



Anna Rodak
(nr albumu: 21665*Z/SUM)

Złożenie pracy online:
2015-07-16 13:05:51
Kod pracy:
12997
Kod załącznika:
12998

Praca magisterska

**Rachunek dochodów i wydatków budżetu jednostki
samorządu terytorialnego na przykładzie gminy
Chełmiec w latach 2011-2013.**

**The revenues and expenditures of the budget of the
local self-government unit on the example of the
municipality of Chełmiec in the years 2011-2013.**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: współczesna rachunkowość

Promotor: dr Andrzej Gwiżdż

Streszczenie

Przedłożona praca ma na celu wskazanie źródeł i struktury dochodów budżetowych oraz charakteru wydatkowania środków budżetowych gminy Chełmiec, a także dokonanie rzetelnej oceny sytuacji finansowej wymienionej powyżej jednostki. Analiza budżetu obejmuje zakres czasowy od 2011 do 2013 roku. Szczegółowe pytania na które starano się w niniejszej pracy odpowiedzieć są następujące: Czy gmina Chełmiec jest gospodarna w wykorzystywaniu środków budżetowych? oraz jak gmina Chełmiec mając do dyspozycji budżet aktywnie wpływa na lokalny rozwój gospodarczy?. Praca obejmuje cztery rozdziały. W pierwszym rozdziale przedstawiono gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego. W rozdziale drugim omówiono gospodarkę budżetową gminy. W rozdziale trzecim dokonano charakterystyki warunków demograficzno-gospodarczych gminy Chełmiec. W ramach tego rozdziału wymieniono inwestycje zrealizowane przez gminę Chełmiec w latach 2011-2013. Z kolei w czwartym rozdziale zaprezentowano analizę struktury dochodów i wydatków budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013. W ostatniej części tego rozdziału dokonano oceny sytuacji finansowej gminy Chełmiec z wykorzystaniem metod analizy wskaźnikowej. Wyniki badań ukazano w formie opisowej, w postaci wykresów oraz tabel.

Słowa kluczowe

gmina, budżet, dochody gminy, wydatki gminy, deficyt budżetowy, zadłużenie.

Abstract

Submitted thesis aims to identify the sources and structure of budget revenues, the nature of the spending of budget resources of the municipality of Chełmiec, as well as to make a fair assessment of the financial situation of the above mentioned unit. The analysis of the budget included the temporal scope from 2011 until 2013 year. Specific questions for which seeks to answer in this thesis are as follows: Whether the municipality of Chełmiec is thrifty in the use of budget resources? and as the municipality of Chełmiec with the budget to actively affects on the local economic development? Thesis included four chapters. In the first chapter presented the municipality as the unit of local self-government. In the second chapter discussed the budgetary economy of the municipality. The third chapter made characteristics of demographic-economic conditions of the municipality of Chełmiec. In this chapter listed investments made by the municipality of Chełmiec in the years 2011-2013. In turn, in the fourth chapter represented an analysis of the structure of revenues and expenditures of the budget of the municipality of Chełmiec in the years 2011- 2013. In the last part of this chapter made an assessment of the financial situation of the municipality of Chełmiec with used methods of the ratio analysis. The test results showed in the form of descriptive, in the character of graphs and tables.

Keywords

municipality, budget, revenues municipality, expenditures municipality, budgetary deficit, debt.

*Serdeczne podziękowania dla Promotora dr Andrzeja Gwiżdza za życzliwą pomoc,
cenne rady związane z niniejszą pracą a także za wsparcie i wyrozumiałość.*

SPIS TREŚCI

WSTĘP	2
ROZDZIAŁ 1 GMINA JAKO JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ...	4
1.1 POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	4
1.2 PODSTAWY PRAWNE REGULUJĄCE FUNKCJONOWANIE GMINY	8
1.3 ORGANY GMINY	13
1.4 ZADANIA PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ ZAKRES KOMPETENCYJNY ICH REALIZACJI	19
ROZDZIAŁ 2 GOSPODARKA BUDŻETOWA GMINY	25
2.1 DEFINICJA I ZASADY FUNKCJONOWANIA BUDŻETU GMINY	25
2.2 ŹRÓDŁA ZASILAJĄCE BUDŻET GMINY	30
2.2.1 KLASYFIKACJA DOCHODÓW	30
2.2.2 DOCHODY WŁASNE	32
2.2.3 DOCHODY TRANSFEROWE	33
2.3 STRUKTURA WYDATKÓW GMINY	38
2.4 DEFICYT BUDŻETOWY ORAZ DŁUG PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	41
ROZDZIAŁ 3 CHARAKTERYSTYKA GMINY CHEŁMIEC.....	45
3.1 OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA GMINY	45
3.2 UWARUNKOWANIA DEMOGRAFICZNE	50
3.3 POTENCJAŁ GOSPODARCZY	55
3.4 INWESTYCJE GMINNE W LATACH 2011-2013	61
ROZDZIAŁ 4 ANALIZA STRUKTURY DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC W LATACH 2011-2013.....	67
4.1 DOCHODY BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC	67
4.2 WYDATKI BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC	78
4.3 WYNIK FINANSOWY URZĘDU GMINY CHEŁMIEC.....	84
4.4 OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMINY CHEŁMIEC	88
ZAKOŃCZENIE	98
BIBLIOGRAFIA	100
SPIS MAP, TABEL, RYSUNKÓW, WYKRESÓW	105

WSTĘP

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jednostka ta realizuje zadania publiczne w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność, za pośrednictwem organu stanowiącego i wykonawczego. Zadania przez nią wykonywane mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej.

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową za pomocą budżetu. Budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Jest on uchwalany w formie uchwały budżetowej przez organ stanowiący gminy. Natomiast wyłączną inicjatywę w zakresie opracowywania projektu uchwały budżetowej w gminie posiada wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

Do obowiązków gminy jako podmiotu publicznoprawnego należy realizacja ciążących na niej zadań. Jednostka samorządu terytorialnego, aby właściwie wykonywała powierzone jej czynności musi mieć zapewnione dostateczne źródła dochodów. Dochodami gminy są przede wszystkim dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami mogą być także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Ujemna różnica występująca między dochodami a wydatkami tworzy deficyt budżetowy. Przyczynami powstawania deficytu są niskie dochody publiczne, nadmierne wydatki budżetowe, błędy popełniane w czasie planowania budżetowego, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieprzewidziane wydatki występujące w okresie roku budżetowego, jak i brak efektywnego zarządzania finansami gminy. Konsekwencją występowania deficytów w okresach wieloletnich jest zaistnienie długu publicznego. Dług obciążony jest ryzykiem finansowym i tworzy ryzyko dla samej jednostki oraz lokalnego społeczeństwa.

Przedłożona praca ma na celu wskazanie źródeł i struktury dochodów budżetowych oraz charakteru wydatkowania środków budżetowych gminy Chełmiec, a także dokonanie rzetelnej oceny sytuacji finansowej wymienionej powyżej jednostki.

Analiza budżetu obejmuje zakres czasowy od 2011 do 2013 roku. Szczegółowe pytania na które starano się w niniejszej pracy odpowiedzieć są następujące: Czy gmina Chełmiec jest gospodarna w wykorzystywaniu środków budżetowych? oraz jak gmina Chełmiec mając do dyspozycji budżet aktywnie wpływa na lokalny rozwój gospodarczy?. Pracę opracowano na podstawie znowelizowanych aktów prawnych, aktualnej literatury podmiotu, danych publikowanych i udostępnionych na stronach internetowych oraz w oparciu o materiały źródłowe udostępnione przez Urząd Gminy Chełmiec.

Praca obejmuje cztery rozdziały.

Rozdział pierwszy przedstawia gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego. Omówiono pojęcie i istotę samorządu terytorialnego oraz podstawy prawne regulujące funkcjonowanie gminy. Następnie dogłębnie opisano organy gminy i ich uprawnienia, jak i zadania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale drugim została przedstawiona gospodarka budżetowa gminy. Zaprezentowano definicję i zasady funkcjonowania budżetu gminy oraz szczegółowo ukazano źródła dochodów i wydatków budżetu tej jednostki. Przedstawiono również przyczyny i konsekwencje występowania deficytu oraz długu gminy.

W rozdziale trzecim dokonano charakterystyki warunków demograficzno-gospodarczych gminy Chełmiec. Opisano tu ogólnie charakterystykę gminy, uwarunkowania demograficzne i potencjał gospodarczy. Na końcu tego rozdziału wymieniono inwestycje zrealizowane przez gminę Chełmiec w latach 2011-2013.

Z kolei w czwartym rozdziale zaprezentowano analizę struktury dochodów i wydatków budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013. W ostatniej części tego rozdziału dokonano oceny sytuacji finansowej gminy Chełmiec z wykorzystaniem metod analizy wskaźnikowej. Wyniki badań ukazano w formie opisowej, w postaci wykresów oraz tabel.

ROZDZIAŁ 1

GMINA JAKO JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1 POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W państwie demokratycznym warunkiem niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa jest utworzenie określonego ładu społecznego, który umożliwi jego skuteczne działanie. Z tej przyczyny konieczne jest ustanowienie reguł, kryteriów i zasad, definiujących ten ład. Tym samym należy określić zakres zadań, a także zasobów finansowych ważnych dla efektywnej realizacji tych zadań i właściwej alokacji środków oraz zasobów publicznych. Wobec tego państwo stanowi struktury i podmioty mające wspomagać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. Dlatego też ze struktur państwa wyodrębniono jednostki samorządowe¹.

Każdy człowiek przynależy do danej społeczności, z którą łączą go wspólne interesy, sprawy do rozwiązania, a więc określona wspólnota. Samorząd reprezentuje interesy tej wspólnoty oraz rozwiązuje jej problemy. W związku z tym samorząd to instytucja, która stanowi ramy prawne dla samorządności obywateli. Samorząd składa się z wielu elementów: wspólnoty zainteresowanych osób, władzy ludzi wybranych do rozwiązywania ich wspólnych spraw, majątku należącego do wspólnoty, urzędów i innych instytucji powołanych przez społeczność, a także wszelkich narzędzi (w tym instrumentów prawnych) służących realizacji celów wspólnoty². W Polsce samorząd posiada osobowość prawną, a nadzór nad nim pełnią organy administracji rządowej³.

W zależności od kryteriów wyodrębniania wspólnot, możemy wyróżnić następujące formy samorządu: samorząd pracowniczy, zawodowy oraz terytorialny. Samorząd pracowniczy służy rozwiązywaniu spraw pracowników konkretnego przedsiębiorstwa. Z kolei samorząd zawodowy sprzyja realizowaniu interesów wyodrębnionych grup

¹ B. Filipiak, Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, pr. zbior. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, PWN, Warszawa 2006, s. 11-12.

² J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, pr. zbior. pod red. B. Imiołczyk, Fundacja rozwoju demokracji lokalnej, Warszawa 2010, s. 9.

³ S. Dębski, Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość, Grudziądz 2014, s. 28., http://www.home.umk.pl/~ptnp/do_pobrania/PUBLIKACJE/Kształtowanie_samorządu_terytorialnego.pdf (data odczytu 7.01.2015).

zawodowych, przykładowo adwokatów, lekarzy. Natomiast samorząd terytorialny służy rozwiązywaniu spraw mieszkańców danego terenu⁴.

Najważniejszym elementem składającym się na wizję współczesnego państwa jest samorząd terytorialny. Jego istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniu obywateli⁵.

Według Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w art. 3 ust. 1 ustanowiono, iż samorząd terytorialny oznacza: „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁶.

Natomiast w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza się, iż samorząd terytorialny to: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁷. To stwierdzenie jest także powtórzone w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa.

Pojęcie „samorząd terytorialny” nie ogranicza się jedynie do sfery prawnej, ponieważ ma on wymiar o wiele szerszy: polityczny, społeczny, kulturalny, ekonomiczny. Świadczy o tym szeroki zakres zadań, które gmina, powiat czy też województwo mają obowiązek wykonać, zakres kompetencji (tak w stosunku do państwa, jak i do lokalnej wspólnoty), uwarunkowania historyczne oraz potrzeba decydowania o własnych sprawach⁸.

Samorząd terytorialny w znaczeniu politycznym to ustalona struktura, wykonująca lokalne zadania, mająca na uwadze przede wszystkim aspekt personalny, jak i samą działalność polityczną. Natomiast w ujęciu socjologicznym samorząd terytorialny to instytucja pośrednia między jednostką, rodziną a państwem, w ramach której zwłaszcza widoczne są więzi wspólnoty terytorialnej. Na samorządzie terytorialnym spoczywają podstawowe zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Ekonomiczna koncepcja samorządu terytorialnego ma związek z ograniczeniem swobody działalności gospodarczej. Zakres działalności gospodarczej samorządu zależy

⁴ J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] *Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, op.cit., s. 9.

⁵ M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, KUL, Lublin 2008, s. 17.

⁶ Art. 3 ust. 1, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607).

⁷ Art. 16 ust. 1., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁸ M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, op.cit., s. 54.

głównie od tradycji i uwarunkowań lokalnych. Aktywność gospodarcza nie jest realizowana przez samorząd terytorialny, ale powoływany w tym celu podmiot⁹.

Samorząd terytorialny w modelu trójszczeblowym (obowiązującym w Polsce) to obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów oraz województw utworzonych dla wykonywania zadań o charakterze lokalnym przez gminy, jak również powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa. Ich celem jest umożliwienie rozwoju określonego terenu i zaspokojenie potrzeb zbiorowych ludności na tym terenie.

Z przedstawionej wyżej definicji wynikają następujące cechy samorządu terytorialnego:

- a) korporacyjny (zrzeszeniowy) charakter samorządu terytorialnego, który ma na celu zabezpieczenie wskazanym grupom społecznym i wyodrębnionym przez nie organom prawa do zarządzania swoimi przedsięwzięciami;
- b) obligatoryjny udział w sprawowaniu samorządu terytorialnego charakteryzuje się tym, iż osoba fizyczna staje się członkiem samorządu terytorialnego z mocy ustawy, a nie na podstawie własnego aktu woli;
- c) zdecentralizowana struktura samorządu terytorialnego oznacza, że nadzór nad jego działalnością jest możliwy tylko w formach określonych ustawą oraz nie naruszających zakresu nadanej mu prawem samodzielności w działaniu¹⁰.

Podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego to: samodzielność, subsydiarność, decentralizacja oraz solidarność.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego występuje w ujęciu:

- prawnym: wynika z porządku prawnego, w którym jednostka samorządu terytorialnego dysponuje osobowością prawną, co wiąże się z niezależnością oraz stanowieniem o własnych sprawach;
- politycznym: oznacza prawo do wyboru kierunku działania odpowiedniego z ideą polityczną partii bądź organizacji, realizacją swobód i praw obywatelskich;
- gospodarczym: jest związana z realizacją zadań oraz prowadzeniem działalności gospodarczej;
- organizacyjnym: cechuje ją przyznanie prawa do powoływania własnych organów, jednostek organizacyjnych, a także do obsadzania stanowisk;

⁹ Tamże, s. 59-63.

¹⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 18-19.

- finansowym: polega na otrzymaniu przez organy jednostki samorządu terytorialnego prawa do rozstrzygnięcia o strukturze i wysokości dochodów oraz o rodzajach i rozmiarach wydatków¹¹.

Inną istotną zasadą jest *subsidiarność* (pomocniczość), która charakteryzuje się tym, iż administracja rządowa powinna być obciążona jedynie tymi obowiązkami publicznymi o znaczeniu lokalnym, które nie mogą być wykonane przez samorząd terytorialny¹².

Z kolei *decentralizacja* polega na prawnym zabezpieczeniu organom niższych szczebli w strukturze organizacyjnej relatywnej samodzielności w relacji do organów wyższych. Dokonuje się tego poprzez dokładne sprecyzowanie kompetencji oraz sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej usytuowanych w hierarchii państwa¹³. Warto podkreślić, iż samorząd terytorialny jest mniej skuteczny w podejmowaniu decyzji, aniżeli struktury hierarchiczne. Niemniej jednak kolegialne organy przedstawicielskie są wyjątkowo cennym wkładem samorządu terytorialnego w budowaniu demokracji lokalnej¹⁴.

Natomiast *solidarność* to zależność pomiędzy podmiotami władzy oraz działanie dla wspólnego dobra. Solidarność tyczy się każdego podmiotu od osoby, przez struktury pośrednie, po państwo.

Dla skutecznej realizacji wskazanych zasad bardzo ważna jest aktywność państwa w takich obszarach życia polityczno-społecznego, jak na przykład: odpowiednia lokalizacja inwestycji służąca wyrównaniu poziomu życia między regionami, spełnienie funkcji redystrybucji dochodu narodowego czy też zapewnienie rzetelnego podziału dotacji i subwencji¹⁵.

Celem samorządu terytorialnego jest tworzenie ładu oraz pokoju społecznego na terenie gmin, powiatów i regionów. Gwarancją utrzymania ładu społecznego jest spełnienie kilku istotnych funkcji, głównie stabilizacji społecznej, wychowania obywatelskiego oraz demokratyzacji administracji państwa¹⁶.

¹¹ B. Filipiak, Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, op.cit., s. 13.

¹² W. Kisiel, Zagadnienia ogólne, [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce, pr. zbior. pod red. W. Kisiel, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 59.

¹³ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 20.

¹⁴ W. Kisiel, Zagadnienia ogólne, [w:] Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce, op.cit., s. 43-44.

¹⁵ S. Wójcik, Samorząd terytorialny w świetle aksjologii, [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?, pr. zbior. pod red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 73-74.

¹⁶ Tamże, s. 72.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przed samorządem terytorialnym w Polsce pojawia się wiele wyzwań, które są zagrożeniem dla rozwijającej się samorządności, a zarazem stanowią szansę dla jego dynamicznego rozwoju. Przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej oraz integrowanie się z innymi państwami członkowskimi odmieniło sytuację społeczno-gospodarczą i polityczną kraju. Przeważają działania unifikacyjne, pogłębia się dywersyfikacja życia społeczno-politycznego. Zmianie uległy również okoliczności oraz warunki zewnętrzne, które wpłynęły na zachowania ludzi. Natomiast wystąpienie decentralizacji życia w wyniku jego demokratyzacji przyczyniło się do ukierunkowania społeczności na konkretne potrzeby lokalne¹⁷.

1.2 PODSTAWY PRAWNE REGULUJĄCE FUNKCJONOWANIE GMINY

Proces przywracania w Polsce samorządu zapoczątkował Senat, inicjując prace legislacyjne niedługo po wyborach z 4 czerwca 1989 r. Pół roku później dokonano nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym. Artykuł 5 dotychczasowej Konstytucji z 22 lipca 1952 r. zmieniono artykułem 1 ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 grudnia 1989 r., w którym stwierdzono, iż: „Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”¹⁸.

Pierwszy etap reformy nastąpił 8 marca 1990 roku, kiedy to uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o samorządzie terytorialnym i ordynację wyborczą do rad gmin. Uzupełnieniem wyżej wymienionych ustaw były: tzw. ustawa kompetencyjna, ustawa o pracownikach samorządowych, ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, a także przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

W rzeczywistości w dniu 27 maja 1990 r. wprowadzono samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Wówczas weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym i ustawy z nią

¹⁷ S. Dębski, Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość, Grudziądz 2014, s. 35., http://www.home.umk.pl/~ptnp/do_pobrania/PUBLIKACJE/Kształtowanie_samorządu_terytorialnego.pdf (data odczytu 13.01.2015).

¹⁸ D. Reško, T. Wołowicz, Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej, [w:] Podstawy gospodarki finansowej gminy. Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne, pr. zbior. A. Kiebała, D. Reško, J. Rodzinka, T. Skica, T. Wołowicz, WSB-NLU w Nowym Sączu i Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011, s. 22.

związane, odbyły się wybory do rad gmin, a mieszkańcy dotychczasowych gmin stali się członkami wspólnot samorządowych tworzących jednostki samorządu terytorialnego¹⁹.

Przywracając samorząd gminny nawiązywano do tradycji z czasów II Rzeczypospolitej, co oznaczało radykalne zniesienie instytucji typu radzieckiego²⁰.

Kolejne zmiany były rezultatem tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., czyli ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. W wyniku tej ustawy samorząd terytorialny otrzymał następujące uprawnienia: wykonywanie zadań publicznych, posiadanie własności oraz innych praw majątkowych, elekcję organów uchwałodawczych i wykonawczych, swobodę w zakreślaniu struktury wewnętrznej, prawo wspólnot mieszkańców do podejmowania decyzji przez referendum, jak również posiadanie dochodów własnych. W Małej Konstytucji stwierdzono, iż: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego”. Gminę potraktowano jako kreatywnego partnera współdziałającego w ramach władzy publicznej. To właśnie gmina została uznana za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, jednocześnie nie powoływano do życia innych stopni organizacji samorządowej. Gminom przyznano osobowość prawną w celu wykonywania zadań we własnym imieniu i w interesie społeczności lokalnej²¹.

Sformułowania Małej Konstytucji wpłynęły na przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP jest obecnie najważniejszym dokumentem prawnym z dziedziny ustroju oraz zadań samorządu terytorialnego²². Wedle artykułu 164 Konstytucji: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.”²³

Artykuł 169 ust. 4 Konstytucji stanowi, iż: „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Artykuł 2 ustawy

¹⁹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 55-57.

²⁰ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 63-64.

²¹ M. Barański, S. Kubas, Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej, pr. zbior. pod red. M. Barański, Wydawnictwo Adam Marszałek, Uniwersytet Śląski, Katowice - Toruń 2009, s. 164.

²² H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 65.

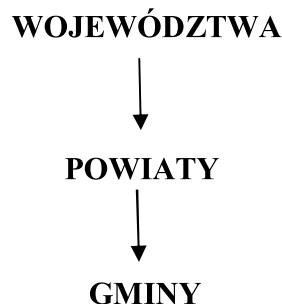
²³ Art. 164 ust. 1-3., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

o samorządzie gminnym stwierdza, że „O ustroju gminy stanowi jej statut”. W sytuacji, gdy dana gmina liczy powyżej 300 000 mieszkańców wprowadzono wymóg uzgodnienia projektu statutu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej²⁴. Statuty gmin zawierają powtórzenia ustawy samorządowej w zakresie zadań własnych, ale nie zawierają wyszczególnionych zadań zleconych²⁵.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie tworzy nowych rozwiązań w zakresie struktury samorządu terytorialnego oraz zasad organizacyjnych, ani też nie określa zasad funkcjonowania w powiązaniu z administracją rządową. Konstytucja stanowi za to fundament współczesnych rozwiązań administracji rządowej i samorządowej²⁶.

Na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa przeprowadzono drugi etap reformy samorządu terytorialnego²⁷. Z dniem 1 stycznia 1999 r. w Polsce obowiązuje trzystopniowy podział na jednostki samorządu terytorialnego: województwa, powiaty, gminy²⁸. Zamieszczony poniżej rysunek 1 przedstawia podział jednostek samorządu terytorialnego.

Rys. 1. Trzystopniowy podział na jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Akademia Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk 2008, s. 56.

Powiat może obejmować całe obszary graniczących ze sobą gmin bądź cały obszar miasta na prawach powiatu. Ponadto powiat wchodzi w skład wyłącznie jednego województwa²⁹.

²⁴ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 86.

²⁵ M. Barański, S. Kubas, Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej, op.cit., s. 174.

²⁶ E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 62.

²⁷ M. Barański, S. Kubas, Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej, op.cit., s. 186.

²⁸ J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Akademia Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk 2008, s. 56.

²⁹ Tamże, s. 53.

Na reformę składa się wiele ustaw, ale przede wszystkim dwie ustawy z 5 czerwca 1998 roku: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Dokonano również zmian w ustawie o samorządzie terytorialnym, która od 1 stycznia 1999 r. nosi tytuł ustawy o samorządzie gminnym³⁰.

Ponadto reforma samorządu terytorialnego została oparta na zasadzie wtórności względem gminy. Wtórność ta przejawia się głównie w dwóch aspektach: terytorialnym i funkcjonalnym³¹:

- terytorialna wtórność: województwa oraz powiaty nie naruszają granic terytorialnych gminy. Gminy w całości tworzą powiat i województwo;
- funkcjonalna wtórność: przyznane województwom i powiatom kompetencje nie naruszają uprawnień gmin, tzn. nie zostały im przyznane kosztem kompetencji gminnych.

