-2006

Wyszczególnienie 2005 2006

Wartość w zł Udział

% Wartość w zł Udział %

Dochody ogółem 11683780,00 100,00% 13176663,26 100%

Dochody własne 1818706,00 15,56% 2022617,81 15,35%

Podatki i opłaty lokalne 1693720,00 14,49% 1929932,04 14,49%

Podatek rolny 279432,00 2,20% 283545,30 2,15%

Podatek leśny 101415,00 0,79% 111881,32 0,85%

Podatek od nieruchomości	432001,00	3,38%	450339,38	3,42%
Podatek od środków transportu	28315,00	0,23%	38915,13	0,30%
Podatek od osób fizycznych i prawnych stanowiący dochód państwa	707920,00	6,05%	898758,21	6,83%
Inne podatki i opłaty	50240,25	0,43%	98824,97	0,75%
Opłata skarbową	26157,00	0,20%	24553,27	0,19%
Pozostałe dochody własne	124986,00	0,98%	100685,77	0,86%
Inne dochody gminy	9866496,63	84,44%	11153249,21	84,65%
Subwencje	6894143,00	59,00%	7363340,10	55,88%
Dotacje	2972353,63	25,44%	3741688,39	28,40%
Środki pozabudżetowe	—————		48220,72	0,37%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Dochody własne gminy w latach 2005-2006 jak przedstawia tabela 15 są w pewnym stopniu zależne od gminy i wynoszą w analizowanym okresie średnio 15,46%. W dochodach własnych gminy w tym okresie, dominują wpływy uzyskane z podatków od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej średnio 6,44%.

Istotny udział mają również środki uzyskane z dwóch innych podatków – rolnego i od nieruchomości. Odpowiednio ich średni udział w dochodach własnych wyniósł dla podatku rolnego 2,18% i dla podatku od nieruchomości 3,40%. Wynika to oczywiście z naturalnego usytuowania gminy, rozmiarów jej gospodarki rolnej, a także poziomu ulg, zwolnień jak również obniżek w stosunku do ustawowych stawek jednostkowych. Na wielkość i wysokość podatków wpływ miały decyzje samorządu gminnego. Dokładniejszą strukturę i udział poszczególnych podatków w dochodzie własnym gminy Modliborzyce w roku 2005 przedstawia rysunek 11.

Rysunek 11. Udział poszczególnych podatków w dochodach własnych gminy ogółem w 2005 roku  
Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 15.

W strukturze dochodów własnych w roku 2005 największy udział stanowią dochody z podatku od osób fizycznych, osób prawnych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej, który stanowi 42,43%. W porównaniu z innymi latami badanego okresu, wartość ta plasuje się na najniższym poziomie. Kolejnym podatkiem wpływającym znacząco na wielkość dochodów własnych gminy, jest podatek od nieruchomości wynoszący 23,70%. Trzecim co do wielkości jest podatek rolny z udziałem 15,43%. Dochód z tego podatku jest najwyższy z analizowanego przedziału lat 2005-2008 w strukturze dochodów własnych gminy. Pozycja czwarta to podatek leśny z udziałem 5,54%. Warto zauważyć, że podatek od środków transportu jak i opłata skarbową w tym roku, miały najwyższy udział procentowy w strukturze dochodów własnych w latach analizowanych i wynosiły odpowiednio 1,61% i 1,40%. Inne podatki i opłaty stanowiły 3,02% a pozostałe dochody własne zamknęły się w przedziale 6,87%. Rok 2006 przedstawia rysunek 12.

Rysunek 12. Udział poszczególnych podatków w dochodach własnych gminy ogółem w 2006 roku  
Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 15.

Na kształt dochodów własnych gminy w 2006 roku, składał się odpowiednio podatek od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek w wysokości 44,44%. Kolejną pozycję stanowił podatek od nieruchomości. Udział jego to 23,27% dochodów własnych w tym roku i jest to najwyższa wartość w całym badanym okresie. Trzecim co do wielkości, był podatek rolny, który wyniósł 14,02%. Z kolei podatek leśny wyznaczył udział w wysokości 5,53%. Na uwagę zasługuje podatek od środków transportu, którego udział był najwyższy z analizowanego okresu czterech lat i stanowił 1,92% dochodów. Opłata skarbową w dochodzie własnym gminy dała wynik 1,21%. Inne podatki i opłaty to udział 4,89% a pozostałe dochody z dzierżawy majątku

gminy jak i usług świadczonych przez gminę zamknęły się w 4,72% dochodów własnych gminy Modliborzyce. Udział poszczególnych podatków i opłat z lat 2007-2008 przedstawia tabela 16.