Podział ten potwierdza trwałość procesu decentralizacji zadań na szczeblu gminy, jaki został dokonany w roku 1990 oraz w latach kolejnych.

Według artykułu 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Gmina stanowi wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.” Ponadto „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”³². W obszarze gminy oraz powiatu wspólnoty mieszkańców mają charakter lokalny. To oznacza, iż członków tych wspólnot łączą zbieżne interesy i zadania o znaczeniu lokalnym. Różnica pomiędzy tymi jednostkami samorządu wynika z zasięgu terytorialnego ich zadań. Powiat realizuje te zadania, które mają charakter lokalny, ale jednocześnie ponadgminny. Natomiast samorząd województwa jest płaszczyzną, na której wykonywane są zadania dotyczące się mieszkańców danego regionu, którego zasięg wyznaczają granice województwa³³.

Prawo samorządowe reguluje również sprawy mienia, finansów oraz dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Istotą tego zagadnienia jest przyznanie samorządowi terytorialnemu osobowości prawnej w zakresie cywilnym.

Sprawy mienia samorządowego są znormalizowane ustawą o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r., dzięki której jednostki samorządu terytorialnego są rzeczywistymi gospodarzami i właścicielami mienia znajdującego się pod ich administracją³⁴.

³⁰ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 65-66.

³¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 58-59.

³² Art. 1 ust. 1-2., Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

³³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 61.

³⁴ M. Barański, S. Kubas, Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej, op.cit., s. 170.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. obowiązywała do końca 2009 r. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która reguluje m.in. zasady gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, procedurę tworzenia i uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasady rozliczania dotacji udzielonych samorządom z budżetu państwa, kwestie obliczania długu publicznego oraz sposoby wdrażania budżetowych kryteriów konwergencji. Ustawa ta uzupełniona jest następującymi aktami wykonawczymi: ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17 grudnia 2004 r., ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych z 7 października 1992 r., ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., ustawą budżetową oraz aktami prawa miejscowego³⁵. W zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, niekwestionowane znaczenie mają ustawy podatkowe, a szczególnie ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁶.

Charakter współczesnego polskiego samorządu nadają mu osoby, które sprawują władze, jak i te, które codziennie wykonują swoją pracę wykonując podstawowe zadania samorządu. Zakres kompetencji ludzi odpowiedzialnych za aktualne wcielanie w życie przepisów samorządowych jest sprecyzowany w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która zastąpiła ustawę o takiej samej nazwie z 1990 roku³⁷.

Niezwykle istotne dla gmin uzdrowiskowych było uchwalenie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Ustawa ta określa m.in. zasady nadawania obszarowi statusu uzdrowiska, kierunki lecznicze uzdrowisk, jak również zadania gmin uzdrowiskowych³⁸.

Zasadniczym celem reformy administracji publicznej było utworzenie zdecentralizowanego systemu nowoczesnej administracji wykonującej rzetelnie oraz efektywnie zadania publiczne, łatwo dostępnej dla obywateli, a także demokratycznie kontrolowanej.

Ocena zasadniczego podziału terytorialnego przeprowadzona w grudniu 2000 roku wykazała, że nowy podział nie budził większych społecznych zastrzeżeń. Jediną wadą była zbyt duża liczba miast na prawach powiatu. Otaczające je powiaty nie miały odpowiedniej

³⁵ E. Kornberger-Sokołowska, Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego [w:] Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, pr. zbior. pod red. E. Kornberger-Sokołowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 25-26.

³⁶ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 85.

³⁷ M. Barański, S. Kubas, Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej, op.cit., s. 171.

³⁸ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 27.

infrastruktury do wypełniania swoich funkcji, a ich mieszkańcy musieli korzystać z usług świadczonych przez sąsiednie miasto na prawach powiatu. Wynikiem tej oceny były korekta podziału w 2002 roku³⁹.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2012 r. w Polsce istniało 2479 gmin, 379 powiatów (w tym 314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 samorządów województw⁴⁰.

1.3 ORGANY GMINY

Najczęściej występującym rodzajem gmin w Polsce są gminy wiejskie. Gmina wiejska cechuje się niewielką liczbą mieszkańców oraz terytorium, na którym mieszczą się wyłącznie wsie. Jest ona umiejscowiona zazwyczaj na obszarze o niskim poziomie industrializacji. Ponadto oprócz gminy wiejskiej wyróżnia się gminy miejsko-wiejskie i gminy miejskie. Gmina miejsko-wiejska to gmina, w skład której wchodzi jedna miejscowość posiadająca status miasta oraz okoliczne wsie. Z kolei gminę typu miejskiego charakteryzuje to, iż siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Można rozróżnić trzy podtypy gmin miejskich. Pierwszy to gmina, której siedziba władz jest usytuowana w niewielkiej miejscowości, ale nie stanowi samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego. Gmina miejska może być też gminą obejmującą tylko obszar dużej miejscowości mającej prawa miejskie⁴¹. Trzeci podtyp gminy miejskiej to miasto na prawach powiatu. Odrębność tej gminy polega na tym, że organy miejskie dysponują zarówno kompetencjami gminy samorządowej, jak i powiatu. Ustawa o samorządzie gminnym umożliwia również występowanie swoistości w gminach o szczególnym charakterze, tyczy się to głównie gmin uzdrowiskowych⁴².

Polskie gminy bardzo różnią się między sobą stanem kapitału ludzkiego oraz potencjału terytorialnego, dlatego potrzeby danej wspólnoty, a także sposoby ich zaspokajania są specyficzne⁴³.

³⁹ J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] *Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, op.cit., s. 18-19.

⁴⁰ M. Miemiec, *Decentralizacja administracji publicznej*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 28.

⁴¹ P. Chmielnicki, *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych*, [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce*, pr. zbior. pod red. W. Kisiel, op.cit., s. 116-117.

⁴² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, op.cit., s. 108.

⁴³ P. Chmielnicki, *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych*, [w:] *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce*, pr. zbior. pod red. W. Kisiel, op.cit., s. 116.

Organami jednostek samorządu terytorialnego są organy: stanowiący, kontrolny oraz wykonawczy (por. Tab. 1).

Tab. 1. Podstawowe organy jednostki samorządu terytorialnego oraz ich kierownicy

Wyszczególnienie	Organ stanowiący	Organ kontrolny	Organ wykonawczy
Województwo samorządowe	Sejmik województwa	Sejmik województwa	Zarząd województwa
Powiat	Rada powiatu	Rada powiatu	Zarząd powiatu
Gmina	Rada gminy	Rada gminy	Wójt/burmistrz/ Prezydent Miasta

Źródło: B. Filipiak, Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, pr. zbior. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, PWN, Warszawa 2006, s. 17.

W strukturze władzy w gminie rada jest organem stanowiącym, a zarazem kontrolnym. Wynika to z możliwości przyjmowania aktów prawa miejscowego i kontrolowania działalności organu wykonawczego⁴⁴. Rada gminy, której siedziba mieści się w mieście nosi nazwę rady miejskiej. Wielkość rady zależy od ilości mieszkańców na jej terenie⁴⁵. Radni wybierani są: w powszechnych, bezpośrednich, równych oraz tajnych wyborach na czteroletnią kadencję.

Liczba radnych wybieranych do rad gminy⁴⁶, to:

- a) 15 w gminach do 20 000 mieszkańców,
- b) 21 w gminach do 50 000 mieszkańców,
- c) 23 w gminach do 100 000 mieszkańców,
- d) 25 w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych.

Szczegółowe określenie liczby radnych służy odpowiedniej reprezentatywności tych organów, jak również sprawnemu jej działaniu⁴⁷.

Radnym może zostać osoba, która spełnia poniższe warunki:

- nie później niż w dniu głosowania kończy 18 lat,

⁴⁴ R. Gawłowski, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego, Stowarzyszenie Młodzi Demokraci, Warszawa 2010, s. 8.

⁴⁵ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, PWN, Warszawa 2009, s. 271.

⁴⁶ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 170.

⁴⁷ R. Gawłowski, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego, op.cit., s. 8.

- ma obywatelstwo polskie lub obywatelstwo Unii Europejskiej, nie mając jednocześnie polskiego,
- stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady,
- jest wpisana do spisu wyborców,
- jest niekarana,
- ma pełnie praw publicznych i wyborczych oraz pełną zdolność do czynności prawnych⁴⁸.
Mandatu radnego gminy nie można łączyć z⁴⁹ :

- 1) mandatem posła lub senatora,
- 2) pełnieniem funkcji wojewody bądź wicewojewody,
- 3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ordynacją wyborczą do rad, wygaśnięcie mandatu radnego następuje w sytuacji⁵⁰:

- odmowy złożenia ślubowania,
- pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z realizowaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji albo działalności,
- wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- utraty prawa wybieralności, czy też braku tego prawa w dniu wyborów,
- śmierci.

Radny jest wyłącznie członkiem grupy i jego głos będzie miał znaczenie prawne dla osób trzecich tylko wtedy, gdy będzie poparty przez większość radnych biorących udział w głosowaniu. Postępowanie każdego z radnych podlega politycznej ocenie wyborców w następnych wyborach. Stanowisko pojedynczego radnego nie jest decydujące dla rady gminy, czy jej komisji. Mandat radnego, jak i członkostwo w komisji rady nie daje radnemu prawa do występowania względem osób trzecich w imieniu rady ani jej komisji⁵¹.

Radnemu w wyniku pełnionych zadań przysługuje ochrona prawna, która zapewnia swobodę wykonywania funkcji publicznych. Ochronie podlega również stosunek pracy radnego. Celem tego przepisu jest chronienie radnego przed negatywnymi skutkami z racji realizowania funkcji publicznych ze szkodą dla pracy zawodowej. Ochrona ta nie przysługuje

⁴⁸ Kto może zostać radnym?, <http://prawodlasamorządu.pl/2014.09.05-kto-moze-zostac-radnym.html> (data odczytu 20.02.2015).

⁴⁹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 158.

⁵⁰ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op.cit., s. 275.

⁵¹ W. Kisiel, Władze gminy, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pr. zbior. pod red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 246.

w sytuacji, gdy podstawą rozwiązania umowy o pracę są inne przyczyny aniżeli wykonywanie mandatu⁵². Uprawnieniem radnego jest także prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Zasady wypłacania określa organ stanowiący, który ustalając wysokość diety uwzględnia funkcje pełnione przez radnego. Natomiast minister właściwy do spraw administracji publicznej określa, w drodze rozporządzenia sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych. Z wyjątkiem diety oraz kosztów podróży służbowych radnym nie przysługują inne świadczenia pieniężne⁵³.

Organami wewnętrznymi rady są przewodniczący rady i komisje. Pracami rady kieruje przewodniczący wybierany przez radnych ze swego grona bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Na takich samych zasadach wybierani są zastępcy przewodniczącego w liczbie od 1 do 4, w zależności od liczby mieszkańców gminy. Rozstrzygnięcia rady zapadają w formie uchwał zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym. Ponadto rada może wyrażać swą wolę w formie opinii, apelu i rezolucji⁵⁴. Tryb pracy rady określa statut. Główną zasadą pracy rady jest tryb seryjny. Spotkania rady muszą odbywać się przynajmniej raz na kwartał⁵⁵.

Rada gminy może powoływać stałe oraz doraźne komisje do ustalonych zadań, określając ich przedmiot działania oraz skład osobowy⁵⁶. Istotną pozycję ustrojową ma komisja rewizyjna. W każdej gminie musi być obowiązkowo powołana. Jej podstawowym zadaniem jest kontrolowanie poczynań wójta, gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy⁵⁷. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących rady gminy⁵⁸.

Organem wykonawczym gminy w zależności od jej statusu jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, wybierany od 2002 roku w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. W przeciwieństwie do innych organów publicznych liczba kadencji przez które można sprawować stanowisko wójta nie jest ograniczona ustawowo⁵⁹.

⁵² Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, op.cit., s. 114-115.

⁵³ Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 164-165.

⁵⁴ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op.cit., s. 274.

⁵⁵ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 184.

⁵⁶ Tamże, s. 190.

⁵⁷ R. Gawłowski, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego, op.cit., s. 9.

⁵⁸ Art. 18a ust. 2., Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

⁵⁹ J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, op.cit., s. 22.

Wójtowie są organami wykonawczymi gmin wiejskich, zaś w gminach miejskich organami wykonawczymi są odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta.

Prezydent miasta jest organem wykonawczym⁶⁰:

- a) w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców,
- b) w miastach, w których w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, czyli w dniu 27 maja 1990 r., organem wykonawczo-zarządzającym był prezydent miasta. Dotyczyło to miast liczących powyżej 50 000 mieszkańców oraz tych miast o mniejszej liczebności mieszkańców, które były miastami wojewódzkimi. W pozostałych gminach miejskich organem wykonawczym gminy jest burmistrz.

Podobnie jak radnego, wójta również obowiązuje zakaz łączenia stanowisk. Stanowiska wójta nie można łączyć z⁶¹:

- 1) funkcją wójta bądź jego zastępcy w innej gminie,
- 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminie, w której jest wójtem,
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej,
- 4) mandatem posła lub senatora.

Kandydat na wójta musi być obywatelem Polski, który nie później niż w dniu głosowania kończy 25 lat, jednak nie ma on obowiązku na stałe zamieszkiwać obszaru gminy, w której kandyduje⁶². Kandydat na wójta musi także posiadać: pełną zdolność do czynności prawnych, pełnię praw publicznych oraz stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na tym stanowisku⁶³. W porównaniu z innymi pracownikami samorządowymi na stanowisko wójta nie ma dodatkowych wymagań w zakresie wykształcenia czy stażu pracy⁶⁴.

Pozycję ustrojową wójta wyznacza fakt, iż jest on częścią władzy wykonawczej administracji publicznej. W osobie wójta łączą się funkcje kilku organów administracyjnych. Wójt jest bowiem:

- organem wykonawczym gminy, a prezydent miasta na prawach powiatu ponadto organem wykonawczym powiatu grodzkiego,

⁶⁰ A. Szewc, Status prawny wójta i jego zastępcy, [w:] Wójt, burmistrz, prezydent miasta, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 62.

⁶¹ E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, op.cit., s. 66.

⁶² Art. 492 ust. 2, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

⁶³ T. Szewc, Status prawny wójta i zastępcy wójta w świetle samorządowego prawa pracy, [w:] Wójt, burmistrz, prezydent miasta, op.cit., s. 97-98.

⁶⁴ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op.cit., s. 285.

- organem pierwszej instancji odpowiednim do zrealizowania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
- organem podatkowym pierwszej instancji,
- organem administracyjnym do spraw ochrony środowiska.

Natomiast pojęcie statusu prawnego wójta jest szersze od pozycji ustrojowej. Pojęcie to oznacza m.in., że wójt jest funkcjonariuszem publicznym, osobą pełniącą funkcje publiczną, pracownikiem i pracodawcą samorządowym, reprezentantem gminy, kierownikiem: urzędu gminy, urzędu stanu cywilnego oraz terenowej obrony cywilnej⁶⁵.

Należy zauważyć, iż wójt analogicznie jak radni jest osobą publiczną i tak samo obowiązują go przepisy antykorupcyjne. Wójt musi złożyć wojewodzie oświadczenie majątkowe i inne informacje przewidziane w ustawie. W przypadku nieterminowego złożenia oświadczeń grozi mu utrata wynagrodzenia, a nawet wygaśnięcie mandatu⁶⁶.

Wygaśnięcie mandatu wójta następuje w wyniku:

- odmowy złożenia ślubowania,
- niezłożenia w określonym terminie oświadczenia o swoim majątku,
- pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- utraty prawa wybieralności bądź braku tego prawa w dniu wyborów,
- naruszenia zakazów dotyczących się łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji albo prowadzenia działalności gospodarczej,
- orzeczenia niezdolności lub niezdolności do samodzielnej egzystencji na okres co najmniej do końca kadencji,
- śmierci,
- odwołania w drodze referendum⁶⁷.

W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe, chyba, że data tych wyborów przypada w okresie 6 miesięcy do zakończenia kadencji. Wyborów nie przeprowadza się też jeśli do końca kadencji pozostało nie więcej niż 12 miesięcy i rada podejmie taką decyzję w ciągu 30 dni od dnia podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu. W takim przypadku do

⁶⁵ A. Szewc, Status prawny wójta i jego zastępcy, [w:] Wójt, burmistrz, prezydent miasta, op.cit., s. 61.

⁶⁶ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op.cit., s. 286.

⁶⁷ Art. 492 ust. 1, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

czasu wybrania nowego wójta jego zadania wypełnia osoba wybrana przez Prezesa Rady Ministrów⁶⁸.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania samorządu jest harmonijna współpraca między organami wykonawczymi i stanowiącymi. Najłatwiej o dobrą współpracę wówczas, kiedy wójt ma poparcie większości radnych⁶⁹.

1.4 ZADANIA PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ ZAKRES KOMPETENCYJNY ICH REALIZACJI

W ramach polskiego samorządu terytorialnego występuje tzw. uniwersalna koncepcja gminy. Oznacza to, iż wszystkie gminy na terenie kraju, z wyjątkiem Warszawy, posiadają identyczne zadania i kompetencje, jak również źródła dochodów. Pewną odmienność tworzą miasta na prawach powiatu, które poza zadaniami zdefiniowanymi w ustawie o samorządzie gminnym realizują też zadania powiatów⁷⁰.

Według kryteriów podanych w ustawach samorządowych można dokonać podziału zadań samorządu na zadania: własne oraz zlecone⁷¹. Zadania te różnicują się wewnątrznie zgodnie z poniższym schematem⁷²:

- 1) zadania własne
 - a) zadania obowiązkowe
 - b) zadania dobrowolne
- 2) zadania zlecone
 - a) zadania przekazane przez ustawy (zadania zlecone sensu stricto),
 - b) zadania wykonywane na podstawie porozumień (zadania powierzone).

Zadania własne to zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednostka samorządu terytorialnego realizuje określone zadania we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność oraz w ramach posiadanych możliwości finansowych. Zadania własne mogą być pełnione samodzielnie lub za pośrednictwem jednostek pomocniczych⁷³. O tym, jakie zadania własne zaliczają się do zadań obowiązkowych, czyli obligatoryjnych, stanowi ustawa o podziale kompetencji pomiędzy organy samorządu

⁶⁸ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, op.cit., s. 174.

⁶⁹ J. Reguński, Samorząd terytorialny, [w:] Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, op.cit., s. 22.

⁷⁰ R. Gawłowski, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego, op.cit., s. 9.

⁷¹ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, op.cit., s. 36.

⁷² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój Samorządu Terytorialnego, op.cit., s. 90.

⁷³ B. Filipiak, Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, op.cit., s. 23.

terytorialnego i organy administracji rządowej⁷⁴. Wśród zadań własnych istnieje również podział na zadania lokalne wykonywane przez gminę i powiat oraz regionalne wykonywane przez województwo⁷⁵.

Zadania zlecone to zadania należące do administracji rządowej i przez nią nadzorowane. Jednak z uwagi, iż organy administracji rządowej w gminie nie funkcjonują, zadania te są wykonywane przez organy samorządu terytorialnego⁷⁶. Wszystkie zadania zlecone, niezależnie od źródła ich pochodzenia mają charakter zadań obligatoryjnych (np. przeprowadzenie spisu powszechnego, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta RP). Powodem wyodrębnienia zadań obowiązkowych zarówno zleconych, jak i własnych jest konieczność zapewnienia społecznościom lokalnym ustalonych świadczeń na poziomie minimalnym. Państwo gwarantuje środki finansowe na realizację zadań przekazanych samorządom lokalnym.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie przedsięwzięcia publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie zostały zastrzeżone w drodze ustawy, na rzecz innych podmiotów⁷⁷. Do zadań własnych gminy należą poniższe katalogi spraw⁷⁸:

- ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
- lokalnego transportu drogowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- komunalnego budownictwa społecznego,
- oświaty,
- kultury, w tym bibliotek komunalnych, a także innych placówek upowszechniających kulturę,
- kultury fizycznej i turystyki,
- targowisk oraz hal targowych,

⁷⁴ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op.cit., s. 280.

⁷⁵ B. Filipiak, Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, op.cit., s. 24.

⁷⁶ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op.cit., s. 280.

⁷⁷ J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, op.cit., s. 57.

⁷⁸ E. Paziewska, Samorząd terytorialny wczoraj i dziś, Wydawnictwo Vipart, Warszawa 2011, s. 42-43.

- zieleni komunalnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
- polityki prorodzinnej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Powyższe wyliczenie zadań gminy nie jest katalogiem spraw zamkniętych, ale przedstawia kluczowe obszary zainteresowań oraz działalności gminy⁷⁹.

Zadania gminne wchodzą w skład czterech kategorii wedle spraw, które dotyczą: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, ochrony i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego⁸⁰.

Wszystkie zagadnienia będące w obszarze działania gminy stanowią właściwości rady gminy, pod warunkiem, że ustawy nie rozstrzygają inaczej. Do kompetencji rady gminy zalicza się⁸¹:

- uchwalanie statutu gminy,
- ustalanie wynagrodzenia wójta, określenie kierunków jego działania i przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- powoływanie oraz odwoływanie skarbnika gminy,
- uchwalanie budżetu gminy, analizowanie sprawozdania z realizacji budżetu oraz podejmowanie uchwał w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tegoż tytułu,
- uchwalanie studium uwarunkowań, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- ustalenie zakresu działań jednostek pomocniczych, zasad przydzielania im składników mienia do użytkowania, a także zasad rozdysponowania środków budżetowych na wykonywanie zadań przez te jednostki,

⁷⁹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op.cit., s. 280.

⁸⁰ Tamże, s. 280.

⁸¹ Art. 18 ust. 1-2., Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

- podejmowanie uchwał w kwestii podatków oraz opłat w granicach sprecyzowanych szczegółowo w innych ustawach,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących m.in. określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia albo najmu na okres dłuższy niż trzy lata, emitowania obligacji i określenia zasad ich zbywania, nabywania oraz wykupu przez wójta, zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek, tworzenia, likwidacji, reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych,
- określenie wysokości sumy, do której wójt może samoistnie zaciągać zobowiązania,
- podejmowanie uchwał na rzecz kooperacji z innymi gminami i wyodrębnienie na ten cel majątku,
- podejmowanie uchwał w kwestii herbu gminy, nazw ulic oraz placów będących drogami publicznymi, jak również wznoszenia pomników,
- nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad przyznawania stypendiów dla uczniów i studentów,
- stanowienie w innych zagadnieniach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Z kolei organ wykonawczy realizuje uchwały rady gminy, a ponadto zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgodnie z artykułem 30 ustawy o samorządzie gminnym zalicza się⁸²:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy,
- określanie sposobu wykonywania uchwał.
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonywanie budżetu,
- zatrudnianie oraz zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarządza aktualnymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Uzyskuje on pomoc z urzędu gminy, który jest wyspecjalizowanym aparatem administracyjnym i odgrywa zasadniczą rolę w systemie decyzyjnym. Decyzje ustanawiane przez urząd gminy są wydawane wyłącznie w imieniu oraz z upoważnienia wójta (burmistrza,

⁸² A. Harańczyk, Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 31-32.

prezydenta miasta). Urząd gminy może również obsługiwać radę gminy, jeśli nie ma ona własnego biura⁸³.

Efektywność działania organów gminy oraz administracji komunalnej, czyli zarządzania, zależy od struktury organizacyjnej, jak i potencjału kadrowego urzędu gminy. Organizacja i zasady działalności urzędu są określone w regulaminie organizacyjnym, ustanowionym przez wójta w formie zarządzenia. Pracownicy urzędu przygotowują i wykonują zadania, obowiązki powierzone im przez organ wykonawczy gminy⁸⁴. Pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców asystentów, pomocniczych i obsługi⁸⁵.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powierzyć prowadzenie konkretnych spraw gminnych w swoim imieniu zastępcy lub sekretarzowi gminy⁸⁶.

W związku z tym, iż zastępca wójta nie ma ustawowo sprecyzowanych swoich kompetencji, a o zakresie jego obowiązków decyduje wójt, można wskazać jedynie ogólny zakres obowiązków zastępcy wójta, do których należy: posiadanie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, możliwość otrzymania upoważnienia do składania indywidualnie albo wraz z inną sobą umocowaną przez wójta oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym, a także w sytuacji nieobecności wójta lub z innej przyczyny powodującej niemożność wykonywania obowiązków przez wójta, przejmuje on ich pełnienie⁸⁷.

Natomiast obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych zmieniła status sekretarza, który od 2009 r. jest obligatoryjnie powoływany na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Sekretarz podlega kierownikowi urzędu, który może upoważnić go do realizacji w jego imieniu zadań, zwłaszcza w aspekcie zapewnienia odpowiedniej organizacji pracy urzędu i realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi⁸⁸.

Istotną funkcję w strukturze urzędu gminy pełni też skarbnik gminy. Wykonuje on wszystkie zadania finansowe związane z gminą i obsługą finansową organów gminy oraz

⁸³ J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] *Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, op.cit., s. 22.

⁸⁴ A. Harańczyk, Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka, op.cit., s. 32.

⁸⁵ Art. 4 ust. 2., Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, (Dz.U. 2008 nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

⁸⁶ D. Strus, Organizacja administracji samorządowej w Polsce, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane zagadnienia ustroju i działalności*, Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s.70.

⁸⁷ Za co odpowiada zastępca wójta?, http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/387819,Za-co-odpowiada-zastepca-wojta.html (data odczytu 26.02.2015).

⁸⁸ Art. 5 ust. 3-4., Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, (Dz.U. 2008 nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).

urzędu. Skarbnik może również być kierownikiem wydziału finansowego w urzędzie gminy. Wówczas jest on odpowiedzialny za prowadzenie rachunkowości samorządu, rozporządzanie środkami pieniężnymi oraz przeprowadzanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych, finansowych z planem finansowym⁸⁹.

Samorządy gminne w celu wspólnego rozwoju oraz rozwiązywania problemów powołują związki międzygminne. Służą one realizacji zadań publicznych w sposób bardziej efektywny we współpracy z sąsiednimi gminami.

Rozwój kooperacji pomiędzy jednostkami samorządu stanowi największą nadzieję dla dynamicznego postępu Polski lokalnej. Zdolność wspólnego planowania strategicznego, tworzenia projektów, jak i ubieganie się o ich realizację jest szczególnie istotnym zadaniem dla władz samorządowych. Potencjał finansowy większości jednostek jest zbyt mały, aby starać się o samodzielne wsparcie projektów inwestycyjnych z europejskich funduszy strukturalnych. Jediną szansą na otrzymanie pomocy europejskiej jest połączenie środków własnych oraz wspólne planowanie inwestycji niezbędnych dla przyspieszenia rozwoju lokalnego⁹⁰.

⁸⁹ A. Harańczyk, Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka, op.cit., s. 33.

⁹⁰ J. Regulski, Samorząd terytorialny, [w:] Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, op.cit., s. 23-24.

ROZDZIAŁ 2

GOSPODARKA BUDŻETOWA GMINY

2.1 DEFINICJA I ZASADY FUNKCJONOWANIA BUDŻETU GMINY

Termin budżet pochodzi od łacińskiego słowa *bulga*, oznaczający torbę do gromadzenia pieniędzy. Budżet jako bilans potrzeb oraz dochodów państwa ma swoją genezę w pracach parlamentarnych, a także skarbowo-budżetowych Anglii i Francji, odbywających się pod koniec XVII w. oraz na początku XVIII w. Z kolei swoją obecną nazwę zawdzięcza Wielkiej Rewolucji Francuskiej⁹¹. W Polsce pierwszy pełny budżet został uchwalony przez Sejm w 1768 roku⁹².

Głównymi aktami prawnymi, które regulują aktualnie gospodarkę budżetową gminy są: Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak również ustawa o samorządzie gminnym⁹³. Ta ostatnia stanowi, iż: Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy⁹⁴.

Budżet gminy to opracowany, uchwalony oraz wykonywany w sposób zgodny z prawem, roczny plan finansowy gminy, zawierający dochody wraz z przeznaczonymi na pokrycie planowanego niedoboru wpływami zwrotnymi, ustawowo zdefiniowanymi, jak i wydatki na finansowanie zadań własnych i zleconych gminy, na podstawie którego prowadzi ona jawnie oraz samodzielnie gospodarkę finansową⁹⁵.

Prawną definicję budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Według niej budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków, a ponadto przychodów i rozchodów tej jednostki⁹⁶.

Rok budżetowy w Polsce pokrywa się z rokiem kalendarzowym. To znaczy, iż każdy budżet j.s.t stanowi plan dochodów oraz wydatków na okres od 1 stycznia do 31 grudnia kolejnego roku. W wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest uchwalenie uchwały

⁹¹ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz - Gdańsk 2007, s. 60.

⁹² T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 27.

⁹³ M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd terytorialny” 2006, nr 11, s. 35.

⁹⁴ Art. 51 ust. 1, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

⁹⁵ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, op.cit., s. 63.

⁹⁶ Art. 211 ust. 1, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

o prowizorium budżetowym, która ustala plan dochodów i wydatków j.s.t na okres krótszy niż jeden rok⁹⁷.

Budżet gminy należy rozpatrywać w trzech aspektach jako⁹⁸:

- fundusz zdecentralizowany, mający na celu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych;
- plan finansowy, w ramach, którego gromadzi się środki pieniężne na finansowanie potrzeb społeczności lokalnej;
- akt prawny, uchwalany przez organ stanowiący gminy, który upoważnia organ wykonawczy do gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków publicznych.

Budżet samorządowy jest funduszem ogólnym⁹⁹. Natomiast zaprezentowany poniżej rysunek 2 ukazuje strukturę budżetu gminy wedle zasadniczych kategorii badawczych finansów publicznych oraz ich definicji zawartych w ustawie o finansach publicznych, jak i Konstytucji RP¹⁰⁰.

Rys. 2. Struktura budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

BUDŻET PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	
Dochody budżetu	Wydatki budżetu
1. Dochody własne (dochody podatkowe i dochody niepodatkowe) 2. Subwencje 3. Dotacje	1. Wydatki na zadania własne jednostki samorządu terytorialnego i pozostałe finansowane z budżetu 2. Wydatki na zadania jednostki samorządu terytorialnego współfinansowane ze środków UE 3. Obsługa długu
Wynik budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego: deficyt budżetu, nadwyżka budżetu	
Przychody	Rozchody
- ze sprzedaży papierów wartościowych - z kredytów i pożyczek - z prywatyzacji majątku j.s.t - z nadwyżki budżetowej - inne	- spłata pożyczek oraz kredytów - wykup papierów wartościowych - inne

Źródło: T. Lubińska, Budżet a finanse publiczne, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 30.

⁹⁷ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, Budżet i finanse 2007. Poradnik dla samorządów, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2007, s. 53.

⁹⁸ K. Surówka, Finansowe podstawy działalności władz samorządowych, [w:] Podstawy finansów samorządu terytorialnego, pr. zbior. pod red. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, PWN, Warszawa 2007, s. 64.

⁹⁹ Tamże, s. 64.

¹⁰⁰ T. Lubińska, Budżet a finanse publiczne, op.cit., s. 29.

Można wyróżnić następujące funkcje budżetu gminy¹⁰¹:

- 1) polityczne (ustrojowa, demokratyczna, prawna);
- 2) ekonomiczne (lokacyjna, redystrybucyjna, stymulacyjna);
- 3) związane z zarządzaniem j.s.t (planistyczna, optymalizacji, kontrolna, promocji).

Zasady budżetowe definiowane przez teoretyków zajmujących się problematyką budżetową dotyczą na ogół budżetu państwa. Niemniej jednak plany finansowe samorządu terytorialnego odnoszą się również do środków publicznych, dlatego też każdy budżet jest sporządzany wedle zbioru tzw. zasad budżetowych¹⁰².

Pierwsza z nich, zasada równowagi budżetowej, nakłada na organy samorządu obowiązek zainicjowania czynności, które zapewnią utrzymanie równowagi budżetowej. Wydatki budżetu nie mogą przewyższać jego dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, w przeciwnym przypadku organy samorządu są zobowiązane do wskazania źródeł finansowania deficytu budżetowego¹⁰³.

Zasada zupełności (powszechności) określa, że zgodnie z nią budżet musi zawierać wszystkie dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Zabronione jest ustalanie oraz wykonywanie dochodów, a także wydatków poza budżetem jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada jedności budżetu stanowi, że wedle tej zasady dochody i wydatki powinny być ujęte w jednym budżecie, tworzącym jedną całość organizacyjną, zawartą w jednym akcie prawnym¹⁰⁴.

Z kolei zasada szczegółowości, wskazuje, aby budżet był sporządzony i realizowany z podziałem na szczegółowe dochody oraz wydatki. Budżet nie może zostać przyjęty w ujęciu ogólnym. Zasada ta jest wykonywana poprzez ustanowienie klasyfikacji budżetowej¹⁰⁵.

Zasada jawności oznacza, iż ustalenia oraz wykonywanie budżetu państwa, jak i budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest jawne, a ponadto łatwo dostępne dla zainteresowanych w celu sprawowania kontroli¹⁰⁶.

¹⁰¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 64.

¹⁰² M. Miszczuk, *Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, PWN, Warszawa 2007, s. 55.

¹⁰³ D. Reško, T. Wołowicz, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] *Podstawy gospodarki finansowej gminy. Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne*, op.cit., s. 56.

¹⁰⁴ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 248-249.

¹⁰⁵ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, op.cit., s. 62.

¹⁰⁶ D. Reško, T. Wołowicz, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] *Podstawy gospodarki finansowej gminy. Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne*, op.cit., s. 56.

Następna, zasada uprzedniości, wskazuje iż powinno uchwalać się budżet przed rozpoczęciem roku budżetowego. Jednakże przewidziane są i dopuszczalne wyjątki od tej zasady¹⁰⁷.

Kończącą zasadą jest zasada roczności, która wymaga opracowywania budżetów samorządowych na okres jednego roku¹⁰⁸.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w określonym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Uchwała budżetowa składa się z: budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników¹⁰⁹. Uchwała ustala kwoty dochodów oraz przychodów, limity wydatków i rozchodów na okres roku budżetowego wszystkich jednostek organizacyjnych, a także może formułować roczne limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne oraz projekty i programy wykonywane ze środków Unii Europejskiej¹¹⁰. Uzupełniającymi ustaleniami uchwały budżetowej są tzw. ustalenia regulacyjne. Tyczą się one m.in. możliwości zmiany wydatków budżetu przez organ wykonawczy, zaciągania kredytów długoterminowych, limitu dla pożyczek oraz poręczeń przyznawanych przez organ wykonawczy w roku budżetowych¹¹¹.

Wyłączną inicjatywę w zakresie opracowywania projektu uchwały budżetowej w gminie posiada wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Dotyczy to także inicjatywy w kwestii zmian tej uchwały. W toku prac nad uchwałą budżetową rada gminy nie może bez zgody organu wykonawczego dokonywać w projekcie budżetu zmian skutkujących zwiększeniem wydatków i analogicznie zwiększeniem deficytu. Restrykcja ta obejmuje również zmiany zwiększające planowany dochód bez jednoczesnego wyznaczenia nowych źródeł dochodu¹¹².

Przygotowując projekt uchwały budżetowej w gminie, organ wykonawczy obowiązkowo sporządza informację o stanie mienia komunalnego. Informacja ta jest ważnym uzupełnieniem projektowanego budżetu, która umożliwia dokonanie bieżącej oceny planowanych dochodów oraz wydatków poprzez pryzmat dysponowanego majątku

¹⁰⁷ A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, op.cit., s. 251.

¹⁰⁸ M. Miszczyk, Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Gospodarka samorządu terytorialnego, op.cit., s. 57.

¹⁰⁹ W. Lachiewicz, Zmiany uchwały budżetowej i zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego, [w:] Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych, pr. zbior. pod red. W. Lachiewicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 346.

¹¹⁰ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 383.

¹¹¹ W. Lachiewicz, Zmiany uchwały budżetowej i zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego, [w:] Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych, op.cit., s. 346.

¹¹² P. Smoleń, Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, pr. zbior. pod red. W. Wójtowicz, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 123-124.

komunalnego¹¹³. Organ wykonawczy gminy przedkłada projekt uchwały budżetowej celem zaopiniowania organowi stanowiącemu gminy, jak i regionalnej izbie obrachunkowej, najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy¹¹⁴.

Budżet gminy uchwalany jest w formie uchwały budżetowej. Wymienioną uchwałę rada gminy podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w uzasadnionych przypadkach, nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Jeśli zaistnieje taka sytuacja projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jest podstawą gospodarki finansowej do czasu podjęcia uchwały budżetowej¹¹⁵.

Na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta spoczywa obowiązek wykonania budżetu gminy. W terminie 21 dni od daty przyjęcia uchwały budżetowej organ ten sporządza układ wykonawczy budżetu, zgodnie z regułami klasyfikacji budżetowej¹¹⁶. W obowiązującej w Polsce klasyfikacji budżetowej każdy rodzaj dochodu, a także wydatku określa się poprzez podanie:

- działu, określający rodzaj, z którą jest powiązany dany dochód bądź wydatek;
- rozdziału, który dokładnie uszczegóławia rodzaj działalności wewnątrz działu;
- paragrafu, oznaczający ekonomiczny charakter dochodu albo wydatku¹¹⁷.

Należy zauważyć, iż dochody budżetu j.s.t uwzględnia się w podziale na kluczowe źródła dochodów, jak i w układzie na działy klasyfikacji budżetowej. Natomiast wydatki budżetu j.s.t przedstawia się w układzie działów oraz rozdziałów klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem:¹¹⁸.

a) wydatków bieżących, w tym przede wszystkim:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
- dotacji na zadania bieżące,
- wydatków na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatków z tytułu poręczeń, a także gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

b) wydatków majątkowych, w tym w szczególności:

- inwestycje oraz zakupy inwestycyjne,

¹¹³ Tamże, s. 124.

¹¹⁴ R. Stankiewicz, Prawo finansów publicznych, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 207.

¹¹⁵ Tamże, s. 207.

¹¹⁶ M. Smoleń, Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki, op.cit., s. 37.

¹¹⁷ W. Misiąg, Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2005, s. 20-21.

¹¹⁸ R. Rudnik, Finanse publiczne, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 172-173.

- zakup i objęcie akcji, jak i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Jednak organ stanowiący gminy może postanowić, że dochody oraz wydatki budżetu powinny być bardziej uszczegółowione.

Realizacja budżetu gminy podlega kontroli przez radę gminy¹¹⁹. Rozpatruje ona sprawozdanie z wykonania budżetu w terminie do 30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym. Przedłożone sprawozdanie jest podstawą do podjęcia decyzji dotyczącej się udzielenia (bądź nieudzielenia) organowi wykonawczemu absolutorium z wykonania budżetu¹²⁰.

Reasumując, budżet gminy jest mechanizmem, który wyznacza przyszłe zapotrzebowania na usługi, a ponadto ukierunkowuje politykę gminną w celu urzeczywistnienia swoich planów finansowych. Dlatego też organ wykonawczy, który realizuje budżet gminy jest zobowiązany rzetelnie oraz odpowiedzialnie zarządzać zasobami pieniężnymi, jak również pozostałymi zasobami (majątkowymi, kadrowymi i informacyjnymi)¹²¹.

2.2 ŹRÓDŁA ZASILAJĄCE BUDŻET GMINY

2.2.1 KLASYFIKACJA DOCHODÓW

Do obowiązków gminy jako podmiotu publicznoprawnego należy realizacja ciężących na niej zadań. Wymieniona jednostka samorządu terytorialnego, aby właściwie wykonywała powierzone jej czynności musi mieć zapewnione dostateczne źródła dochodów¹²².

Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych, odpowiedni do przypisanych im zadań oraz stanowi, iż w sytuacji zmiany zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego adekwatnie ulegnie zmianie podział dóbr publicznych¹²³.

Dochodami gminy są: dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki

¹¹⁹ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, op.cit., s. 391.

¹²⁰ M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, op.cit., s. 37.

¹²¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 63.

¹²² A. Hanusz, *Wstęp*, [w:] *Dochody budżetu gminy*, pr. zbior. pod red. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 7.

¹²³ Art. 167 ust. 1, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, jak i inne środki wskazane w odrębnych przepisach¹²⁴.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić klasyfikacje dochodów gminy na dochody: podatkowe i niepodatkowe. Do dochodów podatkowych należą: podatki, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i dochodowego od osób prawnych oraz opłaty. Są to daniny publiczne, które wyróżnia ustawa o finansach publicznych, wymieniając je na pierwszym miejscu pośród danin publicznych¹²⁵. Dochody niepodatkowe to dotacje celowe, subwencja ogólna, dochody z majątku gminy, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, spadki, zapisy, darowizny¹²⁶.

Następna klasyfikacja dochodów budżetu gminy to podział na dochody: bieżące oraz majątkowe. Dochodami majątkowymi są dotacje i środki uzyskiwane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Z kolei dochody bieżące to dochody budżetowe, które nie są dochodami majątkowymi¹²⁷.

Dochody można pogrupować także na obligatoryjne oraz fakultatywne. Dochody obligatoryjne są uzyskiwane z mocy prawa, zaś dochody fakultatywne są otrzymywane po zrealizowaniu określonych warunków bądź zaistnienia przesłanek¹²⁸.

Możliwy jest również podział dochodów gminy na dochody: publicznoprawne, prywatnoprawne oraz o charakterze pożyczkowym. Dochody publicznoprawne są skutkiem posiadania osobowości prawnej otrzymywanej w oparciu o zawierane przez gminę umowy. Do dochodów prywatnoprawnych zalicza się subwencje, dotacje i dochody daninowe. Natomiast dochody o charakterze pożyczkowym (zwrotnym) to kredyty, pożyczki, a także wpływy z emisji obligacji¹²⁹.

¹²⁴ R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 576.

¹²⁵ M. Miszczuk, *Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 66.

¹²⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 109.

¹²⁷ R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, op.cit., s. 576.

¹²⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, op.cit., s. 59.

¹²⁹ Tamże, s. 59.

2.2.2 DOCHODY WŁASNE

Dochody własne określane są jako dochody związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, bez żadnej terminowości oraz ingerencji ze strony państwa, a także bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł¹³⁰.

Do źródeł dochodów własnych gminy należą¹³¹:

- 1) wpływy z poniższych podatków:
 - od nieruchomości,
 - rolnego,
 - leśnego,
 - od środków transportowych,
 - dochodowego od osób fizycznych, który opłacany jest w formie karty podatkowej,
 - od spadków oraz darowizn,
 - od czynności cywilnoprawnych;
- 2) wpływy z opłat:
 - skarbowej,
 - targowej,
 - miejscowej,
 - uzdrowskiej,
 - od posiadania psów,
 - eksploatacyjnej,
 - innych, które stanowią dochody gminy, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów;
- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe i wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku gminy;
- 5) spadki, zapisy oraz darowizny na rzecz gminy;
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien wymienionych w odrębnych przepisach;
- 7) 5% dochodów pozyskiwanych na rzecz budżetu państwa w wyniku wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, pod warunkiem, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

¹³⁰ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 411.

¹³¹ Art. 4 ust. 1-12., Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).

- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, chyba, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od nieterminowo dostarczanych należności, które są dochodami gminy;
- 10) odsetki od środków finansowych odkładanych na rachunkach bankowych gminy, pod warunkiem, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 11) dotacje z budżetów odrębnych jednostek samorządu terytorialnego;
- 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Listę dochodów gminy w sposób istotny uzupełniają¹³²:

- 1) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tegoż podatku zamieszkałych na terytorium gminy, wynoszący 39,34%;
- 2) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku mających siedzibę na terytorium gminy, który wynosi 6,71%.

Dochody budżety gmin w znacznym stopniu opierają się na podatkach i opłatach lokalnych. Podatki lokalne cechują się tym, iż gminy mają możliwość określania ich wysokości, ale wyłącznie w zakresie ustalonym w ustawach i występują jedynie na szczeblu gminnym¹³³.

W Polsce źródła dochodów daninowych zasilających budżety powiatów oraz województw są znacząco mniejsze aniżeli źródła dochodów budżetu gmin¹³⁴. Gminy uzyskują z danin publicznych blisko 38% swoich dochodów, powiaty jedynie 1,8%, miasta na prawach powiatu 17,8%, a województwa 17,7%¹³⁵.

2.2.3 DOCHODY TRANSFEROWE

Dochodami budżetu gminy oprócz dochodów własnych są również dochody zewnętrzne gminy. Są to tzw. dochody transferowe (subwencja ogólna, dotacje celowe), jak i środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, w tym środki pochodzące z budżetu UE. Subwencja ogólna i dotacje celowe są bezzwrotne i stanowią obligatoryjne dochody gminy. Natomiast środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające

¹³² R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, Prawo finansowe samorządu terytorialnego, [w:] Podstawy finansów i prawa finansowego, op.cit., s. 576.

¹³³ P. Smoleń, Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 105.

¹³⁴ A. Hanusz, Wstęp, [w:] Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, pr. zbior. pod red. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 13.

¹³⁵ E. Kornberger-Sokołowska, Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, op.cit., s. 60.

zwrotowi są dochodami fakultatywnymi, które nie zawsze tworzą dochód zewnętrzny gminy¹³⁶.

Subwencja ogólna to bezzwrotny, nieodpłatny rodzaj środków transferowanych z budżetu państwa do budżetów samorządowych, o których rozdysponowaniu rozstrzygają samoistnie organy samorządowe¹³⁷. Ogólne wielkości kwotowe subwencji ogólnych są formułowane na etapie uchwalania budżetu państwa. Kwoty subwencji ogólnych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego są ściśle sprecyzowane w ustawie budżetowej¹³⁸.

Do głównych cech subwencji ogólnych zalicza się¹³⁹:

- nieodpłatność, to znaczy brak wzajemnego świadczenia ze strony j.s.t na rzecz państwa;
- ogólność, obejmuje ona wszystkie szczeble samorządu terytorialnego, ale w różnej wysokości i wedle rozmaitych zasad;
- uzupełniający charakter, albowiem jest ona finansowym instrumentem wsparcia (uzupełniania dochodów własnych) j.s.t w zakresie wykonywania zadań własnych;
- obiektywny charakter, dotyczy sposobu określenia wysokości subwencji w oparciu o obiektywne kryteria stałe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego takich jak m.in.: wysokość dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, gęstość zaludnienia, stopa bezrobocia bądź liczba oraz rodzaj szkół.

Subwencja ogólna w systemie dochodów samorządu terytorialnego spełnia trzy ważne funkcje: jest formą uzupełnienia dochodów własnych j.s.t dla realizacji nałożonych na nie zadań, wyrównuje dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek, jak i motywuje do aktywności na rzecz uzyskiwania innego rodzaju dochodów budżetowych¹⁴⁰.

Gminom przyznano z budżetu państwa subwencję ogólną, która składa się z trzech części:

- a) wyrównawczej,
- b) równoważącej,
- c) oświatowej.

¹³⁶ M. Burzec, M. Duda, B. Kucia-Guściora, M. Münnich, P. Pomorski, P. Smoleń, Dochody jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie, pr. zbior. pod red. P. Smoleń, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 127.

¹³⁷ E. Kornberger-Sokołowska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne, pr. zbior. pod red. M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011, s. 191.

¹³⁸ E. Kornberger-Sokołowska, Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, op.cit., s. 62.

¹³⁹ R. Kowalczyk, Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansowe, pr. zbior. pod red. R. Mastalski, E. Fojejk-Mastalska, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 476.

¹⁴⁰ Tamże, s. 476.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej oraz uzupełniającej. Kwotę podstawową przyznaje się gminom, w których dochód podatkowy na mieszkańca jest niższy od 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju. Wysokość kwoty części wyrównawczej dla gminy oblicza się przy uwzględnieniu poziomu wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca we wskazanej gminie w stosunku do wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin i liczby mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego¹⁴¹. Kwotę uzupełniającą uzyskują gminy, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Poziom tej kwoty liczy się dla gminy jako iloczyn 17% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, liczby mieszkańców gminy, ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w państwie oraz gęstości zaludnienia w gminie, jak i gęstości zaludnienia w państwie¹⁴².