Tabela 16. Porównanie dochodów własnych i innych w gminie Modliborzyce w latach 2007-2008

Wyszczególnienie 2007 2008

Wartość w zł Udział

% Wartość w zł Udział

%

Dochody ogółem	14540897,40	100,00%	16326297,89	100,0%
Dochody własne	2418229,95	16,64%	2841176,08	17,40%
Podatki i opłaty lokalne	2157947,89	14,85%	2583838,64	15,83%
Podatek rolny	282726,98	1,94%	316166,50	1,94%
Podatek leśny	113732,94	0,78%	124610,91	0,94%
Podatek od nieruchomości	457208,37	3,14%	458767,43	2,81%
Podatek od środków transportu	39179,80	0,27%	47076,00	0,29%
Podatek od osób fizycznych i prawnych stanowiący dochód państwa	1153093,16	8,07%	1453016,35	8,90%
Inne podatki i opłaty	71250,39	0,49%	44081,00	0,27%
Opłata skarbową	22689,33	0,16%	18151,10	0,11%
Pozostałe dochody własne	260282,06	1,79%	349382,77	1,57%
Inne dochody gminy	11632349,99	82,06%	13490972,06	82,60%
Subwencje	7715142,95	53,06%	8672048,76	55,11%
Dotacje	3917207,04	30,30%	4818903,30	27,49%
Środki pozabudżetowe	—————		—————	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2007-2008.

Dochody własne osiągnięte przez gminę w latach 2007-2008 jak obrazuje tabela 16 wynoszą w analizowanym okresie średnio 17,02% i są wyższe w stosunku do lat poprzednich o 1,56%. W dochodach własnych gminy w tych lat, dominującą pozycję stanowią wpływy uzyskane z podatków od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej. Średni ich udział ukłasyfikował się na poziomie 8,49% i był wyższy od lat poprzednich o ponad 2%. Jest to istotna informacja, która świadczy o stopniu elastyczności budżetu. Budżet elastyczny jest przejawem finansowych możliwościach adaptacyjnych gminy Modliborzyce. Istotny udział mają dochody uzyskane z podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości. Ich średni udział w dochodach własnych w analizowanym okresie, średnio wyniósł, dla podatku rolnego 1,94% i dla podatku od nieruchomości 2,98%. Jest to wynik niższy od lat poprzednich o około 0,4%. Na obniżenie tych podatków wpłynęły ulgi i zwolnienia zastosowane w tym okresie przez samorząd gminny. Bardziej szczegółową strukturę udziału poszczególnych podatków w dochodzie własnym gminy w roku 2007 przedstawia rysunek 13.

Rysunek 13. Udział poszczególnych podatków w dochodach własnych gminy ogółem w 2007 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 16.

W strukturze dochodów własnych w roku 2007 największy udział stanowią środki uzyskane z podatku od osób fizycznych, osób prawnych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej, które przedstawiają swój udział w 48,50%. Kolejnym znaczącym podatkiem wpływającym na wielkość osiągniętych dochodów własnych przez gminę Modliborzyce jest podatek od nieruchomości wynoszący 18,87%. Trzecim względem wielkości jest podatek rolny udział jego w 2007 roku wyniósł 11,66%. Pozycja czwarta to podatek leśny z wartością 5,54%. Dochód z tego podatku jest najniższy z analizowanego przedziału lat 2005-2008 w strukturze dochodów własnych gminy. Warto zaznaczyć, iż podatek od środków transportu jak i opłata skarbową w tym roku, plasowały się w strukturze dochodów własnych odpowiednio na poziomie 1,62% i

0,97%. Inne podatki i opłaty stanowiły 2,94% a pozostałe dochody własne zamknęły się w przedziale 10,77%. Kształtowanie się podatków przypadających na dochodów własny gminy w roku 2008 przedstawia rysunek 14.

Rysunek 14. Udział poszczególnych podatków w dochodach własnych gminy ogółem w 2008 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 16.

Rok 2008 bardzo dobrze ilustruje rysunek 14, z którego dowiadujemy się, że dochody z podatku od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej wyniosły 51,15%. Jest to najlepszy wynik tego podatku w przeciągu czterech lat. Na jego wysokość wpłynęły: udział w podatku stanowiący dochód budżetu państwa oraz wpływy z karty podatkowej. Drugim co do wielkości udziału w dochodzie własnym był podatek od nieruchomości stanowiący 16,15%. Miejsce trzecie zajęł podatek rolny z wartością 11,15% udziału. Podatek leśny w badanym roku wyniósł 5,40%. Z kolei podatek od środków transportu sklasyfikował się na poziomie 1,67%. Opłata skarbową to 0,63% udziału w dochodzie własnym gminy Modliborzyce. Inne opłaty i podatki osiągnęły wkład w wysokości 1,55%. Należy podkreślić, że w roku 2008 pozostałe dochody własne ustanowiły udział w wysokości 12,30%. Środki uzyskane z tych dochodów są najwyższe w porównaniu z latami poprzednimi badanego okresu gminy. Powodem takiego wzrostu były wpływy z dzierżaw gruntów rolnych i budynków oraz dochód ze sprzedaży działek. Jak widzimy rok 2008 wskazuje większą samodzielność finansową gminy przez co był korzystniejszy względem lat poprzednich.

### 3.5 Dochody gminy z udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa

Każdej gminie przysługują wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i w podatku od osób fizycznych. Wysokość tego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy wynosi 39,34%. Natomiast udział w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 6,71%. Tabela 17 przedstawia udział procentowy podatków stanowiących dochód państwa w ogólnym dochodzie gminy Modliborzyce w latach 2005-2008.

Tabela 17. Struktura udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa

Źródła pochodzenia dochodów 2005 2006 2007 2008

Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %) Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %) Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %) Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %)

Podatek dochodowy od osób fizycznych (35,72 %) 701956,00 6,00% 887510,00 6,74% 1153093,16 7,93% 1440403,00 8,82%

Podatek dochodowy od osób prawnych (6,7%) 5964,00 0,05% 11248,21 0,09 20134,29 0,14% 12613,35 0,08%

Razem udział w podatkach stanowiących dochody budżetu Państwa 707920,00 6,05% 898758,21 6,83% 1173227,45 8,07% 1453016,35 8,90%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Dochody gminy uzyskiwane z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, które przedstawia tabela 15 wzrastały z roku na rok. Wartość dochodów w roku 2005 wyniosła 707920,00zł, w

2006 roku 898758,21zł, w 2007 roku 1085235,29zł i 1453016,35zł osiągnęła w budżecie za rok 2008. Udział z tych dochodów kształtował się średnio na poziomie 7.31% ogółu dochodów gminy. Jest to bardzo pozytywna tendencja w gospodarce finansowej gminy Modliborzyce.

Rysunek 15 obrazuje wyszczególnione wartości podatku od osób fizycznych i od osób prawnych stanowiących dochód budżetu państwa.

Rysunek 15. Porównanie wpływów z podatku od osób fizycznych i prawnych (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 17.

Wśród tych dochodów dominującą rolę odgrywają wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, których wielkość w roku 2005 wyniosła 701956,00zł i odpowiednio w 2006 roku 887510,00zł, 2007 roku 1065101,00zł, i 2008 roku 1440403,00zł. Jak widzimy wzrost dochodów z podatków od osób fizycznych zwiększył się w przeciągu analizowanego okresu o ponad połowę. Udział dochodu z podatku od osób prawnych klasyfikował się na średnim, bardzo niskim poziomie 0,09% ogółu dochodów gminy Modliborzyce.

### 3.6. Wpływy z subwencji i dotacji

Dochody własne gminy z reguły nie są wystarczające na pokrycie wydatków budżetowych w jednostce. Z tej przyczyny zostały one wyposażone w tak zwane dochody transferowe, czyli subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Subwencje stanowią bezzwrotny, nieodpłatny typ środków transferowych pochodzących z budżetu państwa, skierowanych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, o wykorzystaniu których decydują osobiście organy samorządowe. Subwencja ogólna służy finansowaniu zadań własnych w gminie. Jest one podzielona na część: oświatową, równoważącą i wyrównawczą.

Dotacje oznaczają głównie transfer środków o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym. Związane są one z realizacją publicznego interesu, bardziej ogólnego niż lokalny interes lub regionalny. Dotacje charakteryzują się brakiem powszechności oraz uwarunkowaniem spełniania określonych przez prawo wymagań. Tabela 18 w pełni pokazuje kształt dochodów z subwencji ogólnej w analizowanych latach 2005-2008.