Część równoważąca subwencji ogólnej jest wyrażona jako suma łącznej kwoty wpłat gmin, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w konkretnej gminie jest większy niż 150% analogicznego wskaźnika dla wszystkich gmin, a także łącznej kwoty wpłat gmin, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, a w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w gminie jest wyższy od 150% analogicznego wskaźnika dla wszystkich gmin. Część ta jest transferowana gminom biorąc pod uwagę wysokość wydatków dotyczących się realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz wydatków obejmujących wypłatę dodatków mieszkaniowych¹⁴³.

Ostatnią częścią subwencji ogólnej dla gmin jest subwencja oświatowa. Łączną kwotę subwencji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego definiuje ustawa budżetowa. Od łącznej kwoty odlicza się 0,6% na rezerwę dla tej części subwencji ogólnej, a pozostająca część jest rozdysponowywana między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w zestawieniu z wykonywanymi przez nie zadaniami oświatowymi. Gminy uzyskują część oświatową subwencji ogólnej na wydatki bieżące dotyczące się zadań szkolnych i pozaszkolnych¹⁴⁴.

Z kolei dotacje celowe należy rozumieć jako transfer środków o charakterze bezzwrotnym oraz nieodpłatnym, obejmujących realizację interesu publicznego. Wówczas transfer środków ma charakter celowy, czyli środki przekazane samorządom na wskazane

¹⁴¹ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, op.cit., s. 434.

¹⁴² M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 118.

¹⁴³ Tamże, s. 118.

¹⁴⁴ P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, op.cit., s. 110.

zadania muszą zostać przez nie rozdysponowane¹⁴⁵. W sytuacji nie wykorzystania czy też wykorzystania dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem, jednostka samorządu terytorialnego naruszyła dyscyplinę finansów publicznych i równocześnie jest zobowiązana zwrócić te środki. Dotacje cechuje więc brak powszechności, a także uwarunkowanie koniecznością spełnienia ustalonych przez prawo wymagań¹⁴⁶.

Ze względu na źródła finansowania dotacji można je podzielić na dotacje finansowane z budżetu państwa oraz dotacje finansowane z innych niż budżet państwa publicznych zasobów finansowych, np. z funduszy celowych albo z budżetów innych j.s.t¹⁴⁷.

Jednakże najbardziej standardowy jest podział na dotacje na zadania zlecone, jak i dotacje na dofinansowanie zadań własnych. Dotacje na zadania zlecone tyczą się w szczególności zadań z zakresu administracji rządowej. Kwoty dotacji określa się na podstawie zasad przyjętych do ustalenia wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa. Przekazywane one powinny być w trybie zapewniających całkowitą oraz terminową realizację zleconych zadań¹⁴⁸. Natomiast dotacje na dofinansowanie zadań własnych mają głównie charakter wspomagający i fakultatywny. Zadania własne mogą być dofinansowane z budżetu państwa, jak i z innych publicznych zasobów finansowych. Można dofinansować te zadania własne, które określa m.in. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i ustawa oświatowa¹⁴⁹.

Następnie, biorąc pod uwagę charakter dotacji, wyróżnia się ich podział na: dotacje celowe obligatoryjne oraz dotacje celowe fakultatywne¹⁵⁰.

Dotacje celowe obligatoryjne są obowiązkowo dostarczane z budżetu państwa na¹⁵¹:

- zadania zlecone ustawami,
- zadania z zakresu administracji rządowej,
- zadania służb, inspekcji oraz straży,
- finansowanie zadań własnych.

¹⁴⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, op.cit., s. 196-197.

¹⁴⁶ R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, op.cit., s. 477.

¹⁴⁷ Tamże, s. 477.

¹⁴⁸ P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, op.cit., s. 112.

¹⁴⁹ R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, op.cit., s. 478.

¹⁵⁰ Tamże, s. 477.

¹⁵¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, op.cit., s. 68.

Dotacje celowe fakultatywne świadczą o istnieniu dobrowolności państwa w ich rozdysponowywaniu, czyli są uzależnione od uznania administracyjnego dysponenta dotacji.

Należą do nich dotacje¹⁵²:

- na dofinansowanie zadań własnych,
- na wydatki inwestycyjne,
- na wykonywanie zadań na mocy porozumień,
- na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz porządku publicznego,
- dla państwowych uczelni zawodowych,
- z funduszy celowych.

Gminy mogą uzyskać z budżetu państwa dotacje celowe na finansowanie albo dofinansowanie poszczególnych zadań własnych. Dotyczyć to może zwłaszcza zadań¹⁵³:

- 1) objętych kontraktem wojewódzkim,
- 2) z obszaru zadań inwestycyjnych szkół oraz placówek oświatowych,
- 3) powiązanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich,
- 4) związanych z wprowadzaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych, a ponadto zapewnieniem kształcenia praktycznego,
- 5) powiązanych z budową, remontami obiektów sportowych i rozwijaniem sportu, głównie wśród dzieci, młodzieży oraz osób niepełnosprawnych,
- 6) objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury.

Źródłem dotacji dla gmin mogą być również zasoby państwowych funduszy celowych. Należą do nich przede wszystkim Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z którego przydzielane są dotacje ukierunkowane na finansowanie zadań z dziedziny ochrony środowiska i gospodarki wodnej, szczególnie o charakterze inwestycyjnym¹⁵⁴.

Potrzeba zasilania transferami z budżetu państwa jest niezbędna, gdyż dochody z podatków i majątku wspólnot samorządowych w żadnym kraju nie sfinansują w całości wydatków budżetowych. Transfery z budżetu państwa stanowią dla samorządów terytorialnych swoistą rekompensatę, ponieważ najbardziej wydajne podatki zasilają budżet państwa¹⁵⁵.

¹⁵² Tamże, s. 68.

¹⁵³ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Złasiński, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Prawo finansów publicznych, pr. zbior. pod red. B. Brzeziński, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 189.

¹⁵⁴ Tamże, s. 189.

¹⁵⁵ K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 69-70.

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych jako dochody fakultatywne, wpływają do budżetu podstawowej jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie po spełnieniu przez te jednostki wskazanych założeń. Ma to związek z tym, iż warunkiem pozyskania tych środków jest aktywność i inwencja gmin. Szczegółowe przepisy, która określa możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności zostały umieszczone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju¹⁵⁶.

Gminy, oprócz dochodów własnych i dochodów zewnętrznych, dysponują również szczególnym rodzajem źródeł przychodów o charakterze zwrotnym. Mogą nimi być zaciągane kredyty i pożyczki, emitowane papiery wartościowe na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy¹⁵⁷.

Zważywszy na specyfikę potrzeb lokalnych wymagających w sposób nieustanny finansowania, jest rzeczą zrozumiałą, aby źródła dochodów gmin były wydajne i równocześnie stabilne. Zapewnia to gminom relatywną niezależność finansową od państwa, a ponadto umożliwia racjonalne zarządzanie gospodarką finansową w wieloletniej perspektywie¹⁵⁸.

2.3 STRUKTURA WYDATKÓW GMINY

Celem wydatków ponoszonych z budżetu gminy jest realizacja zadań, jak i kompetencji zdefiniowanych poprzez obowiązujące przepisy prawne¹⁵⁹. Artykuł 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż: wydatki powinny być dokonywane w sposób oszczędny, zapewniający zgodne z terminem wykonywanie zadań i w wysokości oraz terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań¹⁶⁰.

Wydatki budżetu gminy są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach, głównie na¹⁶¹:

- 1) zadania własne, mające charakter obowiązkowy,

¹⁵⁶ R. Kowalczyk, Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansowe, op.cit., s. 478.

¹⁵⁷ P. Smoleń, Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 112.

¹⁵⁸ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalasiński, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Prawo finansów publicznych, op.cit., s. 180.

¹⁵⁹ E. Kornberger-Sokołowska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne, op.cit., s. 199.

¹⁶⁰ Art. 44 ust. 3, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹⁶¹ A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, op.cit., s. 230.

- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami,
- 3) zadania przejęte w drodze porozumień bądź umów,
- 4) zadania wykonywane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, ustaloną przez jej organ stanowiący,
- 6) programów finansowanych najczęściej z udziałem środków unijnych.

W planie wydatków budżetu gminy istotny jest podział na planowane kwoty wydatków: bieżących i majątkowych.

Do wydatków bieżących należy zaliczyć¹⁶²:

- wydatki jednostek budżetowych,
- dotacje na zadania bieżące,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem przede wszystkim środków unijnych,
- kwoty wypłat w danym roku z tytułu poręczeń oraz gwarancji udzielonych przez gminę,
- obsługę długu gminy.

W planie wydatków majątkowych gminy wymienia się¹⁶³:

- inwestycje oraz zakupy inwestycyjne,
- zakup i objęcie akcji oraz obligacji,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Wydatki majątkowe mogą być ujmowane w wieloletnich programach inwestycyjnych w wyniku ustalenia określonych limitów wydatków na następne lata realizacji tego programu¹⁶⁴.

Podział wydatków na bieżące oraz majątkowe umożliwia obliczenie tzw. wyniku operacyjnego. Dodatni wynik operacyjny stanowi nadwyżkę operacyjną, a ujemny deficyt operacyjny¹⁶⁵.

Specyficznym wydatkiem budżetowym są dotacje udzielane z budżetu gminy. Wyróżnia się następujące rodzaje dotacji: dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych, dotacje dla odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla innych jednostek sektora finansów publicznych, gdy przepisy prawne zakładają taką możliwość, dotacje dla jednostek

¹⁶² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 264.

¹⁶³ Tamże, s. 264.

¹⁶⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, op.cit., s. 73.

¹⁶⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, op.cit., s. 200.

spoza sektora finansów publicznych, lecz wyłącznie w celu wykonywania zadań publicznych obejmujących realizację zadań tej jednostki samorządu terytorialnego¹⁶⁶.

Celem podziału wydatków z uwagi na rodzaj działalności jest przedstawienie kluczowych kierunków aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki budżetu gminy tyczą się głównie działów: oświata i wychowanie, administracja samorządowa, gospodarka komunalna i opieka społeczna. Są one w skali całego kraju szczególnie istotne. Przeznaczone środki przez samorządy na dane rodzaje działalności ukazują ich wpływ na wykonywanie zadań publicznych¹⁶⁷.

W gospodarce rynkowej można wyróżnić również podział na wydatki neutralne oraz aktywne. Pierwsze to takie, które są obojętne lub w nieznacznym stopniu mają wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny. Drugie mają natomiast wpływ na rozwój w skali lokalnej, regionalnej i krajowej poprzez pomoc w korekcie podziału dochodu narodowego¹⁶⁸.

Specyficzną kategorią „wydatków” są rozchody, które są wyodrębnione dla przejrzystości polityki budżetowej. Do rozchodów gminy należą¹⁶⁹:

- spłaty pożyczek oraz kredytów,
- wykup papierów wartościowych,
- udzielone pożyczki,
- płatności, wynikające z innych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku gminy.

W budżecie gminy należy tworzyć rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Ponadto można sporządzać rezerwy celowe zwłaszcza na wydatki, których podział nie jest możliwy w trakcie opracowywania budżetu oraz na wydatki dotyczące wykonywania programów finansowanych ze środków unijnych. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) dysponuje rezerwami w gminie¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Tamże, s. 200.

¹⁶⁷ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 376.

¹⁶⁸ E. Kornberger-Sokołowska, Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, op.cit., s. 74.

¹⁶⁹ R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, Prawo finansowe samorządu terytorialnego, [w:] Podstawy finansów i prawa finansowego, op.cit., s. 604.

¹⁷⁰ W. Ziółkowska, Finanse publiczne, op.cit., s. 265.

Wydatki gminy są częścią wydatków publicznych. Z kolei dokonywanie wydatków jest częścią procesu, którego początkowym etapem jest gromadzenie dochodów koniecznych do realizacji zadań, z którego wynika obowiązek ponoszenia wydatków¹⁷¹.

2.4 DEFICYT BUDŻETOWY ORAZ DŁUG PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Równowaga budżetowa, która występuje bardzo rzadko rozumiana jest jako równość między dochodami i wydatkami budżetowymi¹⁷². Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu gminy kreuje nadwyżkę albo deficyt budżetowy. Nadwyżką budżetową można finansować deficyty budżetowe w kolejnych latach. Ujemna różnica występuje między dochodami a wydatkami tworząc deficyt¹⁷³.

Przyczynami powstawania deficytu budżetowego są: niskie dochody publiczne, nadmierne wydatki budżetowe, błędy popełniane w czasie planowania budżetowego, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieprzewidziane wydatki występujące w okresie roku budżetowego, jak i brak efektywnego zarządzania finansami gminy¹⁷⁴.

Deficyt budżetu gminy może zostać pokryty przychodami pochodzącymi¹⁷⁵:

- a) ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę;
- b) z kredytów i pożyczek,
- c) z prywatyzacji majątku tejże jednostki,
- d) z nadwyżki budżetu gminy z lat poprzednich,
- e) z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy, wskutek wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów, a także pożyczek z lat ubiegłych.

Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może zaciągać kredyty, pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na¹⁷⁶:

- 1) pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetu tej jednostki,
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetowego,

¹⁷¹ R. Kowalczyk, Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Prawo finansowe, op.cit., s. 479.

¹⁷² M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, op.cit., s. 186.

¹⁷³ L. Jędrzejewski, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia, op.cit., s. 90.

¹⁷⁴ P. Zawadzka, Dług publiczny w sektorze finansów publicznych, [w:] Prawo finansowe, op.cit., s. 142.

¹⁷⁵ R. Stankiewicz, Prawo finansów publicznych, op.cit., s. 205.

¹⁷⁶ R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, Prawo finansowe samorządu terytorialnego, [w:] Podstawy finansów i prawa finansowego, op.cit., s. 598-599.

3) spłatę zaciągniętych wcześniej zobowiązań z uwagi na emisję papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek,

4) wyprzedzającego finansowania działań wykonywanych ze środków unijnych.

Środki te muszą być z reguły spłacane lub też wykupywane w roku, w którym zostały zaciągnięte bądź wyemitowane¹⁷⁷.

Konsekwencją występowania deficytów w okresach wieloletnich jest zaistnienie długu publicznego. Stanowi on zobowiązanie władz samorządowych w związku z zaciągniętymi kredytami oraz pożyczkami, a także wyemitowanymi papierami wartościowymi. W wyniku tego w budżetach przyszłych okresów należy planować środki na jego obsługę. Niestety wydatki te ograniczają możliwości finansowania innych wydatków budżetowych¹⁷⁸.

Dług gminy jest sumą zaciągniętych zobowiązań przez tę jednostkę zważywszy na wydatki przekraczające dochody. Dług obarczony jest ryzykiem finansowym i tworzy ryzyko dla samej jednostki, a także lokalnego społeczeństwa. Obejmuje on w szczególności zobowiązania z tytułu¹⁷⁹:

- wyemitowanych papierów wartościowych, które opiewają na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych pożyczek i kredytów bankowych,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań wynikających z innych ustaw prawnych, orzeczeń sądowych, lub decyzji administracyjnych, jak i uznanych za bezsporne przez dłużnika.

Do końca 2013 roku wedle ustawy o finansach publicznych z 2005 r. łączna kwota długu gminy na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% realizowanych w tym roku budżetowym dochodów tej jednostki¹⁸⁰. Z kolei łączna kwota zobowiązań przypadających do wykonania w określonym roku budżetowym-w związku ze spłatami kredytów oraz pożyczek, wykupem wyemitowanych przez gminę papierów wartościowych, jak również zobowiązań będących rezultatem udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji- nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów gminy (bądź 12% w sytuacji, gdy państwowy dług publiczny w stosunku do PKB przekraczał 55%)¹⁸¹. Jednakże 15% planowanych dochodów budżetu gminy było kwotą dużą w budżecie miasta, zaś małą

¹⁷⁷ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, op.cit., s. 309.

¹⁷⁸ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, op.cit., s. 148.

¹⁷⁹ B. Filipak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 228-230.

¹⁸⁰ R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, op.cit., s. 600.

¹⁸¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 196.

w budżecie niewielkiej gminy wiejskiej. Możliwości spłaty były różne w poszczególnych gminach, w zależności od uwarunkowań gospodarczych i miejscowych¹⁸².

Wymienionych powyżej ograniczeń nie stosowano do emitowanych papierów wartościowych, kredytów oraz pożyczek zaciąganych ze względu na umowę między podmiotem przydzielającym środki z budżetu Unii Europejskiej¹⁸³.

Od 2011 roku obowiązuje reguła zrównoważonego budżetu bieżącego, co oznacza, iż planowane oraz zrealizowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe aniżeli planowane i zrealizowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki¹⁸⁴. Wspomniane wolne środki to jedynie kwoty obejmujące wykonanie zadań bieżących ze środków unijnych, wyłącznie, gdy kwota ta nie została przekazana w konkretnym roku budżetowym¹⁸⁵. Należy dodać, że w latach 2011-2013 jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane udostępniać informacje w sprawie spełniania limitów kosztów obsługi zadłużenia, obowiązujących dopiero od 2014 roku¹⁸⁶.

Nowe rozwiązania dotyczące limitów zadłużenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, które obowiązują od początku 2014 roku, regulowane są ustawą o finansach publicznych z 2009 roku. Poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia definiuje średnia arytmetyczna z trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Rada gminy nie może uchwalić budżetu, którego wykonanie sprawi, iż stosunek łącznej kwoty przypadającej w określonym roku budżetowym spłat zadłużenia do planowanych dochodów przekroczy poziom indywidualnego wskaźnika¹⁸⁷. Wydatki gminy wskazane w uchwale budżetowej na następny rok mogą być wyższe niż dochody powiększone o nadwyżkę budżetową z lat poprzednich oraz wolne środki, tylko o kwotę dotyczącą się realizacji zadań ze środków UE i państw EFTA¹⁸⁸.

Istotną rolę w zakresie limitowania zadłużenia w sektorze samorządowym pełnią regionalne izby obrachunkowe. Ich negatywna opinia w związku z ewentualną spłatą

¹⁸² A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, op.cit., s. 221.

¹⁸³ M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, op.cit., s. 196.

¹⁸⁴ M. Poniatowicz, Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?, [w:] Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny, pr. zbior. pod red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 102.

¹⁸⁵ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 312.

¹⁸⁶ B. Filipak, Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne, op.cit., s. 234.

¹⁸⁷ M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, op.cit., s. 196.

¹⁸⁸ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, op.cit., s. 313.

zobowiązania niemalże całkowicie uniemożliwia proces realizacji instrumentu dłużnego j.s.t.¹⁸⁹.

Zauważalny w Polsce wzrost zadłużenia samorządów jest efektem kumulacji inwestycji j.s.t, zwłaszcza tych współfinansowanych ze środków unijnych, jak i wyraźnego spadku samorządowych dochodów własnych, co przyczynia się do ich uzależnienia od finansowania zewnętrznego¹⁹⁰. Ciągłe korzystanie z finansowania zewnętrznego może spowodować w rezultacie tzw. pułapkę zadłużenia oraz kłopoty z wywiązywaniem się z zadań inwestycyjnych, a ponadto bieżących. Wynikiem tego może być nierównowaga w działalności bieżącej i utrata płynności¹⁹¹.

Restrykcyjne kalkulacje wskaźnika zadłużenia zdefiniowane w nowej ustawie o finansach publicznych umożliwiają zastosowanie bardziej racjonalnej gospodarki finansowej. Jednostkom samorządu terytorialnego o dużym potencjale zezwala się na zadłużenie na wyższym poziomie, zaś jednostkom o znacznie słabszym potencjale zapewnia się dostosowanie poziomu zadłużenia do rzeczywistych możliwości spłat zobowiązań¹⁹².

¹⁸⁹ M. Poniatowicz, Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, op.cit., s. 102-103.

¹⁹⁰ Tamże, s. 103.

¹⁹¹ I. Świderek, Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań, „*Samorząd terytorialny*” 2011, nr 6, s. 40.

¹⁹² E. Kornberger-Sokołowska, Dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, op.cit., s. 80.

ROZDZIAŁ 3

CHARAKTERYSTYKA GMINY CHEŁMIEC

3.1 OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA GMINY

Gmina Chełmiec rozlokowana jest w południowo-wschodniej części województwa małopolskiego i wchodzi w skład powiatu nowosądeckiego¹⁹³. Od strony południowej gmina otacza pierścieniem miasto Nowy Sącz. Ponadto od południowego zachodu sąsiaduje z gminą Podegrodzie, od zachodu z gminą Limanowa, od północy z gminami Łososina Dolna, jak i Gródek nad Dunajcem, od północnego wschodu z gminą Korzenna, od wschodu na małym odcinku z gminą Grybów, zaś od południowego wschodu z gminą Kamionka Wielka. W centrum Chełmca krzyżują się drogi krajowe: Wadowice-Przemyśl oraz Krynica-Brzesko¹⁹⁴. Położenie gminy Chełmiec w tle powiatu nowosądeckiego prezentuje poniższa mapa 1.

Mapa 1. Położenie gminy Chełmiec na tle powiatu nowosądeckiego



Źródło: J. Bieniek, Strategia rozwoju gminy Chełmiec do roku 2013, Kraków 2007, s. 19, <http://bip.malopolska.pl/ugchelmic/Download/get/id,737035.html>(data odczytu:08.04.2015).

Gmina Chełmiec położona jest w północno-wschodnim skraju Beskidu Wyspowego w dolinie rzeki Dunajec, na szerokości geograficznej północnej 49°38' oraz długości geograficznej wschodniej 20°40'. Obszar gminy cechuje się górzystym ukształtowaniem.

¹⁹³ Bóg, Honor, Ojczyzna. Sądccy żołnierze i generałowie w służbie niepodległej Rzeczypospolitej, Nowy Sącz 2008, s. 26, <http://sadcjanin.info/content/upload/publication/273479024.pdf> (data odczytu:08.04.2013).

¹⁹⁴ Zapraszamy do gminy Chełmiec, „Gmina Chełmiec”, Chełmiec 2011, s. 4.

Zlokalizowany jest on w piętrze klimatycznym umiarkowanie ciepłym, w klimacie podgórskim o dużym nasłonecznieniu¹⁹⁵.

Należy zaznaczyć, iż położenie geograficzne gminy Chełmiec jest bardzo specyficzne. Na jej obszarze zbiegają się trzy mezoregiony, w obrębie których umiejscowiony jest powiat nowosądecki. Są to: Beskidy Zachodnie, Beskidy Środkowe, jak również Pogórze Środkowobeskidzkie. Znaczną część gminy obejmują Beskidy Zachodnie eksponowane przez dwa mezoregiony Beskid Wyspowy oraz Kotlinę Sądecką¹⁹⁶.

Zachodnią część gminy Chełmiec stanowi Beskid Wyspowy. Na terenie gminy najwyżej ulokowany fragment Beskidów to fragment pasma Chełmu (731 m n.p.m) położony na północ od wsi Chomranice. W obrębie Beskidu Wyspowego zlokalizowane są Chomranice, Klęczany, Wola Marcinkowska, Krasne Potockie, Trzetrzewina, Biczycy Górne, Biczycy Dolne oraz Niskowa. Beskid Wyspowy ku wschodowi zmienia się w Kotlinę Sądecką. Na obszarze gminy kotlina obejmuje takie wsie jak: Chełmiec, Marcinkowice, Rdziostów, Świniarsko i Mała Wieś. Wschodnia część gminy rozlokowana jest w obrębie Beskidu Niskiego. W Beskidzie Niskim umiejscowione są Wielogłowy, Wielopole, Klimkówka, Naściszowa, Librantowa, Januszowa, Boguszowa, Piątkowa, a także Paszyn. Natomiast niewielki północny skraj gminy obejmuje Pogórze Rożnowskie, które jest częścią Pogórza Środkowobeskidzkiego. Znajdują się tam następujące wsie: Dąbrowa, Wola Kurowska, Ubiad i Kurów¹⁹⁷.