Tabela 18. Struktura dochodów z subwencji w gminie Modliborzyce

Źródła pochodzenia dochodów 2005 2006 2007 2008

Kwota Ogółem

(w %) Kwota Ogółem

(w %) Kwota Ogółem

(w %) Kwota Ogółem

(w %)

Subwencja oświatowa 4118072,00 35,24% 4470369,00 33,93% 4673302,00 32,14% 4788040,00 29,33%

Subwencja wyrównawcza 2733316,00 23,40% 2869980,00 21,78% 3022896,00 20,79% 3770403,00 23,09%

Subwencja równoważąca 31191,00 0,27% 6859,00 0,05% 4006,95 0,03% 89681,00 0,55%

Różne rozliczenia finansowe 11564,00 0,10% 7234,10 0,05% 14938,00 0,10% 23924,76 0,15%

Razem

dochody z tytułu subwencji 6894143,00 59,00% 7363340,10 55,88% 7715142,95 53,06% 8672048,76 53,11%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Z zamieszczonych danych w tabeli 18 wynika, że w badanym okresie wpływy z subwencji oświatowej z każdym, rokiem malały. Najwyższy udział procentowy dochodów ogółem był w 2005 gdzie wynosił 35,24%. W latach kolejnych przedstawiał się następująco: rok 2006 33,93%, rok 2007 32,14% i najniższy poziom zanotowany z tego tytułu w roku 2008 29,33%. Średnia wartość procentowa z czterech lat to 32.66%

dochodu ogółem. Kolejnym dochodem jest subwencja wyrównawcza, której udział w dochodzie gminy wahał się z 20,79% w roku 2007 do 23,40% w roku 2005. Udział średni z tej subwencji wynosił w badanym okresie 22,27%. Subwencja równoważąca przedstawiała podobną tendencję. Najwyższy udział odnotowany został w 2008 roku gdzie stanowił 0,15%, najniższy natomiast w 2006 roku 0,05%. Z kolei różne rozliczenia finansowe z tego działu osiągnęły średni poziom 0,10%.

Udział procentowy powyższych subwencji z działu różne rozliczenia, w poszczególnych latach obrazuje rysunek 16.

Rysunek 16. Udział poszczególnych subwencji w dochodzie gminy Modliborzyce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 16.

W grupie innych dochodów gminy, największy udział mają subwencje, których globalna wielkość jest uzależniona od zakresu zadań zleconych. W gminie Modliborzyce stanowią one począwszy od roku 2005 udział w 59%, i tutaj udział ich jest najwyższy. Odpowiednio dla roku 2006 środki z tego tytułu stanowiły 55,88%, dla roku 2007 53,06% oraz w roku ostatnim 53,11%. Średnio w rozpatrywanych latach 2005-2008 subwencje stanowiły 55,26% udziału w strukturze wszystkich dochodów.

Kolejną grupę innych dochodów tworzą wpływy z tytułu dotacji na zadania zlecone oraz dotacje na zadania inwestycyjne. Szczegółowy obraz dotacji na zadania zlecone przedstawiają tabele 19 i 20. Każda z tabel zawiera dane z dwóch kolejnych lat. Celem takiego podziału było ukazanie bardziej przejrzystego i szczegółowego zrealizowania wpływów z tego tytułu.

Tabela 19. Struktura dochodów z dotacji na zadania zlecone w latach 2005-2006

Źródła pochodzenia dochodów 2005 2006

Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %) Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %)

Dotacja Urząd Wojewódzki – na real. zadań z zakresu administracji państwowej 92015,00 0,79% 88318,00 0,67%

Krajowe Biuro Wyborcze - dotacja na prowadzenie rejestru spisów wyborców 37893,00 0,32% 22269,00 0,17%

UW – dotacja na obronę cywilną 12000,00 0,10% 4407,93 0,03%

OPIEKA SPOŁECZNA

W tym na: 1791159,00 15,33% 2917568,00 22,12%

Składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej 16159,00 0,14% 19704,00 0,15%

Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne 313000,00 2,68% 503640,00 3,80%

Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze 1219000,00 10,43% 2103724,00 15,97%

Ośrodki pomocy społecznej 158000,00 1,35% 172000,00 1,30%

Pozostała działalność 85000,00 0,73% 118500,00 0,90%

RAZEM

dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone

1933067,00

16,54%

3028155,00

22,99%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Z zamieszczonych danych z tabeli 19 widzimy, że w 2005 roku dotacje na zadania zlecone kształtowały się w wysokości 16,54% udziału w całym dochodzie gminy. Na samą opiekę społeczną otrzymano 15,33% środków z czego ponad 10% stanowiły zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze. Dochody na pomoc w naturze oraz na składki ubezpieczeniowe społeczne i zdrowotne stanowiły 2,68% a dotacje na ośrodki pomocy społecznej zamknęły się w przedziale 1,35%. Pozostałe dotacje na zadania zlecone z zakresu opieki społecznej wyniosły około 1% dochodów ogółem gminy. Dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na realizację zadań z zakresu administracji państwowej wyniosły 0,79%, dotacje na prowadzenie rejestru spisów wyborców stanowiły 0,32% a dotacja na obronę cywilną 0,10% w dochodzie gminy Modliborzyce. Rok 2008 jak obrazuje tabela 19, przedstawia wzrost względem poprzedniego. Dotacje na opiekę społeczną wyniosły 22,12% czyli wyższe o ponad 6,79%. Powodem takiego wzrostu były prawie dwukrotnie wyższe kwoty kierowane na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze. Wzrósł też udział z dotacji na pomoc w naturze, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, z 2,68% w roku 2005 do 3,80% w roku 2006. Pozostałe dotacje z przedziału opieki społecznej plasowały się na podobnym poziomie czyli około 1% udziału w ogólnym dochodzie gminy.

Lata 2007-2008 ze strukturą źródeł pochodzących z dotacji na zadania zlecone opisuje tabela 20.

Tabela 20. Struktura dochodów z dotacji na zadania zlecone w latach 2007-2008

Źródła pochodzenia dochodów 2007 2008

Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %) Kwota Ogółem udział w dochodzie

(w %)

Dotacja Urząd Wojewódzki – na real. zadań z zakresu administracji państwowej 96689,00 0,66% 97329,00 0,59%

Krajowe Biuro Wyborcze - dotacja na prowadzenie rejestru spisów wyborców 15759,00 0,11% 1079,00 0,00%

UW – dotacja na obronę cywilną \_\_\_\_\_

OPIEKA SPOŁECZNA

W tym na: 3150594,26 22,97% 3197869,82 19,58%

Składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej 21084,24 0,14% 17151,09 0,11%

Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne 589478,17 4,05% 449687,27 2,75%

Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze 2348351,85 16,15% 2166237,93 13,27%

Ośrodki pomocy społecznej 165500,00 1,14% 175250,00 1,07%

Pozostała działalność 216000,00 1,48% 389543,53 2,38%

RAZEM

dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone

3452862,26

23,74%

3296277,82

20,17%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.



Dotacje na opiekę społeczną w 2007 roku stanowiły najwyższą wartość w badanym przedziale czasu to jest 22,97% dochodu gminy. Na tak wysoki udział złożyły się dotacje otrzymane na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze w wysokości 16,15%. Gmina otrzymała je z Urzędu Wojewódzkiego. Wysoki poziom uzyskały wpływy na zasiłki w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w wartości 4,05%. Pozostałe składniki opieki społecznej wyniosły odpowiednio dla ośrodka pomocy społecznej 1,14% i na ubezpieczenia zdrowotne płacone za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej 0,14% udziału w dochodzie. Pozostała działalność w tym roku zamknęła się w wysokości blisko 1,5%. Dotacje z zakresu administracji państwowej oraz dotacje na prowadzenie rejestru spisów wyborców stanowił 0,77% całego dochodu gminy. Natomiast dotacji na obronę cywilną w tym roku nie zanotowano. W 2008 roku wszystkie dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone gminie opiewały na wysokość 20,17% udziału ogółem. Z zakresu pomocy społecznej udział ten wyniósł 19,58%. Na niego złożyły się między innymi dotacje na zasiłki rodzinne w wysokości 13,27%, zasiłki na pomoc w naturze i na ubezpieczenia 2,75% udziału. Pozostałe składniki spełniły blisko 3,5% udział w dochodzie gminy Modliborzyce. Podobnie jak w roku poprzednim nie wystąpiły dotacje z tytułu obrony cywilnej. Dotacje z zakresu zadań inwestycyjnych zostały przedstawione w tabelach 21 i 22. Przedział lat 2005-2006 wraz ze strukturą dotacji na zadania inwestycyjne gminy, został pokazany w tabeli 21.