Gmina Chełmiec jest gminą wiejską o powierzchni 11 201 ha, co stanowi około 7,2% powierzchni powiatu, a 0,74% powierzchni województwa małopolskiego. Sieć osadniczą tworzy 27 sołectw: Biczycy Dolne, Biczycy Górne, Boguszowa, Chełmiec, Chomranice, Dąbrowa, Januszowa, Klimkówka, Krasne Potockie, Klęczany, Kunów, Kurów, Librantowa, Mała Wieś, Marcinkowice, Naściszowa, Niskowa, Paszyn, Piątkowa, Rdziostów, Świniarsko, Trzetrzewina, Ubiad, Wielogłowy, Wielopole, Wola Kurowska, Wola Marcinkowska.¹⁹⁸

Struktura powierzchni gminy składa się w¹⁹⁹:

- 56% z użytków rolnych (grunty orne, sady, łąki i pastwiska),

¹⁹⁵ J. Bieniek, Strategia rozwoju gminy Chełmiec do roku 2013, Kraków 2007, s. 21, <http://bip.malopolska.pl/ugchelmiec/Download/get/id,737035.html> (data odczytu:09.04.2015).

¹⁹⁶ Tamże, s. 17.

¹⁹⁷ Lokalna Strategia Rozwoju Lokalna Grupa Działania LGD Korona Sądecka, Chełmiec 2013, s. 20-21, <http://bip.malopolska.pl/lgdkoronasadecka/Download/get/id,1183955.html> (data odczytu:10.04.2015).

¹⁹⁸ Aktualizacja Planu Rozwoju Gospodarczego Dla Sołectw Obszaru LGD, Kraków 2011, s. 5, www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/40/aktualizacja.pdf (data odczytu:10.04.2015).

¹⁹⁹ A. Michalak, Strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie Chełmiec na lata 2005-2013, Chełmiec 2005, s.18, <http://www.obserwatorium.malopolska.pl/library/getaccess/913/file.pl> (data odczytu:11.04.2015).

- 32% z lasów, zadrzewień oraz wody,
- 9% z terenów osiedlowych (zabudowane, niezabudowane, zieleń),
- 3% z terenów komunikacyjnych.

Obszar gminy Chełmiec przedstawia zamieszczona mapa 2.

Mapa 2. Mapa administracyjna gminy Chełmiec



Źródło: Załącznik nr 1.pdf. Uchwała Nr VII/46/2003 Rady Gminy Chełmiec z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie: uchwalenia Statutu Gminy Chełmiec, <http://bip.malopolska.pl/ugchelmiec/Article/get/id,600339.html> (data odczytu: 11.04.2015).

Siedzibą gminy jest wieś Chełmiec, która znajduje się w odległości 5 km na zachód od Nowego Sącza.²⁰⁰ Urząd Gminy Chełmiec obrazuje poniższy rysunek 3.

Rys. 3. Urząd Gminy Chełmiec



Źródło: <http://www.chelmiec.pl/solectwa/chelmiec.html> (data odczytu: 12.04.2015).

²⁰⁰ J. Bieniek, Strategia rozwoju gminy Chełmiec do roku 2013, Kraków 2007, s. 21, <http://bip.malopolska.pl/ugchelmiec/Download/get/id,737035.html> (data odczytu: 12.04.2015).

Herb gminy przedstawia świętego Krzysztofa przenoszącego Dzieciątko Jezus przez rzekę. Dzieciątko te siedzi na jego lewym ramieniu. Herb odwołuje się do wizerunku św. Krzysztofa z pieczęci gminnej Marcinkowic, która pochodzi z XIX wieku. Św. Krzysztof jest patronem kierowców, jak również chełmieckiej gminy.²⁰¹ Symbolizuje on jedność gminy oraz daje jej siłę poprzez łączenie dunajeckich brzegów.²⁰² Herb gminy Chelmiec ilustruje zamieszczony rysunek 4.

Rys. 4. Herb gminy Chelmiec



Źródło: <http://www.zgjr.pl/region/gmina-chelmiec> (data odczytu:12.04.2015).

Znaczącym elementem w krajobrazie kulturowym gminy są obiekty zabytkowe. Do najciekawszych obiektów zalicza się: XIX wieczny dwór murowany rodziny Wittingów, stuletni dwór oraz XVIII wieczna, drewniana kapliczka w Dąbrowej, stare grodzisko w Marcinkowicach, jak i murowany dwór z przełomu XVII i XVIII w. Do istotnych obiektów dziedzictwa kulturowego należą również: drewniany kościół NMP w Chomranicach z roku 1692 i drewniana dzwonnica, kościół murowany w Wielogłowach pod wezwaniem Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny zbudowany w 1318 r. Obie miejscowości wraz z zabytkami zostały włączone do Małopolskiego Szlaku Architektury Drewnianej. Dodatkowo w sołectwach Krasne Potockie i Rdziostów znajdują się kaplice z I połowy XIX wieku. Należy jednak zauważyć, iż w prawie wszystkich miejscowościach gminy można zlokalizować stare przydrożne kapliczki, ze stu lub dwustuletnim rodowodem, które są symbolem pobożności tychże mieszkańców²⁰³. Z kolei w Paszynie znajduje się muzeum twórców ludowych im. ks. Edwarda Nitki, w którym można obejrzeć prace rzeźbiarzy

²⁰¹ S. Mendelowski, W gminie Chelmiec, Wydawnictwo P.U.W. Roksana, Krosno 2003, s. 44.

²⁰² Gmina Chelmiec, <http://www.zgjr.pl/region/gmina-chelmiec> (data odczytu:12.04.2015).

²⁰³ Lokalna Strategia Rozwoju Lokalna Grupa Działania LGD Korona Sądecka, Chelmiec 2010, s. 36, http://www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/18/lsr_28.06.2010.pdf (data odczytu:12.04.2015).

i malarek. Wieś ta przez wiele lat była największym w kraju ośrodkiem autentycznej rzeźby ludowej oraz malarstwa²⁰⁴.

W gminie występują także Miejsca Pamięci Narodowej. W Marcinkowicach znajduje się cmentarz wojskowy, w którym spoczywają polegli 6 grudnia 1914 r. żołnierze I Pułku Legionów Polskich Józefa Piłsudskiego. W Rdziostowie, w którym podczas okupacji hitlerowcy przeprowadzali egzekucje mieści się „Cmentarz Rozstrzelanych”. Zbiorowa mogiła pokrywa szczątki blisko 2 500 pomordowanych Żydów oraz Polaków, członków ruchu oporu i ich rodzin, duchownych, urzędników, rolników, a także tych, którzy w latach terroru pomagali cierpiącym. Natomiast w Trzetrzewinie spoczywają w zbiorowych mogiłach rozstrzelani przez hitlerowców w liczbie 93 patrioci polscy. Ponadto w Świniarsku ma miejsce otoczona szacunkiem zbiorowa mogiła pomordowanych w dniu 7 listopada 1939 r. 18 mieszkańców wsi²⁰⁵. Świniarsko było pierwszą miejscowością spacyfikowaną na Ziemi Sądeckiej. Miejscowość odznaczono Krzyżem Walecznych za męczeństwo oraz bohaterską postawę w czasie okupacji²⁰⁶.

Na terenie gminy działalnością kulturalną zajmuje się przede wszystkim Gminny Ośrodek Kultury. Ośrodek w każdym roku organizuje przegląd grup kolędniczych, konkurs palm wielkanocnych, przegląd piosenki oazowej oraz pielgrzymkowej, przegląd dorobku kół gospodyń wiejskich, seminaria naukowe, konferencje, biesiady i festyny, a także „Imieniny Gminy”. Jest to impreza plenerowa na której zespoły ludowe i inni artyści prezentują mieszkańcom swoją twórczość²⁰⁷.

Pod patronatem GOK-u funkcjonują: Regionalny Zespół Pieśni i Tańca „Niskowioki”, Regionalny Zespół Pieśni i Tańca „Piątkowioki”, Zespół Pieśni i Tańca „Świniarsko” oraz Dziecięcy Zespół Regionalny „Mała Helenka”. Zespoły te rozpowszechniają lokalny folklor i promują gminę w regionie, jak i na arenie międzynarodowej²⁰⁸.

Gmina Chełmiec wskutek swojego położenia dysponuje wspaniałymi walorami turystycznymi. Przebiegają tędy oznakowane piesze szlaki turystyczne i ścieżki rowerowe po Beskidzie Sądeckim. Zróżnicowana rzeźba terenu, malownicze lasy, parki, pomniki przyrody, świeże oraz czyste powietrze zachęcają do przyjazdu i wypoczynku. Dodatkowo teren gminy przecina gęsta sieć potoków, które tworzą dopływy Dunajca. Natomiast z wielu wzniesień

²⁰⁴ Gmina Chełmiec, <http://www.zgjr.pl/region/gmina-chelmiec> (data odczytu:12.04.2015).

²⁰⁵ W chełmieckiej dziedzinie, Chełmiec 2009, s. 20,

http://www.chelmiec.pl/uploads/news/341/czeslawa_lorek_broszura.pdf (data odczytu:13.04.2015).

²⁰⁶ Sołectwo Świniarsko, <http://www.chelmiec.pl/solectwa/swiniarsko.html> (data odczytu:13.04.2015).

²⁰⁷ W chełmieckiej dziedzinie, Chełmiec 2009, s. 19-20,

http://www.chelmiec.pl/uploads/news/341/czeslawa_lorek_broszura.pdf (data odczytu:13.04.2015).

²⁰⁸ Kultura, „Gmina Chełmiec”, Chełmiec 2011, s. 8.

rozciga się niesamowity widok na całą Kotlinę Sądecką, a przy pięknej pogodzie można zauważyć wyraźne szczyty Tatr.²⁰⁹

3.2 UWARUNKOWANIA DEMOGRAFICZNE

Współczesne procesy demograficzne intensywnie oddziałują na społeczno-ekonomiczną funkcjonalność państwa. Mają na nie wpływ zmiany w liczbie oraz w strukturze wiekowej ludności gmin i zarazem państwa poprzez spadek w liczbie dzietności (tzw. model rodziny 2+1), umieralność, a także emigrację do innych państw. Wymienione czynniki coraz bardziej kwestionują finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ ograniczają zdolność do świadczenia przez nie usług publicznych. W konsekwencji wzrasta obciążenie budżetu państwa transferami do j.s.t. Ocenia się, iż wyłącznie gminy powyżej 20 tys. ludności są w stanie zagwarantować swoim mieszkańcom wysoki poziom usług²¹⁰.

Gmina Chełmiec jest pod tym względem w bardzo dobrej sytuacji, gdyż biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców jest największą gminą wiejską w Polsce. Według danych z Urzędu Gminy na dzień 31 XII 2013 r. liczba ludności wynosiła 27 155 osób. Najwięcej osób zamieszkiwało miejscowość Chełmiec, czyli 3 310 osób, co stanowiło 12,19% ogółu ludności gminy. Wysoka liczba osób zamieszkiwała również Paszyn oraz Marcinkowice, które skupiały kolejno 8,5% i 7,92% ogółu mieszkańców. Najmniej ludności, a więc odpowiednio 160 oraz 132 mieszkało w Boguszowej, a także Kurowie²¹¹.

Najwięcej nowych mieszkańców decyduje się na budowę domu bądź jego zakup w Chełmcu, ponieważ jest on ulokowany najbliżej Nowego Sącza, na płaskim terenie. Jednakże od kilku lat obserwuje się nową tendencję, czyli osiedlanie się w malowniczych miejscach takich jak: Trzetrzewina i Krasne Potockie.

Z kolei do największych miejscowości zalicza się Paszyn oraz Trzetrzewinę, które zajmują odpowiednio 10,2% i 8,3% ogólnej powierzchni gminy, a następnie Marcinkowice 6,1% oraz Chełmiec 5,0%. Najmniejszymi powierzchnioowo miejscowościami są Biczycze Dolne wraz z Naściszową, które stanowią kolejno 1,1% oraz 0,8% powierzchni ogółem²¹².

²⁰⁹ Gmina Chełmiec, <http://www.zgjr.pl/region/gmina-chelmiec> (data odczytu: 14.04.2015).

²¹⁰ Łączenie gmin lekarstwem na depopulację, <http://www.forbes.pl/laczenie-gmin-sposobem-na-walke-z-nizem-demograficznym,artykuly,181695,1,1.html> (data odczytu: 14.04.2015).

²¹¹ Dane Urzędu Gminy Chełmiec.

²¹² S. Mendelowski, W gminie Chełmiec, op.cit., s. 6.

Zamieszczona poniżej tabela 2 przedstawia w rozbiciu na sołectwa powierzchnię oraz liczbę ludności.

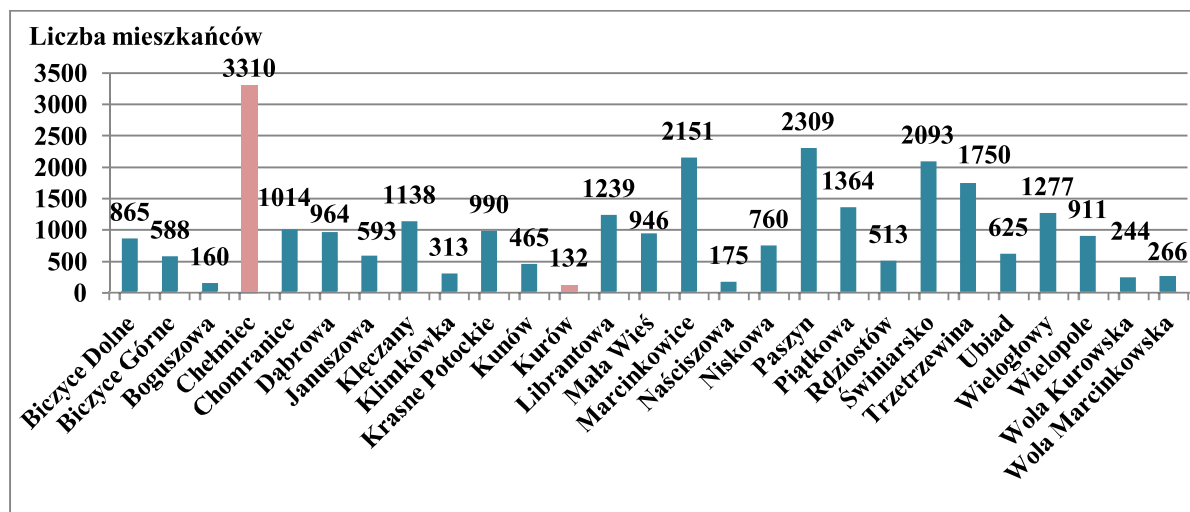
Tab. 2. Powierzchnia oraz liczba stałych mieszkańców gminy Chełmiec według miejscowości (stan na dzień 31.12.2013 rok)

Lp.	SOŁECTWO	POWIERZCHNIA		LUDNOŚĆ	
		HA	%	IŁOŚĆ OSÓB	%
1.	Chełmiec	564,66	5,04	3 310	12,19
2.	Biczyce Dolne	119,67	1,07	865	3,19
3.	Biczyce Górne	465,84	4,16	588	2,17
4.	Chomranice	510,67	4,56	1 014	3,73
5.	Dąbrowa	362,89	3,24	964	3,55
6.	Januszowa	394,16	3,52	593	2,18
7.	Kłęczany	455,18	4,06	1 138	4,19
8.	Klimkówka	341,81	3,05	313	1,15
9.	Krasne Potockie	750,92	6,70	990	3,65
10.	Kunów	169,95	1,52	465	1,71
11.	Kurów	473,75	4,23	132	0,49
12.	Librantowa	664,51	5,93	1 239	4,57
13.	Marcinkowice	678,42	6,06	2 151	7,92
14.	Naściszowa	92,40	0,82	175	0,64
15.	Niskowa	311,11	2,78	760	2,81
16.	Paszyn	1 137,80	10,16	2 309	8,5
17.	Piątkowa	630,86	5,63	1 364	5,02
18.	Boguszowa			160	0,59
19.	Rdziostów	183,38	1,64	513	1,89
20.	Świniarsko	571,95	5,11	2 093	7,7
21.	Mała Wieś			946	3,48
22.	Trzetrzewina	925,01	8,26	1 750	6,44
23.	Ubiad	663,70	5,93	625	2,3
24.	Wielogłowy			1 277	4,7
25.	Wielopole	294,49	2,63	911	3,35
26.	Wola Kurowska	257,27	2,30	244	0,91
27.	Wola Marcinkowska	180,13	1,60	266	0,98
Razem		11 200,53	100,00	27 155	100,00

Źródło: Dane Urzędu Gminy Chełmiec.

Również poniższy wykres 1 prezentuje liczbę ludności gminy Chełmiec wedle sołectw.

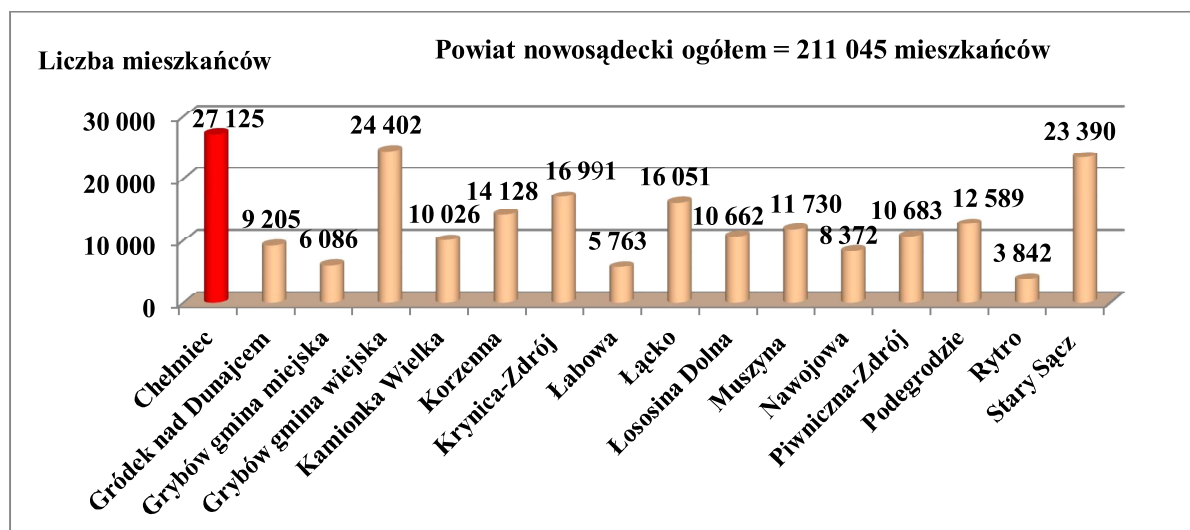
Wykres 1. Liczba ludności gminy Chełmiec według sołectw (stan na dzień 31.12.2013 rok)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Gminy Chełmiec

W ostatnich latach zauważalny jest trend związany z odpływem ludności z miast i osiedlaniem się jej na terenach podmiejskich. Wpływ ma na to rozwój środków transportu, infrastruktury drogowej, teleinformatycznej, niższe ceny gruntów oraz domów. Jest to szczególnie widoczne w gminie Chełmiec, w której w ostatnim dziesięcioleciu przybyło 3 221 osób, zatem nastąpił wzrost ludności o 11,87% w porównaniu do roku 2003. Liczbę mieszkańców gmin Powiatu Nowosądeckiego podaje wykres 2.

Wykres 2. Liczba mieszkańców z poszczególnych gmin Powiatu Nowosądeckiego (stan na 31.12.2013 rok)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Województwo małopolskie 2014, s. 120, Kraków 2014, http://www.krakow.stat.gov.pl/download/gfx/.../2014_podregiony_2013_pl_3.pdf (data odczytu: 15.04.2015).

Gminę Chełmiec w 2013 r. zamieszkiwało około 13% ludności powiatu. Średnia gęstość zaludnienia wynosiła tam 242 osób/km² i była zauważalnie wyższa od średniej dla powiatu, która wyniosła 136 osób/km². Do grupy największych odnośnie liczby ludności gmin zalicza się oprócz Chełmca, gminę wiejską Grybów oraz gminę Stary Sącz, które skupiały kolejno po 11,56% i 11,08% ludności powiatu. Najślabiej zaludnionymi gminami były gminy Łabowa i Rytro, które stanowiły odpowiednio 2,73% oraz 1,82% ogółu ludności. Mieszkańcy powiatu nowosądeckiego stanowili 6,29% województwa małopolskiego²¹³. Zauważalny jest niekorzystny trend emigracji ludności z powiatu za granicę, jak również osiedlania się na stałe w Krakowie i w jego podregionach, ponieważ to miejsca atrakcyjne w zakresie rynku pracy. Należy dodać, iż w Krakowie mieszczą się ważne ośrodki akademickie i znaczny odsetek nowej ludności stanowią studenci, którzy po ukończeniu studiów decydują się pozostać w tym mieście.

W latach 2011 do 2013 corocznie przybywało powyżej 220 nowych mieszkańców gminy Chełmiec i jest to stała tendencja od 2001 roku. Istotnym miernikiem ukazującym rozwój procesów demograficznych jest także przebieg migracji stałej. W 2013 roku w gminie zameldowano 371 osób, zaś wymeldowano 303, w związku z tym saldo migracji było dodatnie²¹⁴. Dokładną liczbę i strukturę ludności gminy Chełmiec przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Liczba oraz struktura ludności gminy Chełmiec

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Liczba ludności ogółem	26 586	26 897	27 125
Ludność w wieku przedprodukcyjnym	6 748	6 678	6 608
Ludność w wieku produkcyjnym	16 740	17 046	17 262
Ludność w wieku poprodukcyjnym	3 098	3 173	3 255
Przyrost naturalny	143	133	121

Źródło: Ludność w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym,

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=631556&p_token=0.11528363011138465 (data odczytu: 17.04.2015).

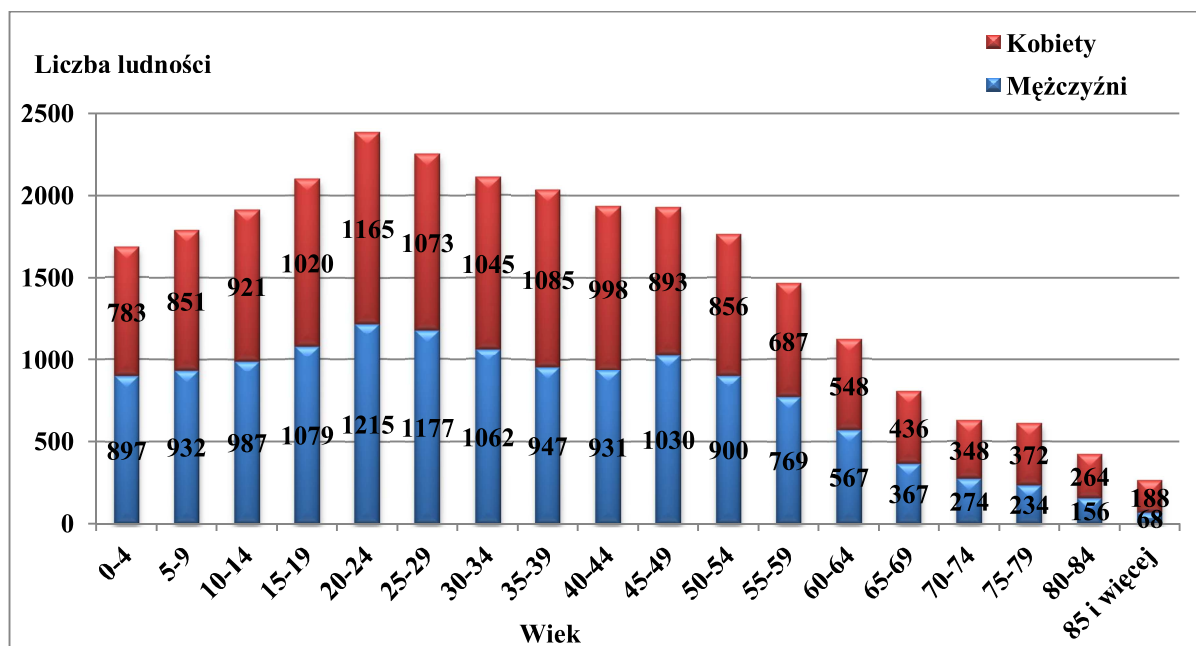
²¹³ Gęstość zaludnienia oraz wskaźniki powiat nowosądecki, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=672498&p_token=0.549083883438198 (data odczytu: 16.04.2015).

²¹⁴ Migracje na pobyt stały gminne, gmina Chełmiec, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=636646&p_token=0.6836563807220908 (data odczytu: 17.04.2015).