Tabela 21. Dotacje z innych źródeł na zadania inwestycyjne gminy w latach 2005-2006

Źródła pochodzenia dochodów 2005 2006

Wartość w (zł) Ogółem udział w dochodzie

(w %) Wartość w (zł) Ogółem udział w dochodzie

(w %)

Dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego 217909,00 1,67% 135933,39 1,03%

Dotacje z programu

SAPARD 403090,00 3,45% —————

Dotacje z programu

FOGR ————— 50000,00 0,38%

Dotacje z Urzędu Marszałkowskiego 304260,00 2,32% 27600,00 0,21%

Dotacje z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na usuwanie skutków powodzi 120000,00 1,03% —————

Dotacja z Wojewódzkiego Urzędu Pracy 50000,00 0,43% —————

Dotacja z MSW i A na usuwanie skutków powodzi ————— 500000,00 3,79%

Dotacje programu Rozwój Zasobów Ludzkich

„ Nasza Szkoła ” —————

Dotacja Nadleśnictwo Janów Lubelski —————

Dotacja z Ministerstwa Sportu i turystyki —————

RAZEM

pozostałe dotacje

(zadania inwestycyjne) 1039856,42

8,90%

713533,39 5,41%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Jak widzimy rok 2005 przedstawia najwyższą wartość uzyskanych środków z dotacji na zadania inwestycyjne w całym analizowanym okresie. Przedstawia się ona na poziomie 8,90% udziału w dochodzie gminy. Wpłynęły na to otrzymane dotacje z programu SAPARD- unijnego programu finansowego wspierania rolnictwa i gospodarki rynkowej, który wyniósł 3,45% całego dochodu. Drugimi co do wielkości środkami z dotacji na zadania finansowe były wpływy z Urzędu Marszałkowskiego na usuwanie skutków powodzi, które zamknęły się w przedziale 2,32% ogólnego dochodu. Znacząca była również dotacje z Lubelskiego Urzędu

Wojewódzkiego w wysokości 1,67%. W tym okresie gmina również otrzymała dotację z Kancelarii Rady Ministrów na usuwanie skutków klęski, powodzi jaka nawiedziła gminę w wysokości 1,03%. Ostatnia to dotacja otrzymana z Wojewódzkiego Urzędu Pracy na utworzenie gminnego centrum informacyjnego, udział jej stanowił 0,43% w dochodu gminy ogółem. Rok 2006 przedstawia z kolei najniższą wartość udziału wpływów z dotacji na zadania inwestycyjne. Razem dotacje wyznaczyły udział w wysokości 5,49%. Gmina w tym roku otrzymała dotacje z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 3,79% wysokości dochodów. Ponad 1% stanowiły środki z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. Udział pozostałych sklasyfikował się w wysokości blisko 0,6% dochodu gminy Modliborzyce. Tabela 22 przedstawia dotacje na zadania inwestycyjne w latach 2007-2008.

Źródła pochodzenia dochodów 2007 2008

Wartość w (zł) Ogółem udział w dochodzie

(w %) Wartość w (zł) Ogółem udział w dochodzie

(w %)

Dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego 166512,78 1,15% 892881,14 3,47%

Dotacje z programu

SAPARD —————

Dotacje z programu

FOGR ——— 100000,00 0,61%

Dotacje z Urzędu Marszałkowskiego 50000,00 0,34% —————

Dotacje z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na usuwanie skutków powodzi —————

Dotacja z Wojewódzkiego Urzędu Pracy —————

Dotacja z MSW i A na usuwanie skutków powodzi 370000,00 2,54% 300000,00 1,84%

Dotacje programu Rozwój Zasobów Ludzkich

„ Nasza Szkoła”” ————— 38364,34 0,23%

Dotacja Nadleśnictwo Janów Lubelski 367832,00 2,53% 19500,00 0,12%

Dotacja z Ministerstwa Sportu i turystyki ————— 171900,00 1,05%

RAZEM

pozostałe dotacje

(zadania inwestycyjne) 954344,78

6,56%

1522645,48

7,32%

Tabela 22. Dotacje z innych źródeł na zadania inwestycyjne gminy w latach 2007-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań UG Modliborzyce z lat 2005-2008.

Kolejne analizowane lata ukazują wpływy z tytułu dotacji na zadania inwestycyjne w wysokościach, odpowiednio dla roku 2007 6,56% i dla roku 2008 udział w 7,32%. Podobnie jak w poprzednim roku tak i w 2007 gmina otrzymała dotację z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Była ona nieco niższa i udział jej w dochodach ogółem wyniósł 2,54%. Niewiele niższą była dotacja z Nadleśnictwa Janów Lubelski, przeznaczona na remont dróg gminnych. Dotacja ta stanowiła 2,53% ogólnego dochodu. Dotacja trzecia pochodziła ze środków Urzędu Wojewódzkiego udział jej wyniósł w badanym roku 1,15%. Najniższą była dotacja z Urzędu Marszałkowskiego w wysokości 0,34%. Rok 2008 był nieco lepszy. Wpływy dochodów były o 0,76% wyższe niż w roku 2007. Na to, złożyły się wysokie dotacje z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w wysokości 3,47%, dotacje z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w wysokości 1,84% dochodów ogółem. Należy zauważyć, że gmina otrzymała dotację z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych na modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych w wysokości 0,61% oraz dotację z Ministerstwa Sportu i Turystyki na budowę boiska sportowego w Modliborzycach, wynoszącą 1,05% wszystkich dochodów analizowanego roku.

Strukturę i porównanie poszczególny udział dochodów gminy w latach 2005-2008 przedstawia tabela 23.

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008
Ogółu dochodów gminy	100%	100%	100%	100%
Dochody własne	15,56%	15,35%	16,64%	17,40%
Inne dochody razem	84,44%	84,65%	82,06%	82,60%
Subwencje	59,00%	55,88%	53,06%	55,11%
Dotacje	25,44%	28,40%	29,00%	27,49%
Środki pozabudżetowe	—	0,37%%	—	—

Tabela 23. Struktura dochodów gminy Modliborzyce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabel 15 i 16.

W analizowanych latach dochody własne gminy są znacznie niższe w porównaniu z innymi dochodami. Dochody własne przedstawione w tabeli 23, są w pewnym stopniu uzależnione od jednostki i wynoszą ok. 16,24% ogółu dochodów gminy. W dochodach własnych dominują wpływy z udziału gminy w podatkach stanowiących dochód państwa oraz dochody z dwóch podatków – rolnego i od nieruchomości. Wynikiem tego jest jej typowo wiejski charakter. W grupie innych dochodów gminy największy udział mają subwencje i dotacje, których globalna wielkość jest uzależniona od zakresu zadań zleconych. W gminie Modliborzyce stanowią one średnio z lat 2005-2008 ponad 80 % udziału w strukturze dochodów. Bardzo dobrze obrazują tę sytuację rysunki 17, 18, 19, i 20. Został w nich ukazany udział największych źródeł dochodów w gminie Modliborzyce w poszczególnych latach. Rysunek 17 prezentuje udział najistotniejszych dochodów w roku 2005.

Rysunek 17. Struktura poszczególnych dochodów gminie w 2005 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 21.

Zobrazowane dochody na rysunku 17 przedstawiają udział dochodów własnych gminy Modliborzyce w wysokości 15,56% dochodów ogółem. Dochody z subwencji i dotacji wchodzące w skład innych dochodów gminy, wynosiły odpowiednio w badanym roku 2005 dla subwencji udział w 59% i dla dotacji udział 25,44%. Wartość osiągniętych wpływów z tytułu subwencji była tutaj najwyższa w całym analizowanym okresie. Strukturę poszczególnych dochodów w gminie w roku 2006 ilustruje rysunek 18.

Rysunek 18. Struktura poszczególnych dochodów gminie w 2006 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 21.

Dochody w roku 2006 przedstawiały się następująco: dochód własny stanowił udział w 15,35% ogólnego dochodu, subwencje zamknęły się w wysokości blisko 56%, dotacje natomiast osiągnęły pułap 28,40%, W tym rok na kształt struktury dochodów w niewielkim stopniu wpłynęły środki pozabudżetowe w wysokości 0,37%. Rysunek 19 to rok 2007.

Rysunek 19. Struktura poszczególnych dochodów gminie w 2007 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 21.

Z rysunku 19 dowiadujemy się, że w 2007 roku na dochód gminy, składały się środki finansowe z subwencji ogólne, które wyniosły 53,06% całego dochodu. Na uwagę zasługuje fakt iż dotacje w tym okresie osiągnęły najwyższy wynik bo ponad 30% całej wielkości budżetu. Dochody własne w porównaniu z latami poprzednimi też osiągnęły dobry wynik, który przedstawił się względem udziału w ogólnym dochodzie w

wysokości 16,64%. Kształt dochodów własnych i innych gminy w roku 2008 przedstawia rysunek 20.

Rysunek 20. Struktura poszczególnych dochodów gminie w 2008 roku

Źródło : Opracowanie własne na podstawie tabeli 21.