Na terenie gminy w roku 2013 przeważała ludność w wieku produkcyjnym, która stanowiła 64% ogółu ludności. Wysokim udziałem w strukturze wiekowej cechowała się także ludność w wieku przedprodukcyjnym i jej udział wyniósł 24%, zaś grupa mieszkańców w wieku poprodukcyjnym objęła 12% populacji. Na przestrzeni lat 2011-2013 grupa ludności gminy w ujęciu ekonomicznych grup wiekowych z nieznacznymi wahaniami utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

W 2013 roku zarejestrowano 310 urodzeń żywych i 189 zgonów. W rezultacie dodatniego przyrostu ludności wysokość podatków w gminie od wielu lat jest na tym samym poziomie. Również gmina nie zwiększa opłat od przedsiębiorstw za prowadzenie działalności gospodarczej oraz nie ustanawia nowych podatków, gdyż zwiększająca się liczba mieszkańców powoduje wzrost wpływów do budżetu gminy²¹⁵. Liczbę osób w poszczególnych kategoriach ukazano na wykresie 3.

Wykres 3. Ludność według płci i wieku w 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=590876&p_token=0.896894566439741 (data odczytu: 16.04.2015).

W strukturze wiekowej ludności gminy największy udział stanowiły osoby w wieku 20-24 lata oraz osoby w wieku 25-29 lat, których wartości wynosiły odpowiednio 2 380 i 2 250 ogółu ludności. Wysoki udział w strukturze populacji miały osoby w wieku: 30-34 (2 107 osób), 15-19 (2 099 osób), 35-39 (2 032 osób), 40-44 (1 929 osób), 45-49 (1 923 osób), 10-

²¹⁵ Jest nas już prawie 27 500, Kurier Chełmiecki nr 5, Chełmiec 2015, s. 21.

14 (1 908 osób). Natomiast najmniejszy udział posiadały osoby w wieku: 65-69, 70-74, 75-79, 80-84 oraz 85 i więcej, których było adekwatnie 803, 622, 606, 420 i 256. Ludność gminy jest młoda, gdyż liczba osób do 34 roku życia stanowiła 52,38% ogółu mieszkańców. Pod względem płci mężczyźni stanowili 50,11%, zaś kobiety 49,89% ogółu ludności.

Wszystkie wymienione powyżej czynniki świadczą o tym, iż w gminie Chełmiec są korzystne warunki dla rozwoju gospodarstw domowych, jak i osiedlania się nowych mieszkańców. Ponadto szacuje się, iż liczba osób w wieku produkcyjnym w gminie będzie stale wzrastać i nie ma też dużych obciążeń dotyczących nadmiernej liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Niemniej jednak duży odsetek ludzi młodych wiąże się z koniecznością zwiększonych nakładów na edukację, rozwój sportu i aktywnych form wypoczynku. Gmina musi także podejmować działania sprzyjające rozwojowi lokalnego rynku pracy, aby zapewnić swoim mieszkańcom miejsca pracy.

3.3 POTENCJAŁ GOSPODARCZY

Na potencjał gospodarczy gminy składają się: aktywność zawodowa mieszkańców i poziom ich dochodów, lokalny rynek pracy, poziom i rodzaj przedsiębiorczości, a także stan środowiska naturalnego. Potencjał gospodarczy przesądza o rozwoju ekonomicznym gminy, determinuje przemiany gospodarcze tyczące się wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji oraz dochodów²¹⁶.

Zatrudnienie jest zasadniczym czynnikiem oddziaływującym na migrację ludności, liczbę mieszkańców i ich zamożność. Wysoki poziom zatrudnienia jest konieczny w dążeniu do wzrostu gospodarczego oraz poprawy dobrostanu społeczeństwa²¹⁷.

Na obszarze gminy Chełmiec na koniec 2013 roku, wedle danych Głównego Urzędu Statystycznego w gospodarce narodowej pracowało 3 710 mieszkańców, co stanowiło 21,5% ludności w wieku produkcyjnym. (Dane te określają wyłącznie osoby pracujące w głównym miejscu pracy i bez podmiotów gospodarczych o liczbie zatrudnionych do 9 osób). Liczba pracujących kobiet wynosiła blisko 33%. W przemyśle i budownictwie pracowała największa liczba osób - 2 347, czyli 63,26% ogółu zatrudnionych. Jednakże sektor ten jest szczególnie wrażliwy na wahania koniunktury, ogólną sytuację gospodarczą kraju i zamożność

²¹⁶ A. Krakowiak-Bal, Potencjał gospodarczy gmin przygranicznych Polski południowej, s. 149, <http://yadda.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1...agro.../Krakowiak-Bal.pdf> (data odczytu:17.04.2015).

²¹⁷ Aktualizacja planu rozwoju gospodarczego dla sołectw obszaru LGD, s. 10, Centrum Inicjatyw Ekologicznych 2011, <http://www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/40/aktualizacja.pdf> (data odczytu:17.04.2015).

mieszkańców. W konsekwencji spadku tempa rozwoju gospodarczego zapaść tego sektora pogrąży inne branże, na przykład rynek nieruchomości. Dlatego też, bardzo wysoki wskaźnik pracujących w przemyśle i budownictwie nie jest zawsze korzystny. Z kolei w sekcjach G,H,I,J, a więc w handlu hurtowych i detalicznym, w naprawie samochodów i motocykli, w transporcie i gospodarce magazynowej, w działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, jak również w informacji i komunikacji zatrudnionych było łącznie 591 osób, zaś w pozostałych usługach 767 osób²¹⁸.

Najwięcej, bo aż 76% ludności według Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 roku pracowało w rolnictwie indywidualnym. W 2010 roku na terenie gminy mieściło się 2 308 gospodarstw rolnych. W przedziale wielkości powyżej 10 ha występowało zaledwie 14 gospodarstw. Najwięcej istniało gospodarstw w przedziale 1-5 ha, których w gminie było 1 248, grupa ta stanowiła 54,07% ogólnej liczby gospodarstw. Wielkości gospodarstw do 1 ha łącznie było 921, a 5-10 ha 125, stanowiły one odpowiednio 39,9% i 5,42% ogółu gospodarstw. Średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 3,3 ha²¹⁹. Użytki rolne w około 91% ogólnej powierzchni były własnością osób prywatnych. W strukturze upraw dominowały zboża i ziemniaki, które stanowiły kolejno 56% oraz 15,9%. Dochód niniejszy z działalności rolniczej w gminie w 2010 r. wyniósł 2 094 zł²²⁰.

Barierami rozwoju rolnictwa w gminie są zmniejszający się parytet dochodów, duże problemy ze zbyciem produktów rolnych, niekorzystny rozkład pól po kilka kawałków przypadających na 1 gospodarstwo, gleby IV-V klasy botanicznej z wyjątkiem miejscowości Świniarsko i Niskowa (gleby II i III klasy), a także duża liczba zatrudnionych w rolnictwie. W istocie czynniki te skutkują mniejszą wydajnością na 1 zatrudnionego i rolnictwo jest zdecydowanie mniej konkurencyjne aniżeli w innych częściach kraju. Sytuacja uległaby znacznej poprawie gdyby mieszkańcy zaczęli podejmować pracę pozarolniczą, a swoje użytki rolne sprzedali bądź wydzierżawili na rzecz sąsiada²²¹.

²¹⁸ Pracujący według płci, wybranych sektorów ekonomicznych oraz podregionów, powiatów i gmin w 2013 roku., http://www.krakow.stat.gov.pl/download/gfx/.../2014_rynek_pracy_w_2013_2.xlsx (data odczytu: 17.04.2015).

²¹⁹ Gospodarstwa rolne wg grup obszarowych użytków rolnych. Powszechny spis rolny 2010, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=661059&p_token=0.7968652954201875 (data odczytu: 18.04.2015).

²²⁰ Gospodarstwa domowe z dochodami z różnych źródeł. Powszechny spis rolny 2010, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=661059&p_token=0.5083831686014357 (data odczytu: 18.04.2015).

²²¹ Program ochrony środowiska dla gminy Chełmiec na lata 2004-2011, Chełmiec 2004, s. 22, <http://bip.malopolska.pl/pobierz/936236.html> (data odczytu: 18.04.2015).

Przedsiębiorczość jest podstawową determinantą lokalnego rozwoju, podnoszenia jakości życia mieszkańców i indywidualnego dobrobytu²²².

W gminie najbardziej dynamicznie rozwijają się zważywszy na przedsiębiorczość mieszkańców miejscowości Chełmiec i Wielogłowy. Są to obszary działalności małych i dużych firm, głównie usługowych i zakładów przemysłowych. Firmy te oferują usługi przede wszystkim dla osób mieszkających w Nowym Sączu i dla innych podmiotów mających swoją siedzibę w tym mieście.

Z terenu gminy Chełmiec w systemie REGON w 2013 roku zarejestrowanych było ogółem 2 044 podmiotów gospodarczych, w tym głównej mierze w sekcji²²³:

- handel i naprawy – 575 podmiotów,
- budownictwo – 348 podmiotów,
- przetwórstwo przemysłowe – 201 podmiotów,
- transport, gospodarka magazynowa – 149 podmiotów,
- pozostała działalność usługowa – 137 podmiotów,
- działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 132 podmioty,
- edukacja – 84 podmioty,
- opieka zdrowotna i pomoc społeczna – 76 podmiotów,
- rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo – 75 podmiotów.

W sektorze prywatnym w 2013 roku funkcjonowało 1 993 podmiotów, co stanowiło 97,5% ogółu zarejestrowanych podmiotów. Z liczby tej 1 752 to podmioty gospodarcze prowadzone przez osoby fizyczne, a 80 to spółki cywilne, 67 spółki handlowe (w tym 7 z udziałem kapitału zagranicznego), 53 fundacje, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe oraz 2 spółdzielnie. W sektorze publicznym działało jedynie 51 podmiotów, co stanowiło 2,5% ogółu zarejestrowanych podmiotów gospodarczych²²⁴. Wskaźnik przedsiębiorczości w gminie wyrażony liczbą podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1000 mieszkańców w roku 2013 przyjął wartość 75. Wymieniony wskaźnik był wyraźnie niższy w stosunku do

²²² Aktualizacja planu rozwoju gospodarczego dla sołectw obszaru LGD, s. 38, Centrum Inicjatyw Ekologicznych 2011, <http://www.lgdkoronasadecka.pl/uploads/dokumenty/40/aktualizacja.pdf> (data odczytu: 17.04.2015).

²²³ Podmioty wg sekcji i działów PKD 2007 oraz sektorów własnościowych, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=598476&p_token=0.05189122490461595 (data odczytu: 19.04.2015).

²²⁴ Województwo małopolskie 2014, s. 463, Kraków 2014, http://www.krakow.stat.gov.pl/download/gfx/.../2014_podregiony_2013_pl_3.pdf (data odczytu: 19.04.2015)

wartości wynoszącej 104 dla województwa małopolskiego. Natomiast w porównaniu do wskaźnika dla powiatu nowosądeckiego, który wynosił 69 był on nieznacznie wyższy²²⁵.

Podmioty gospodarcze działające na obszarze gminy Chełmiec na koniec 2013 roku to w głównej mierze małe firmy, które zatrudniały do 9 pracowników. Było ich 1 957, co stanowiło 95,74% wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Przedstawione jednostki rozwijają swoją działalność głównie w skali lokalnej, aczkolwiek część z nich spełnia istotne znaczenie w rozwoju regionalnym. Niemniej jednak małe jednostki gospodarcze są szczególnie podatne na zmianę koniunktury gospodarczej. Przedsiębiorstw o liczbie zatrudnionych od 10 do 49 pracowników było 75 i stanowiły one 3,67 % ogółu zarejestrowanych podmiotów gospodarki, podczas, gdy firm zatrudniających do 249 osób na obszarze gminy było 12²²⁶.

Do ważnych przedsiębiorstw w gminie Chełmiec należą²²⁷:

- FPUH „Wiśniowski” w Wielogłowach,
- Fabryka Okien Dako Sp. z o.o.,
- Zakład Produkcji Mebli „Bugajski” w Wielogłowach,
- Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych w Klęczanach,
- Gminna Spółdzielnia „SCH” w Chełmcu,
- Zakłady Mięsne "Szubryt",
- Kopalnia Surowców Skalnych w Klęczanach,
- Piekarnie w Paszynie, Chełmcu, Biczycach,
- Krakowskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych w Marcinkowicach,
- Zakład Prefabrykacji Betonu w Marcinkowicach,
- Sądeckie Zakłady Eksploatacji Kruszywa w Marcinkowicach,
- Sądeckie Wodociągi w Świniarsku,
- Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodnego i Ochrony Środowiska „EKOWOD” SA ZPP w Marcinkowicach,
- Zakład Przetwórstwa Mleczarskiego „Dominik” Sp. z o.o.

²²⁵ Podmioty gospodarki narodowej wskaźniki,
http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=634418&p_token=0.2372689824204791 (data odczytu: 19.04.2015).

²²⁶ Podmioty gospodarki narodowej wg klas wielkości
http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=597282&p_token=0.4187260341308885 (data odczytu: 20.04.2015).

²²⁷ S. Mendelowski, W gminie Chełmiec, op.cit., s. 62-63.

Znaczna liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminie świadczy o istnieniu silnego sektora małej i średniej przedsiębiorczości. Sektory te mają ogromny wpływ w generowanie nowych miejsc pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego gminy²²⁸.

Pomimo rosnącej liczby małych oraz średnich przedsiębiorstw, znacznego zatrudnienia w rolnictwie na obszarze gminy występuje duże bezrobocie. Według danych Powiatowego Urzędu Pracy w Nowym Sączu dla Powiatu Nowosądeckiego w gminie Chełmiec w IV kwartale 2013 roku zarejestrowanych było 1 961 osób bezrobotnych (w tym liczba kobiet bezrobotnych wynosiła 1 090), co stanowiło 14,75% ogółu bezrobotnych powiatu nowosądeckiego. Aż 86,33% osób zarejestrowanych bez pracy nie posiadało prawa do zasiłku, zaś 53,44% to długotrwale bezrobotni²²⁹. Najwyższy odsetek bezrobotnych z gminy to były osoby młode w przedziale wiekowym 18-24 (529 osób) oraz 25-34 (520 osób)²³⁰. Do tego należy uwzględnić również bezrobocie ukryte, które występuje zwłaszcza wśród rodzin dysponujących niewielkimi gospodarstwami rolnymi.

W 2013 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zatrudnionych w gospodarce narodowej dla gminy Chełmiec wynosiło 2 603 zł, dla powiatu nowosądeckiego 2 871,55 zł, a dla województwa małopolskiego 3 574,22zł²³¹. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w Małopolsce to 1 227, 80 zł i był on o blisko 40 zł wyższy niż w roku poprzednim²³². Z kolei dochód ogółem budżetu gminy Chełmiec na 1 mieszkańca w 2013 roku wynosił 3 211,30 zł, zaś średni roczny dochód wszystkich gmin powiatu nowosądeckiego wynosił 3 370,86 zł, a w województwie małopolskim 3 518,93 zł²³³. Niski wskaźnik dochodów przypadający na jednego mieszkańca w gminie Chełmiec jest wynikiem niskich podatków. Niższą wysokość podatków w powiecie nowosądeckim ma

²²⁸ Zapraszamy do gminy Chełmiec, „Gmina Chełmiec”, Chełmiec 2011, s. 4.

²²⁹ IV kwartał 2013 Gminy podstawowe dane PUP dla Powiatu Nowosądeckiego, <http://nowysacz.praca.gov.pl/documents/62031/855271/Kwarta%C5%82%20IV%202013?version=1.0&t=1407086792736> (data odczytu:21.04.2015).

²³⁰ IV kwartał 2013 Gminy struktura PUP dla Powiatu Nowosądeckiego, <http://nowysacz.praca.gov.pl/documents/62031/912854/Kwarta%C5%82%20IV%202013.pdf?version=1.0&t=1427458496634> (data odczytu:21.04.2015).

²³¹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=630680&p_token=0.77293250721063 (data odczytu:22.04.2015).

²³² Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=631556&p_token=0.12572133272962005 (data odczytu:22.04.2015).

²³³ Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=630818&p_token=0.8317209496228611 (data odczytu:22.04.2015).

jedynie gmina Łososina Dolna. Z tej przyczyny ludność chętnie podejmuje tutaj działalność gospodarczą²³⁴.

Istotnym zasobem gminy jest środowisko naturalne. Gmina eksploatuje kruszywa łamane z Kopalni Surowców Skalnych w Kłęczanach z jak największą korzyścią dla mieszkańców i z poszanowaniem środowiska naturalnego²³⁵. Z tej przyczyny na terenie gminy działają 3 oczyszczalnie ścieków. Szacunkowa liczba ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w 2013 roku wyniosła 6 120 osób. Część ścieków dowożona jest do oczyszczalni przeznaczonymi do tego samochodami, z których korzysta 4 800 osób. Celem głównym gminy w kolejnych latach jest rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz remont oczyszczalni ścieków w Chełmcu. Alternatywą dla kanalizacji są przydomowe oczyszczalnie ścieków. Inwestycja ta przeznaczona jest dla domostw na terenach górskich, gdzie jest mała szansa na przyłączenie do sieci kanalizacyjnej. W 2013 roku z oczyszczalni przydomowych korzystało 429 osób²³⁶.

Na rozwój gospodarczy gminy niepodważalnie wpływ ma także rozwój infrastruktury. W gminie w latach 2007-2014 przy udziale środków zewnętrznych zrealizowano inwestycje na kwotę 158 mln złotych²³⁷.

Warto podkreślić, że gmina Chełmiec jest od 2011 roku na pierwszym miejscu w rankingu „Najlepsza gmina wiejska” prowadzonego przez Związek Powiatów Polskich. Gmina corocznie jest doceniana za działania zwłaszcza na rzecz wspierania: rozwiązań proekologicznych, osób wykluczonych społecznie, działań sportowych i rozwoju bazy infrastrukturalnej²³⁸.

Gmina dynamicznie się rozwija wyniku bliskiego sąsiedztwa z Nowym Sączem. W rezultacie jest ona atrakcyjnym obszarem do zamieszkania oraz do założenia i rozwoju przedsięwzięć gospodarczych, jak również jest doskonałym miejscem do uprawiania turystyki pieszej i rowerowej. Niemniej jednak słabą stroną gminy jest duża rozległość przestrzenna jej obszaru, co rzutuje na zwiększone koszty budowy i modernizacji infrastruktury technicznej.

²³⁴ Oszczędnością i pracą gmina Chełmiec się bogaci, http://www.chelmiec.pl/uploads/news/2496/czy_gmina_che%C5%82miec_bogata.pdf (data odczytu:22.04.2015).

²³⁵ S. Mendelowski, W gminie Chełmiec, op.cit., s. 45.

²³⁶ Gmina wiejska Chełmiec, Urząd Statystyczny w Krakowie 2014, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_nowosadecki/chelmiec.pdf (data odczytu:23.04.2015).

²³⁷ Inwestycje gminne w latach 2007-2014, Kurier Chełmiecki nr 3, Chełmiec 2014, s. 28-29.

²³⁸ Gmina Chełmiec po raz trzeci z rzędu najlepsza w Polsce, Kurier Chełmiecki nr 2, Chełmiec 2014, s. 5.

3.4 INWESTYCJE GMINNE W LATACH 2011-2013

Kluczową cechą samorządu gminy jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Samorząd funkcjonuje w sferze użyteczności publicznej dotyczącej mieszkańców danego terenu. Gminne inwestycje skupiają się przede wszystkim na wykonywaniu zadań dotyczących: edukacji publicznej, infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej, kultury fizycznej, ochronie, jak i środowiska²³⁹.

Inwestycje lokalne formułują rozwój społeczno-gospodarczy gminy w długim oraz krótkim okresie, jeżeli właściwie zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej. Inwestycje mające za zadanie budowę oraz rozbudowę lokalnej infrastruktury społecznej skutkują poprawą warunków pracy i życia, a także są zasadniczym czynnikiem wzrostu majątku gminy²⁴⁰.

Od 2007 roku głównymi strategicznymi celami rozwojowymi w gminie Chełmiec są²⁴¹:

- Poprawa jakości życia mieszkańców poprzez inwestycje: sportowe, w edukację oraz oświatę, w kulturę, w renowację zabytków, w bezpieczeństwo publiczne mieszkańców i ochronę środowiska.
- Rozwój gospodarczy oraz poprawa bytu mieszkańców za pośrednictwem inwestycji: w spółki gminne, drogowe, kanalizacyjno-wodociągowe.
- Promocja gminy poprzez: poprawę obsługi mieszkańców, progres komunikacji pomiędzy podmiotami gminy, inwestycje w strony internetowe oraz multimedialne, sporządzanie publikacji, jak również projekty partnerskie i obejmujące Kapitał Ludzki.

W gminie zwraca się dokładną uwagę na codziennie wydatki, po to aby obniżyć koszty bieżące i jak najwięcej inwestować w poprawę jakości życia mieszkańców²⁴².

Skalę inwestycji samorządowych w gminie odzwierciedla ilość ogłaszanych przetargów. W latach 2011-2013 było ich łącznie 209. W gminie największymi priorytetami inwestycyjnymi są²⁴³:

- 1) Szkoły i infrastruktura społeczna - 36,1%,
- 2) Kanalizacja - 35,4%,

²³⁹ A. Kowalski, Inwestycje lokalne i źródła ich finansowania, Warszawa 2013, s. 5, https://ierigz.waw.pl/download/8964-grant_ak_b5_internet.pdf (data odczytu:23.04.2015).

²⁴⁰ J. Hermaszewski, Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy, s. 6, Głogów 2011, <http://hermaszewski.glogow.pl/wp-content/uploads/2011/03/Istota-inwestycji.pdf> (data odczytu:23.04.2015).

²⁴¹ Strategia rozwoju gminy Chełmiec - czyli jak plan zamienił się w rzeczywistość od 2007 roku, Kurier Chełmiecki nr 1, Chełmiec 2012, s. 14-16.

²⁴² Oszczędnością i pracą gmina Chełmiec się bogaci, Kurier Chełmiecki nr 2, Chełmiec 2013, s. 14.

²⁴³ Inwestycje gminne w latach 2007-2014, Kurier Chełmiecki nr 3, Chełmiec 2014, s. 29.

- 3) Drogi - 17,6%,
- 4) Chodniki - 2,7%,
- 5) Wodociągi - 8,2%.

Poniższa tabela nr 4 przedstawia ogólny wykaz zadań wykonanych przez gminę w latach 2011-2013 wraz z poniesionymi kosztami.