Dane zawarte w rysunku 20, obrazują udział subwencji ogólnej w wysokości 55,11% ogólnego dochodu gminy, Natomiast dotacje osiągnęły udział w 27,49%. Udział dochodów własnych sklasyfikował się w najwyższym poziomie 17,40% wszystkich analizowanych lat. Z kolei środki pozabudżetowe w 2008 roku nie brały udziału w kształtowaniu się budżetu gminy.

Z danych przedstawionych w analizie jednoznacznie wynika, że w badanej gminie nastąpił wzrost dochodów ogółem o 28,4%. Na dynamikę dochodów gminy w 2008 roku decydujący wpływ wywarł zwiększony udział dochodów własnych do wysokości 17,40%. Wzrost ten spowodowany został podwyższeniem udziałów gminy w dochodach z podatków od osób fizycznych PIT i od osób prawnych CIT. Udział w dochodach ogółem wzrósł z 6,05% w 2005 roku do 8,9% w 2008 roku, a więc o 2,85% w stosunku do ogólnego dochodu w badanym okresie. Za pozytywne zjawisko należy uznać wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, bowiem są to dochody pozostające do swobodnej dyspozycji gminy, i które dają poczucie bezpieczeństwa z zakresu prowadzonej działalności jednostki samorządu terytorialnego. Największy wzrost tych dochodów bo aż o 1,8 % nastąpił w roku 2008. Jednakże w porównaniu z gminami miejskimi, gdzie dochód ten przekracza ponad 50 % dochodów własnych, świadczy o bardzo słabej bazie ekonomicznej gminy Modliborzyce badanego regionu.

We wszystkich badanych latach, podstawowym źródłem dochodów własnych były wpływy z podatków i opłat lokalnych. Bardzo duże znaczenie miał dochód z podatku od osób fizycznych, osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej, który odgrywał najważniejszą rolę w kształtowaniu się dochodów własnych gminy. Istotne znaczenie miał również podatek od nieruchomości. Obniżanie stawek podatkowych w tym podatku sprzyjało rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw oraz przyciąganiu inwestorów na tereny gminy.

Ważnym źródłem dochodów własnych był podatek rolny. W badanych latach stanowił udział 1,94% dochodów własnych. Wiąże się to oczywiście z rolniczym charakterem gminy. Równie ważnym źródłem zasilenia dochodów własnych były udziały w podatkach państwowych. W analizowanej gminie w latach 2005-2008 następował stały wzrost udziału podatku dochodowego od osób fizycznych, który przedstawił się w 2005 roku w wysokości 6,0% a w 2008 roku osiągnął wartość 8,82%. Jest to skutek wprowadzenia zmian odnośnie wysokości tego podatku, jak również wynika to ze zwiększania się liczby miejsc pracy w gminie. Dynamika tego podatku wyniosła 147,0%. Niższy poziom zatrudnienia w pierwszych badanych latach gminy, ma swoje odbicie także w podatku dochodowym od osób prawnych, jak również w podatku od czynności cywilno-prawnych.

Środki otrzymane z tytułu subwencji ogólnej w badanej gminie Modliborzyce były w latach 2005-2008 wysokie i stanowiły ponad połowę ogólnego dochodu. Wynikło to m.in. z wprowadzeniem przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nowych definicji w poszczególnych częściach subwencji ogólnej oraz uzależnienia ich wysokości od osiągniętych przez gminę podstawowych dochodów podatkowych jak i od sytuacji finansowej jednostki. Skutkiem tego subwencje tej gminy posiadają największy udział w strukturze dochodów badanych, który wyniósł średnio 55,76%. We wszystkich badanych latach dominowała część oświatowa subwencji ogólnej. Zmniejszony udział subwencji ogólnej w dochodach gminy w latach 2007-2008 przy jednoczesnym zwiększeniu udziałów w dochodów własnych, odzwierciedla mocniejsze powiązanie sytuacji finansowej gminy z istniejącą koniunkturą gospodarczą. Wzrost wielkości dotacji w analizowanym okresie był spowodowany otrzymywaniem przez gminę, wielu dotacji od jednostek budżetowych z tytułu usuwania skutków powodzi, która nawiedziła te tereny. W badanej gminie w latach analizowanych dominującą grupę wśród dotacji stanowiły dotacje celowe na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej. Wyniosły one średnio 20,86% całego dochodu ogółem gminy Modliborzyce.