Tab. 4. Wykaz inwestycji zrealizowanych przez gminę Chełmiec na przełomie lat 2011-2013

Nazwa zadania	Wartość zadania (zł)
2011 rok	
Budowa boiska sportowego w Biczycach Dolnych wraz z wyposażeniem w ramach PROW	498 824,09
Poprawa bazy kulturowo-sportowej w miejscowościach Mała Wieś i Klęczany	986 000,00
Budowa boisk sportowych w ramach budowy kompleksu „Moje boisko – Orlik 2012” w miejscowości Wielogłowy	1 396 228,72
Budowa oświetlenia w centrach miejscowości w Gminie Chełmiec w ramach PROW	1 911 789,68
Remont remizy OSP w Klęczanach	91 284,71
Remont budynku Urzędu Gminy	528 611,45
Roboty budowlane związane z dożywianiem uczniów w szkołach „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na rok 2011”	1 532 188,29
Budowa Lodowiska – Rolkowiska w Gminie Chełmiec	2 048 278,09
„Internećik też dla dzieci – zapobieganie wykluczeniu społecznemu na terenie Gminy Chełmiec – etap III” na: „Zakup zestawów komputerowych z drukarką wraz z oprogramowaniem, świadczenie usług dostępu do Internetu dla 35 punktów dostępowych na terenie gminy Chełmiec”	848 900,00
Rozbudowa wodociągu komunalnego w miejscowościach Wielopole, Naściszowa, Klimkówka (1 294 mb)	120 257,10
Rozbudowa wodociągu komunalnego w miejscowości Trzetrzewina (1 021,20 mb)	105 000,28
Remont zbiornika wodociągowego w miejscowości Kunów	118 914,74
Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Wielogłowy, Wielopole wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie w imieniu zamawiającego (20 000 m)	8 978 729,99
Remont ciągu drogowego do Czai i Krzaki w miejscowości Trzetrzewina (2 500 km)	557 401,56
Remont ciągu drogowego Magazynowa w miejscowości Chełmiec (1 262 km)	747 803,35
Remont drogi gminnej Trzaśniki w miejscowości Ubiad i Wielogłowy (1 184 km)	253 061,68
Remont drogi gminnej Węgrzynek (650km)	130 444,70

Remont drogi gminnej Brzezna w miejscowości Trzetrzewina (545 km)	226 341,16
Remont drogi gminnej Łęg-Łazy-Boguszowa w Boguszowej (1 100km)	234 394,46
Remont drogi gminnej Sklep Chomranice w miejscowości Krasne Potockie (430 km)	84 941,34
Remont ciągu drogowego Przez Wieś w miejscowości Kurów i Dąbrowa (1000 km)	247 379,69
Remont drogi gminnej Tłoki w miejscowości Klęczany (525 km)	127 724,43
Remont drogi gminnej Korea Pustki w miejscowości Wielopole (770 km)	152 355,67
Remont drogi gminnej Krasne Potockie-Chomranice w miejscowościach Krasne Potockie i Chomranice (1 084 km)	199 053,36
Remont drogi gminnej Uryga-Orzechowski w miejscowości Chomranice (900 km)	158 861,88
Remont drogi gminnej Pociecha-Waško w miejscowości Chomranice (734 km)	213 167,31
Remont drogi gminnej Pogwizdówka w miejscowości Librantowa (440 km)	117 171,89
Remont drogi gminnej do Kunara w miejscowości Rdziostów (200 km)	59 994,48
Remont drogi gminnej Nad Stacją w miejscowości Marcinkowice (540 km)	210 451,57
Remont drogi gminnej Łęg w miejscowości Rdziostów-Marcinkowice (570 km)	161 717,94
Remont drogi gminnej ul. Fiołkowa w miejscowości Mała Wieś (625 km)	173 381,48
Remont drogi gminnej ul. Żwirowa w miejscowości Mała Wieś (250 km)	62 144,03
Modernizacja (Remont) drogi gminnej Rolniczej w miejscowości Librantowa (650 km)	108 522,90
Remont drogi gminnej do Brdeja w miejscowości Klęczany (230 km)	84 222,53
Modernizacja drogi gminnej Rolniczej w miejscowości Librantowa (210 km)	40 545,72
Remont drogi gminnej w miejscowości Piątkowa od Janika (170 km)	72 306,17
Modernizacja ciągu komunikacyjnego z poszerzeniem pasa drogowego i zagospodarowaniem poboczy alejki prowadzącej od ulicy Tarnowskiej do centrum wsi Wielopole (około 350m) wraz z ciągiem pieszym	239 656,56

2012 rok

Remont Szkoły Podstawowej w Klęczanach na terenie Gminy Chełmiec w systemie zaprojektuj i wybuduj/wyremontuj	630 000,00
Budowa boisk sportowych w ramach budowy kompleksu moje boisko – Orlik 2012 w miejscowości Chełmiec	1 350 855,93
Budowa placów zabaw w Gminie Chełmiec	715 657,98

Budowa oświetlenia w centrach miejscowości w Gminie Chełmiec	899 828,89
„Internećik też dla dzieci – zapobieganie wykluczeniu społecznemu na terenie Gminy Chełmiec – etap II”- wykorzystanie oszczędności z projektu na: „Zakup zestawów komputerowych z drukarką wraz z oprogramowaniem, świadczenie usług dostępu do Internetu dla 35 punktów dostępowych na terenie gminy Chełmiec”	368 139,00
„Internećik też dla dzieci – zapobieganie wykluczeniu społecznemu na terenie Gminy Chełmiec – etap IV” - wykorzystanie oszczędności z projektu na: „Zakup zestawów komputerowych z drukarką wraz z oprogramowaniem, świadczenie usług dostępu do Internetu dla 35 punktów dostępowych na terenie gminy Chełmiec”	787 298,40
Rozbudowa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Chełmiec: Rozbudowa wodociągu komunalnego w miejscowości Paszyn, Boguszowa, Piątkowa (16 300 mb)	1 879 935,96
Rozbudowa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Chełmiec: Rozbudowa wodociągu komunalnego w miejscowości Klęczany, Marcinkowice (4 100 mb)	235 000,54
Rozbudowa wodociągu w miejscowości Chełmiec (1 300 mb)	163 000,00
Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Niskowa-Biczyce Dolne etap I oraz II wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie w imieniu zamawiającego (14 000 m)	3 200 700,00
Rozbudowa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Chełmiec: Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Piątkowa (9 750,5 m)	3 526 711,39
Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Biczyce Dolne i Biczyce Górne (10 460 m)	602 612,88
Budowa 218 przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Chełmiec Etap I	3 254 979,61
Budowa 211 przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Chełmiec Etap II	3 150 461,92
Remont drogi gminnej Przez Wieś w miejscowości Januszowa (2 430 km)	561 000,00
Remont ciągu drogowego: w m. Krasne Potockie, Wola Marcinkowska, Klęczany (3 009 km)	734 755,03
Remont drogi gminnej w miejscowości Boguszowa-Olszówka Etap I (530 km)	101 034,66
Modernizacja drogi gminnej Librantowa-Nikówka w miejscowości Librantowa (1 725 km)	143 972,18
Remont drogi gminnej Łazy w miejscowości Marcinkowice (900 km)	192 105,46
Remont drogi gminnej Nowe Osiedle w miejscowości Świniarsko (380km)	91 161,45
Remont drogi gminnej polegającej na budowie chodnika w miejscowości Trzetrzewina (376,64mb)	294 687,78
Remont drogi gminnej polegającej na budowie chodnika w miejscowości Chomranice (235,49 mb), Paszyn (668,00mb)	481 438,95

2013 rok

Budowa cmentarza komunalnego w miejscowości Rdziostów Etap I wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu w imieniu Zamawiającego	3 198 023,12
Budowa oświetlenia w centrach miejscowości w Gminie Chełmiec	1 465 016,54
Zagospodarowanie przestrzeni w centrach miejscowości w Gminie Chełmiec	1 018 483,44
„Internećik też dla dzieci – zapobieganie wykluczeniu społecznemu na terenie Gminy Chełmiec – etap III” - wykorzystanie oszczędności z projektu na: „Zakup zestawów komputerowych z drukarką wraz z oprogramowaniem, świadczenie usług dostępu do Internetu dla 35 punktów dostępowych na terenie gminy Chełmiec”	597 800,00
Remont remizy OSP w Krasnem Potockim	72 061,21
Rozbudowa wodociągu w miejscowościach Biczycze Dolne i Górne, Chełmiec-Paścia Góra (8 781 mb)	1 467 732,46
Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Chełmiec i Łososina Dolna poprzez remont ciągu drogowego nr 290443K „Podchełmie” w miejscowości Chomranice i Podchełmie (2 309 km)	750 000,86
Remont drogi gminnej Gajowa w miejscowości Chełmiec i Świniarsko (2 475 km)	913 621,86
Remont drogi gminnej Wielopole Wielogłowy w miejscowości Wielopole (1 200 km)	479 800,80
Remont drogi gminnej „Zbyszyce” w miejscowości Kurów (913 km)	281 728,30
Remont drogi Paszyn Góry (450 km)	200 000,00
Remont drogi gminnej „Granice-Klekówka” w miejscowości Chomranice (530 km)	196 757,81
Budowa drogi gminnej w miejscowości Kłęczany Etap I (490 km)	153 650,83

Źródło: Dane Urzędu Gminy Chełmiec

Na przestrzeni lat 2011-2013 źródłem finansowania inwestycji w gminie Chełmiec były środki krajowe w szczególności z budżetu państwa i budżetu gminy. Ponadto nieodzwonne znaczenie dla realizacji zadań miały środki pochodzące z instrumentów finansowych Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, iż w latach 2011-2013 z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dofinansowano projekty na kwotę 5 230 590,49 zł. W niektórych przypadkach źródłem finansowania istotnych projektów inwestycyjnych przez gminę było zaciągnięcie kredytów²⁴⁴. Z kolei z rezerwy celowej państwa gmina otrzymała 1,7 mln zł na odbudowę dróg, mostów zniszczonych przez powódź, z Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad w Krakowie 1,8 mln zł dotacji na budowę chodników gminnych przy drodze krajowej nr 28,

²⁴⁴ Informacja sprawozdawcza z wykorzystania środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013 przez Gminę Chełmiec, Kurier Chełmiecki nr 5, Chełmiec 2015, s. 10-11.

a także 1,5 mln złotych dotacji z Ministerstwa Sportu na budowę hali sportowej w Piątkowej oraz sali gimnastycznej w Biczycach Dolnych²⁴⁵.

Nie można zignorować wpływu LGD Korony Sądeckiej, która w trakcie swojej siedmioletniej działalności otrzymała dofinansowanie do swoich projektów w kwocie 8 mld zł. Niewątpliwie skorzystała na tym gmina, która uzyskiwała dodatkowe środki do inwestycji infrastrukturalnych oraz małe organizacje, które na skutek dotacji realizują swoje cele strategiczne²⁴⁶.

Na umiejętność pozyskiwania środków z UE wskazuje również fakt, iż w latach 2007-2014 gmina złożyła 124 wnioski o dofinansowanie, co daje średnio 15 wniosków na rok. W efekcie uzyskała ona wsparcie ze środków UE aż dla 72 % wniosków, co wskazuje na dużą skuteczność w pozyskiwaniu tychże środków. Natomiast łączna kwota dofinansowania ze środków zewnętrznych wyniosła ponad 80 mln zł, zaś wartość własna stanowiła ponad 96 mln zł²⁴⁷. Można stwierdzić, iż gmina Chełmiec chociaż ma jedno z najniższych dochodów na 1 mieszkańca jest szczególnie gospodarna w wykorzystaniu środków budżetowych i realizacji inwestycji²⁴⁸.

Inwestycje realizowane przez gminę Chełmiec stale poprawiają jakość i bezpieczeństwo życia mieszkańców. Gmina w samych tylko latach 2011-2013 zmodernizowała ponad 33 900 km dróg. A dzięki szerokiej dostępności boisk sportowych, hal gimnastycznych społeczność lokalna może aktywnie spędzać wolny czas.

²⁴⁵ Dotacje pozyskane przez gminę Chełmiec w latach 2007-2011, Kurier Chełmiecki nr 1, Chełmiec 2012, s. 22-23.

²⁴⁶ Dlaczego gmina Chełmiec jest członkiem LGD? - sprawozdanie z 7 lat członkostwa, Kurier Chełmiecki nr 4, Chełmiec 2014, s. 17-18.

²⁴⁷ Inwestycje gminne w latach 2007-2014, Kurier Chełmiecki nr 3, Chełmiec 2014, s. 28-29.

²⁴⁸ Oszczędnością i pracą gmina Chełmiec się bogaci, http://www.chelmiec.pl/uploads/news/2496/czy_gmina_che%C5%82miec_bogata.pdf (data odczytu:28.04.2015).

ROZDZIAŁ 4

ANALIZA STRUKTURY DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC W LATACH 2011-2013

4.1 DOCHODY BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC

Dochody gminy, analogicznie jak dochody budżetu państwa, zależą w głównej mierze od koniunktury gospodarczej, która kształtuje rentowność przedsiębiorstw, zatrudnienie, wynagrodzenia, obroty handlowe, a tym samym ustala wpływy podatkowe. Należy jednak zaznaczyć, iż wysokość dochodów budżetu gminy jest uwarunkowana również od jej bazy ekonomicznej, czyli od poziomu rozwoju gospodarczego wypracowanego przez gminę. Na jej wysokość oddziałują polityka prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, a przede wszystkim umiejętność wykorzystania walorów lokalizacyjnych do stymulowania rozwoju gospodarczego²⁴⁹.

Dochody gminy Chełmec w 2012 roku wzrosły o 7,52% w stosunku do 2011 roku, zaś w 2013 roku zmniejszyły się o 3,84% porównaniu z rokiem poprzednim²⁵⁰. Strukturę dochodów budżetu gminy w latach 2011-2013 zaprezentowano w tabeli 5.

Tab. 5. Struktura dochodów budżetu gminy Chełmec w latach 2011-2013 (w zł)

DOCHODY	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody własne	30 696 514,48	34 870 061,03	32 794 000,87
Subwencja ogólna	32 634 398,00	34 702 832,00	34 978 053,00
Dotacje ogółem	20 550 704,88	20 617 974,98	18 955 642,86
DOCHODY OGÓŁEM	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dochody gminy Chełmec, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=776557&p_token=0.10732427113025 (data odczytu: 26.05.2015).

²⁴⁹ Potencjał społeczno-ekonomiczny gminy, Kraków 2010, s. 46, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/karak/ASSETS_2010_Potencjal_spoleczno_ekonomiczny.pdf (data odczytu: 24.05.2015).

²⁵⁰ Dochody gminy Chełmec, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=776557&p_token=0.10732427113025 (data odczytu: 26.05.2015).

W latach 2011-2013 w gminie Chełmiec udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się kolejno na poziomie: 36,60%, 38,66% i 37,81%. Natomiast w gminach wiejskich w województwie małopolskim w 2013 roku udział ten stanowił średnio 33,71% dochodów ogółem²⁵¹. Gminy o dobrze rozwiniętej infrastrukturze cechują się większym udziałem dochodów własnym w budżecie aniżeli gminy o mniejszym potencjale gospodarczym²⁵². Dopelnieniem budżetu tej jednostki samorządu terytorialnego po stronie dochodów były dochody zewnętrzne w formie subwencji i dotacji. Na podstawie danych z tabeli 5 można stwierdzić, iż stanowiły one zasadniczą część dochodów budżetu gminy Chełmiec. Wysokość subwencji ogólnej z roku na rok była coraz wyższa. W 2011 roku subwencje tworzyły 38,91% dochodów ogółem, a w 2013 roku już 40,33%. Dotacje w latach 2011-2012 utrzymywały się na podobnym poziomie, lecz w 2013 roku zmniejszyły się o 8,06% w stosunku do roku poprzedniego.

Dochody własne gminy Chełmiec są uwarunkowane od sytuacji gospodarczej w skali lokalnej. Tworzą je wpływy: z podatków i opłat lokalnych (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od środków transportowych, karta podatkowa, opłata skarbową, opłata eksploatacyjna), z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT), z dochodów majątkowych oraz z pozostałych dochodów. Tabela nr 6 ukazuje źródła dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 6. Źródła dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

DOCHODY WŁASNE	LATA		
	2011	2012	2013
Podatki i opłaty lokalne	7 309 870,68	639 939,21	9 178 684,21
Dochody z majątku gminy	2 102 012,11	8 383 426,8	2 171 613,69
Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	13 168 615,33	13 628 206,43	14 763 910,37
Pozostałe dochody	8 116 016,36	5 218 488,59	6 679 792,6
Dochody własne ogółem	30 696 514,48	34 870 061,03	32 794 000,87

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

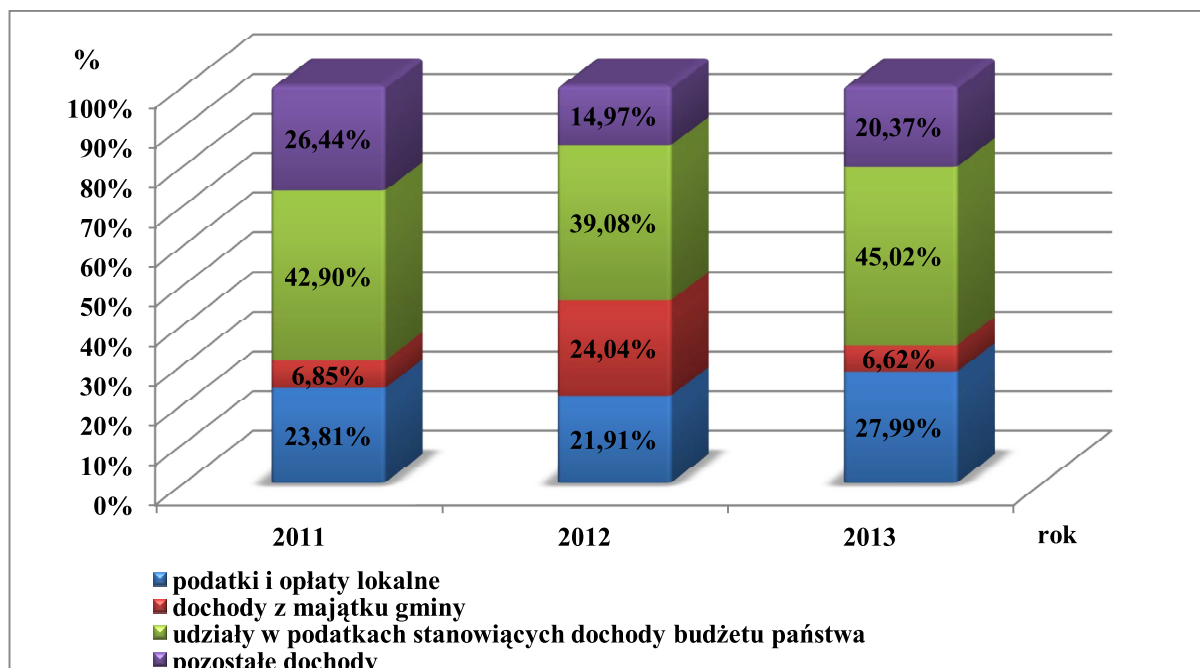
²⁵¹ Dochody budżetów gmin wiejskich, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=828938&p_token=0.5974703857028202 (data odczytu: 26.05.2015).

²⁵² M. Łyszkiewicz, Znaczenie samodzielności dochodowej, „Gazeta samorządu i administracji” 2013, nr 7, s. 19, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/g07k19-20.pdf (data odczytu: 26.05.2015).

Analizując dochody własne gminy Chełmiec biorąc pod uwagę źródła ich pozyskania można zaobserwować, iż największe wpływy gmina uzyskała z udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych). Wpływy z tego tytułu były najwyższe w 2013 roku i stanowiły 14 763 910,37 zł. Wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych dynamicznie rosła i była we wspomnianym roku 159 razy wyższa od wysokości podatku od osób prawnych. Drugą grupę zważywszy na wartość dochodów własnych gminy tworzyły dochody z podatków i opłat lokalnych, których wysokość w 2013 roku wyniosła 9 178 684,21 zł. Z kolei wysokość dochodów z majątku była w 2012 roku dwukrotnie wyższa niż w latach 2011 i 2013. Natomiast pozostałe dochody (sprzedaż usług, prowizje, wpływy z różnych dochodów) wyniosły w 2011 roku 8 116 016,36 zł i była to kwota najwyższa dla omawianej grupy dochodów własnych.

Również poniższy wykres 4 przedstawia procentowy udział źródeł dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Wykres 4. Źródła dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

W badanych latach w gminie Chełmiec wysokość udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa oscylowała w granicach: 42,90%, 39,08% i 45,02% dochodów własnych. Wartość dochodów własnych gminy z podatków i opłat lokalnych stanowiła odpowiednio: 23,81%, 21,91% oraz 27,99%. Z kolei wielkość dochodów z majątku gminy w 2012 roku kształtowała się na poziomie 24,04% i była ona czterokrotnie wyższa od reszty

analizowanych lat. Podczas, gdy dochody pozostałe formowały się kolejno na poziomie: 26,44%, 14,97%, jak i 20,37%.

Na podstawie danych można wywnioskować, iż zasadniczym źródłem dochodów własnych gminy były dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, którego udział w dochodach własnych w 2013 roku wyniósł 44,74%. Dlatego też liczba mieszkańców gminy oraz ich sytuacja materialna są fundamentalnymi wartościami dla finansów gminy Chełmiec.

Szczegółowy udział wpływów z podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 prezentuje tabela 7.

Tab. 7. Wpływy z podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

NAZWA PODATKU (OPŁATY)	LATA		
	2011	2012	2013
Podatek od nieruchomości	4 696 830,04	4 928 625,20	5 512 762,96
Podatek rolny	357 080,09	676 143,49	719 290,65
Podatek leśny	73 565,15	88 565,08	88 554,62
Podatek od czynności cywilnoprawnych	537 776,40	458 961,40	607 565,81
Podatek od środków transportowych	842 227,29	821 290,16	778 066,08
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	–	775,16	5 099,36
Opłata skarbową	57 382,40	50 576,00	46 077,50
Opłata eksploatacyjna	–	251 813,40	250 996,20
Podatki i opłaty lokalne ogółem	7 309 870,68	7 639 939,21	9 178 684,21
Dochody własne ogółem	30 696 514,48	34 870 061,03	32 794 000,87

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dochody własne gminy Chełmiec, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=793792&p_token=0.060981541403668404 (data odczytu: 29.05.2015).

Dane zawarte w tabeli nr 7 pozwalają na stwierdzenie, że udział dochodów budżetowych generowanych przez podatki i opłaty lokalne w dochodach własnych gminy Chełmiec wykazywał tendencję rosnącą. Gmina dysponowała wieloma źródłami podatków i opłat lokalnych. Jednakże stopień ich wydajności oraz możliwości wykorzystania był różnorodny. W 2013 roku wśród podatków i opłat lokalnych największy udział stanowiły: podatek od nieruchomości (60,06%), następnie podatek od środków transportowych (8,48%), podatek rolny (7,84%), podatek od czynności cywilnoprawnych (6,62%), a także opłata eksploatacyjna (2,73%). Najniższe wpływy gmina uzyskiwała z podatku od działalności gospodarczej od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, którego wysokość nie przekraczała 1%.

W związku z tym można wyciągnąć następujący wniosek, a mianowicie, iż: podatek od nieruchomości pełnił ważną rolę w zasilaniu budżetu gminnego w Chełmcu, a wobec tego finansował inwestycje gminne. Znaczna przewaga wpływów do budżetu z tego podatku w porównaniu z wpływami z innych podatków i opłat lokalnych wskazuje na słabość pozostałych instrumentów fiskalnych. Warto podkreślić również, że na kształtowanie się poziomu dochodów własnych pochodzących z podatków i opłat lokalnych mają wpływ organy gminy Chełmiec poprzez ustalanie stawek podatków i opłat lokalnych, jak również stosowanie ulg i zwolnień podatkowych.

W latach 2011-2013 dotacje i subwencje stanowiły łącznie około 63% udziału w dochodach ogółem. Wymienione dochody zewnętrzne zapewniały gminie stabilne oraz wydajne źródła dochodów. Jednocześnie gmina była mniej samodzielna w podejmowaniu decyzji finansowych, co wiązało się z tym, iż z roku na rok była uzależniona od decyzji administracji rządowej w sprawie wysokości transferów i terminów ich wypłat. Nie był to zbyt optymistyczny wariant, ponieważ gmina realizowała i nadal kontynuuje realizację pokąźnych programów inwestycyjnych co wiąże się z ogromnym zapotrzebowaniem na środki finansowe.

W 2013 roku w gminie Chełmiec udział subwencji ogólnej w relacji do dochodów ogółem kształtował się na poziomie 40,33%. Z kolei w gminach wiejskich powiatu nowosądeckiego wskaźnik ten wyniósł 49,57%, zaś w gminach wiejskich województwa

małopolskiego 45,08%²⁵³. Zasadniczą część subwencji w gminie Chełmiec stanowiła część oświatowa, co przedstawiono w tabeli nr 8.

Tab. 8. Struktura poszczególnych części subwencji w ogólnej kwocie tego dochodu w gminie Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

DOCHODY Z TYTUŁU SUBWENCJI	LATA		
	2011	2012	2013
Część oświatowa	25 950 454,00	27 724 355,00	27 580 004,00
Część uzupełniająca	429 753,00	207 155,00	408 419,00
Część wyrównawcza	6 254 191,00	6 771 322,00	6 989 630,00
Subwencja ogólna	32 634 398,00	34 702 832,00	34 978 053,00
DOCHODY OGÓŁEM	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dochody gminy Chełmiec, subwencja ogólna, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=800293&p_token=0.5052088617942047 (data odczytu: 30.05.2015).

Jak można wywnioskować z danych przedstawionych w powyższej tabeli wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej w gminie Chełmiec tworzyły w wymienionych latach 31% całości dochodów gminy. Oznacza to, iż ta część subwencji ogólnej rzutowała na swobodę oraz płynność finansową gminy. Środki przekazane z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej są podstawową formą finansowania oświaty w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego. Są one także najbardziej stabilnym źródłem dochodów ze wszystkich części subwencji ogólnej. Należy również dodać, iż mimo zmniejszającej się liczby dzieci w szkołach ta część subwencji z roku na rok była wyższa. Podczas, gdy część wyrównawcza subwencji tworzyła 7,5% ogółu dochodów w 2011 roku i w kolejnych latach utrzymywała się na podobnym poziomie, a część uzupełniająca stanowiła blisko 1% subwencji ogólnej.

W gminie Chełmiec w rezultacie pozyskiwania środków unijnych dochody z dotacji systematycznie ulegały zwiększeniu. W 2013 roku udział dotacji ogólnej wobec dochodów

²⁵³ Subwencje ogółem gminy wiejskie, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=835766&p_token=0.7782353878887159 (data odczytu: 29.05.2015).

ogółem stanowił 21,86%. Tymczasem w gminach wiejskich powiatu nowosądeckiego wskaźnik ten mieścił się na poziomie 24,49%, zaś w gminach wiejskich województwa małopolskiego wyniósł 21,21%²⁵⁴.

Poniższa tabela 9 ukazuje strukturę wyodrębnionych kategorii dotacji w dochodach gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 9. Struktura poszczególnych kategorii dotacji w dochodach gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

DOCHODY Z DOTACJI	LATA		
	2011	2012	2013
Dotacje celowe z budżetu państwa	19 208 709,77	15 109 177,08	15 095 126,33
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między j.s.t	176 723,12	215 431,63	415 461,78
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	364 081,00	360 000,00	18 245,25
Dotacje §§ 200 i 620	511 190,99	4 783 366,27	3 390 779,50
Dotacje ogółem	20 550 704,88	20 617 974,98	18 955 642,86
DOCHODY OGÓŁEM	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dochody gminy Chełmiec, dotacje, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=783791&p_token=0.9113273351491035 (data odczytu: 31.05.2015).

Z przytoczonych danych wynika, że dochody z dotacji celowych z budżetu państwa stanowiły w 2011 roku, aż 23% dochodów ogółem wobec 17% w 2013 roku. Dla gminy Chełmiec dotacje te w latach 2011-2013 były przyznawane na zadania własne oraz na zadania z zakresu administracji rządowej. Jednakże dotacje celowe z budżetu państwa finansowały w głównej mierze świadczenia socjalne. W gminie Chełmiec dużo osób spełniało kryteria dochodowe uprawniające do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej, co świadczyło o niskiej zamożności mieszkańców gminy. Drugą grupę biorąc pod uwagę wysokość dotacji

²⁵⁴ Dotacje ogółem gminy wiejskie, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=835766&p_token=0.9552366556835872 (data odczytu: 31.05.2015).

były dotacje pochodzące z programów finansowanych ze środków europejskich (dotacje §§ 200 i 620), które stanowiły w 2011 roku zaledwie 2,5 % dotacji ogółem, a w 2012 i 2013 roku tworzyły kolejno 23% i 17,9% całości dotacji. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między j.s.t, jak również dotacje otrzymane z funduszy celowych tworzyły łącznie 2,63% dotacji ogółem w 2011 roku, zaś w następnych latach były na porównywalnym poziomie.

Główne źródła dochodów gminy można skumulować w większe grupy, a mianowicie w dochody bieżące i dochody majątkowe. Tabela nr 10 przedstawia dochody budżetu gminy Chełmiec w podziale na dochody bieżące i majątkowe.

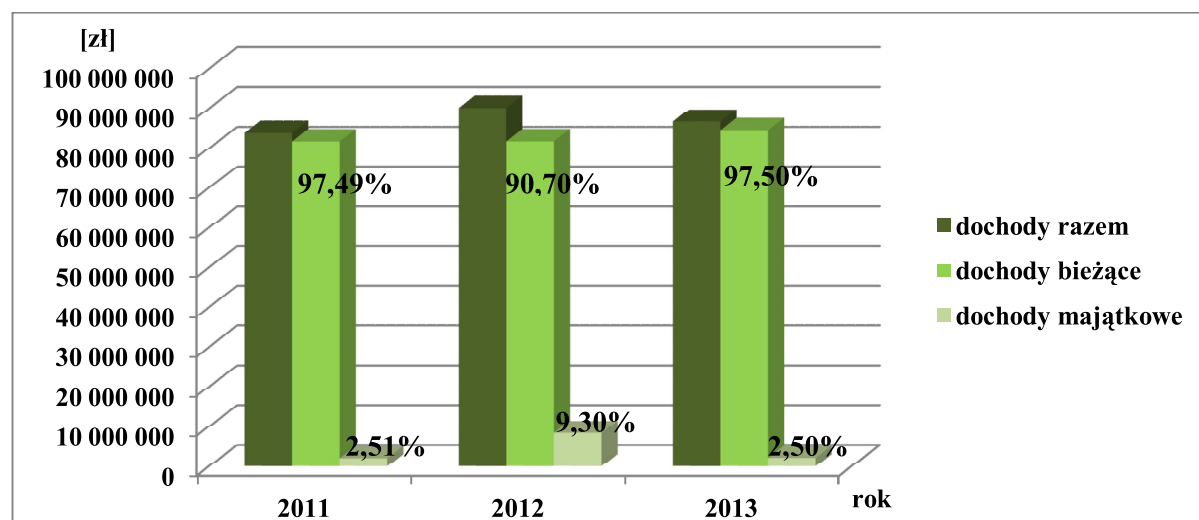
Tab. 10. Dochody budżetowe gminy Chełmiec w podziale na dochody bieżące i majątkowe w latach 2011-2013 (w zł)

DOCHODY	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody bieżące	81 779 605,25	81 807 441,18	84 556 083,04
Dochody majątkowe	2 102 012,11	8 383 426,8	2 171 613,69
DOCHODY OGÓŁEM	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Z kolei poniższy wykres 5 prezentuje zestawienie dochodów bieżących oraz majątkowych w latach 2011-2013.

Wykres 5. Zestawienie dochodów bieżących oraz majątkowych w ogólnych dochodach gminy Chełmiec w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli oraz zobrazowanych na wykresie kluczową część dochodów w budżecie tworzyły dochody bieżące. W poszczególnych latach (oprócz 2012 roku) ta część dochodów przekraczała 97% całości dochodów. W roku 2011 była to kwota 81 779 605,25, co stanowiło 97,49% ogółu dochodów. W roku 2012 dochody bieżące wynosiły 81 807 441,18, czyli 90,70% całości dochodów. W roku 2013 udział dochodów bieżących w kwocie 84 556 083,04 zł, co tworzyło 97,50% ogółu dochodów. Dochody bieżące wykazywały tendencję wzrostową, lecz głównym motorem ich wzrostu były dochody zewnętrzne.

Wysokość dochodów majątkowych uwarunkowana jest od działań Urzędu Gminy dotyczących się gospodarowania własnym majątkiem, poprzez m.in. sprzedaż, najem, ustanowienie użytkowania wieczystego²⁵⁵. W roku 2011 oraz 2013 udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wyniósł odpowiednio: 2,50% i 2,51%. W 2012 roku dochody majątkowe stanowiły 9,30% całości dochodów, co oznacza, iż miały istotny wpływ na najwyższą łączną wysokość dochodów budżetowych gminy spośród badanych lat.

Jak już odnotowano w rozdziale drugim dochody budżetu gminy wyszczególnia się również w podziale na kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł w układzie działów klasyfikacji budżetowej, co przedstawia wykres nr 6²⁵⁶.

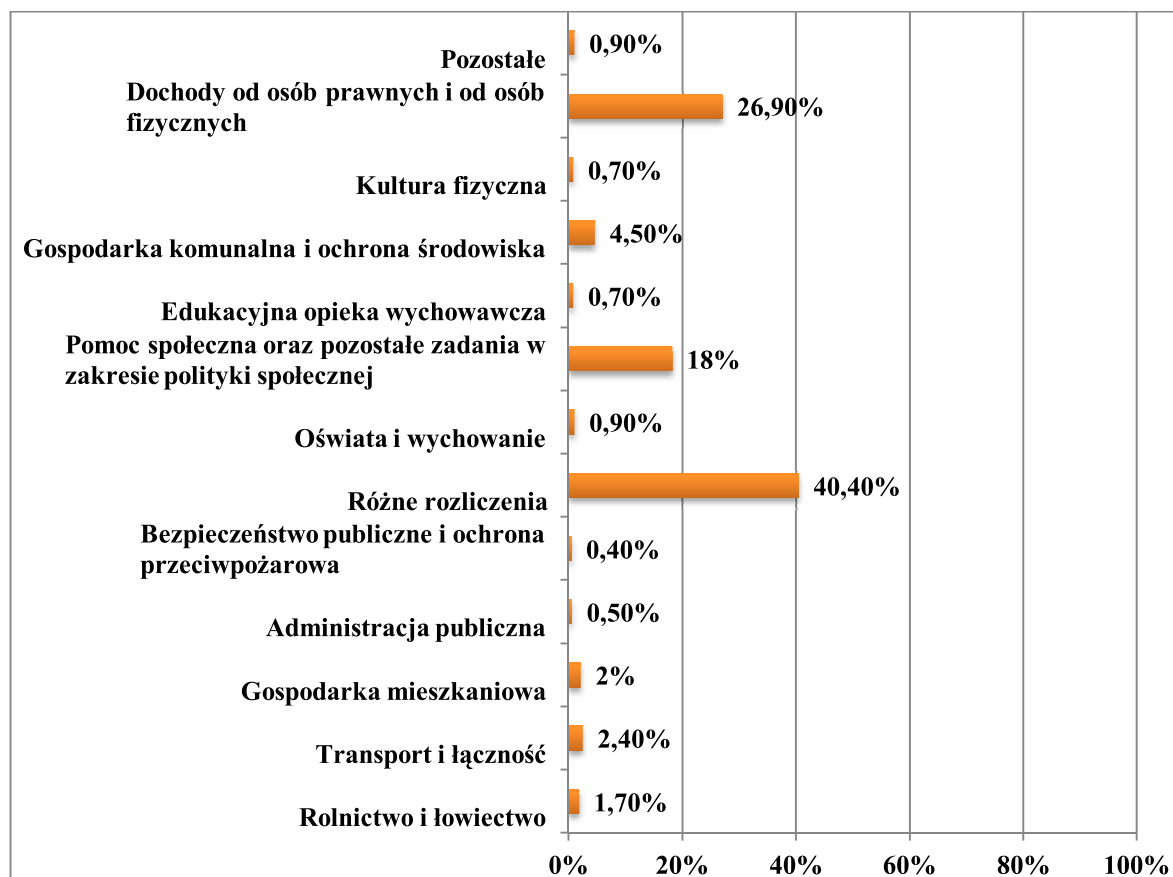
Największy udział w dochodach wg działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku w gminie Chełmiec miały różne rozliczenia, w których sklasyfikowano subwencje i inne rozliczenia. Ich udział w dochodach ogółem wyniósł 40,4%. Drugą co do wielkości pozycję tworzyły dochody od osób prawnych i od osób fizycznych. Udział tego działu stanowił 26,9% w całości dochodów. Z kolei pomoc społeczna oraz pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej stanowiły 18% ogółu dochodów. Zdecydowanie mniejszy procent dochodów ogółem, a więc 4,5% tworzył dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Niewielkim procentem całości dochodów dysponowały działy: transport i łączność, gospodarka mieszkaniowa oraz rolnictwo i łowiectwo, które stanowiły odpowiednio: 2,4%, 2,0% i 1,7%. Natomiast wartość dochodów w pozostałych działach nie przekraczała 1% dochodu ogółem.

Wspomniany już wykres nr 6 prezentuje procentowy udział poszczególnych dochodów wedle działów klasyfikacji budżetowej w dochodach budżetu gminy Chełmiec w 2013 roku.

²⁵⁵ Dochody bieżące i dochody majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, <http://www.arslege.pl/dochody-biezace-i-dochody-majatkowe-budzetu-jednostki-samorządu-terytorialnego/k53/a19944/> (data odczytu: 29.05.2015).

²⁵⁶ R. Rudnik, *Finanse publiczne*, op.cit., s. 172-173.

Wykres 6. Graficzne ujęcie dochodów budżetu gminy Chełmiec według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku (w %)



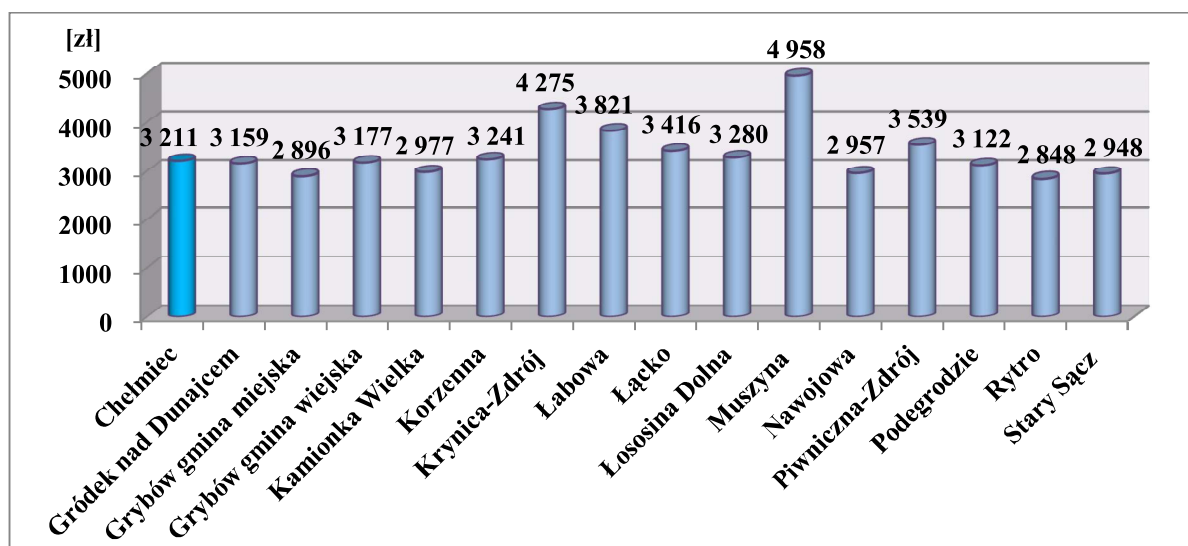
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gmina wiejska Chełmiec, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_nowosadecki/chelmiec.pdf (data odczytu: 01.06.2015).

Gmina Chełmiec w 2013 roku osiągnęła najwyższy poziom dochodów w stosunku do innych gmin powiatu nowosądeckiego. Jest to spowodowane tym, iż gmina ta liczy ponad 27 tysięcy mieszkańców.

Analizując wykres nr 7 należy zaznaczyć, iż poziom dochodów na 1 mieszkańca w gminie Chełmiec w 2013 roku był jednym z najniższych spośród gmin powiatu nowosądeckiego. Jak już wspomniano w rozdziale trzecim przyczyną tej sytuacji jest niska wysokość podatków w gminie, pomimo zauważalnego wzrostu dochodów budżetu. Niższe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca miały jedynie gminy: Gródek nad Dunajcem, Grybów, Kamionka Wielka, Podegrodzie, Rytro oraz Stary Sącz. Największym dochodem na 1 mieszkańca, w wysokości 4 958 zł dysponowała gmina Muszyna. Dochód tej gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca był o 54,41% wyższy od dochodów gminy Chełmiec. Przeciętny dochód na 1 mieszkańca w powiecie nowosądeckim wyniósł 3 370,86 zł, a więc

był o blisko 5% wyższy od wskaźnika w gminie Chełmiec. Dochód gminy Chełmiec w przeliczeniu na 1 mieszkańca był także niższy o 9,59% od średniej w Małopolsce²⁵⁷. Poniższy wykres przedstawia dochody budżetów gmin Powiatu Nowosądeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2013 roku.

Wykres 7. Dochody na 1 mieszkańca w poszczególnych budżetach gmin Powiatu Nowosądeckiego w 2013 roku (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dochody na 1 mieszkańca, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=805531&p_token=0.45127759953422264 (data odczytu: 02.06.2015).

Poziom dochodów własnych powinien utrzymywać się na jak najwyższym poziomie, ponieważ wyłącznie wtedy gmina może samodzielnie rozporządzać składnikami swojego majątku, co w konsekwencji zapewnia jej zrównoważony rozwój. Dynamiczny wzrost dochodów własnych skutkuje wzrostem lokalnej bazy ekonomicznej m.in. poprzez realizację inwestycji sprzyjającej dalszemu rozwojowi działalności gospodarczej²⁵⁸. Dlatego też gmina Chełmiec, aby zwiększyć źródła dochodów własnym gminy powinna postawić na dynamiczny rozwój przedsiębiorczości na obszarze gminy.

²⁵⁷Dochody na 1 mieszkańca budżetów gmin i miast na prawach powiatu , http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=843851&p_token=0.413250769453831 (data odczytu:02.06.2015).

²⁵⁸ M. Łyszkiewicz, Znaczenie samodzielności dochodowej, „Gazeta samorządu i administracji” 2013, nr 7, s. 19, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/g07k19-20.pdf (data odczytu:03.06.2015).

4.2 WYDATKI BUDŻETU GMINY CHEŁMIEC

Kluczowym rodzajem aktywności finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego są wydatki budżetowe. Stopień ich wykonania jest przede wszystkim uwarunkowany od możliwości ich finansowania, potrzeb społeczności lokalnej, jak również przyjętej polityki społeczno-gospodarczej²⁵⁹.

Wydatki gminy Chełmiec, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego systematycznie rosły z 85 791 272,63 zł w 2011 roku do 94 686 752,24 zł w 2013 roku. Środki te zostały rozdysponowane na wykonanie zadań własnych gminy, jak i zadań zleconych. Tabela nr 11 prezentuje strukturę wydatków budżetu gminy Chełmiec w podziale na wydatki bieżące i majątkowe.

Tab. 11. Struktura wydatków budżetowych w podziale na wydatki bieżące i majątkowe gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

WYDATKI	LATA		
	2011	2012	2013
Wydatki bieżące	71 459 332,99	70 999 247,54	72 503 722,26
Wydatki majątkowe	14 331 939,64	16 662 900,69	22 183 029,98
WYDATKI OGÓŁEM	85 791 272,63	87 662 148,23	94 686 752,24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Przyczyną wzrostu ogólnych wydatków gminy Chełmiec było zaangażowanie zwiększonego wkładu środków finansowych w wydatki majątkowe. Jednakże podstawowym obciążeniem budżetu gminy w analizowanych latach były wydatki bieżące, które służyły sfinansowaniu zadań obejmujących prowadzenie bieżącej działalności. Wydatki majątkowe miały z kolei na celu zwiększanie majątku gminy poprzez inwestycje. Niemniej jednak możliwości inwestycyjne gminy były obniżone przez potencjał dochodowy, a fundamentalny wpływ na ich wielkość miały wydatki bieżące²⁶⁰. W 2011 roku wydatki bieżące wyniosły 71 459 332,99 zł, a wydatki majątkowe 14 331 939,64 zł. W kolejnym roku wydatki bieżące w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 460 085,45 zł, zaś wydatki majątkowe

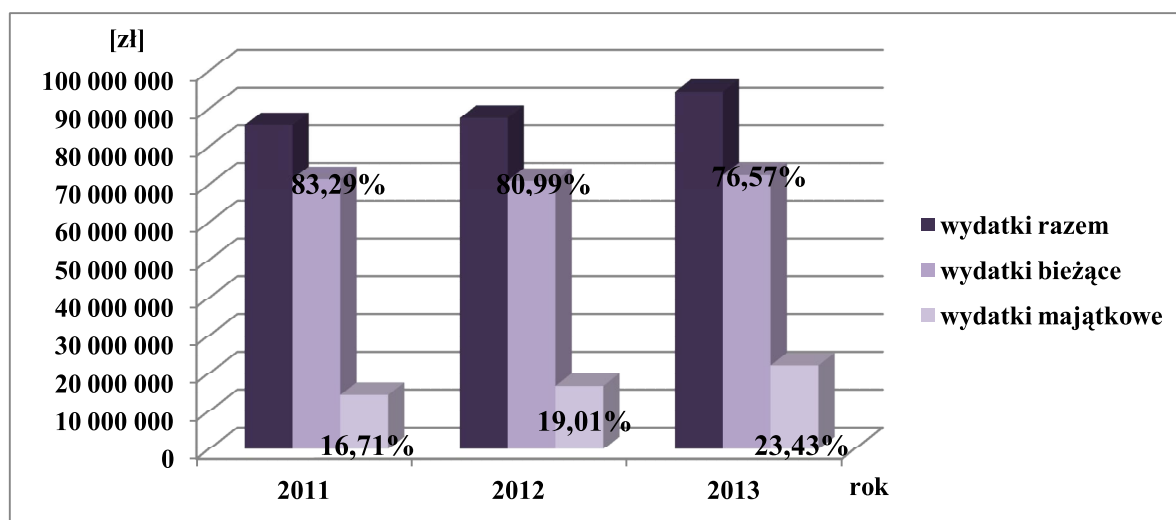
²⁵⁹ M. Smoleń, Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki, op.cit., s. 43.

²⁶⁰ Ocena aktywności gmin Sądcczynny w 2012 r., Nowy Sącz 2013, s. 16, <http://www.sadeczanin.info/media/gallery/upload/miesiecznik/Ocena%20Aktywnosci%20Gmin%202013.pdf> (data odczytu:04.06.2015).

uległy zwiększeniu o 2 330 961,05 zł. Natomiast w 2013 roku wydatki bieżące stanowiły 72 503 722,26 zł, a wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 22 183 029,98 zł. Warto podkreślić również, że udział wydatków majątkowych w całości wydatków w 2013 roku zwiększył się, aż o 57,48% w stosunku do roku 2011. Wydatki te są czynnikiem postępu społeczno-gospodarczego gminy i są wykorzystywane jako instrument wspierania przedsiębiorczości w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto ilość środków przeznaczonych na inwestycje jest miarą rozwoju gminy²⁶¹.

Z kolei wykres 8 ukazuje procentowy udział wydatków bieżących oraz majątkowych w ogólnych wydatkach gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Wykres 8. Udział wydatków bieżących oraz majątkowych w ogólnych wydatkach gminy Chełmiec w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Analizując powyższy wykres można zaobserwować, iż wraz z obniżającym się wskaźnikiem wydatków bieżących, wzrastał poziom wydatków majątkowych. W wymienionych latach (oprócz 2013 roku) wydatki bieżące przekraczały 80% ogółu wydatków, a więc stanowiły odpowiednio 83,29% i 80,99%. W roku 2013 roku wydatki te tworzyły 76,57% całości wydatków. Tymczasem udział wydatków majątkowych zwiększył się z 16,71% w roku 2011 do 23,43% w roku 2013. W badanych latach 100% wydatków majątkowych było przeznaczonych na cele inwestycyjne, które poprawiały infrastrukturę gminną poprzez m.in. budowę wodociągów, kanalizacji, boisk i dróg. W gminie Chełmiec realizowano inwestycje służące wszystkim mieszkańcom. A z roku na rok ich liczba stale rosła.

²⁶¹ Tamże, s. 18.

Poniższa tabela 12 przedstawia strukturę wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 12. Struktura wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

WYDATKI BIEŻĄCE	LATA		
	2011	2012	2013
Dotacje ogółem	3 062 679,91	3 579 290,61	4 016 469,42
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	16 718 062,08	15 026 215,24	14 674 777,17
Wydatki bieżące jednostek budżetowych na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	33 643 232,15	36 968 215,54	37 845 328,21
Wydatki bieżące jednostek budżetowych na zakup materiałów i usług	17 912 056,86	15 271 567,95	15 718 742,42
Wydatki na obsługę długu	123 301,99	153 958,20	248 405,04
Wydatki bieżące ogółem	71 459 332,99	70 999 247,54	72 503 722,26
WYDATKI OGÓŁEM	85 791 272,63	87 662 148,23	94 686 752,24

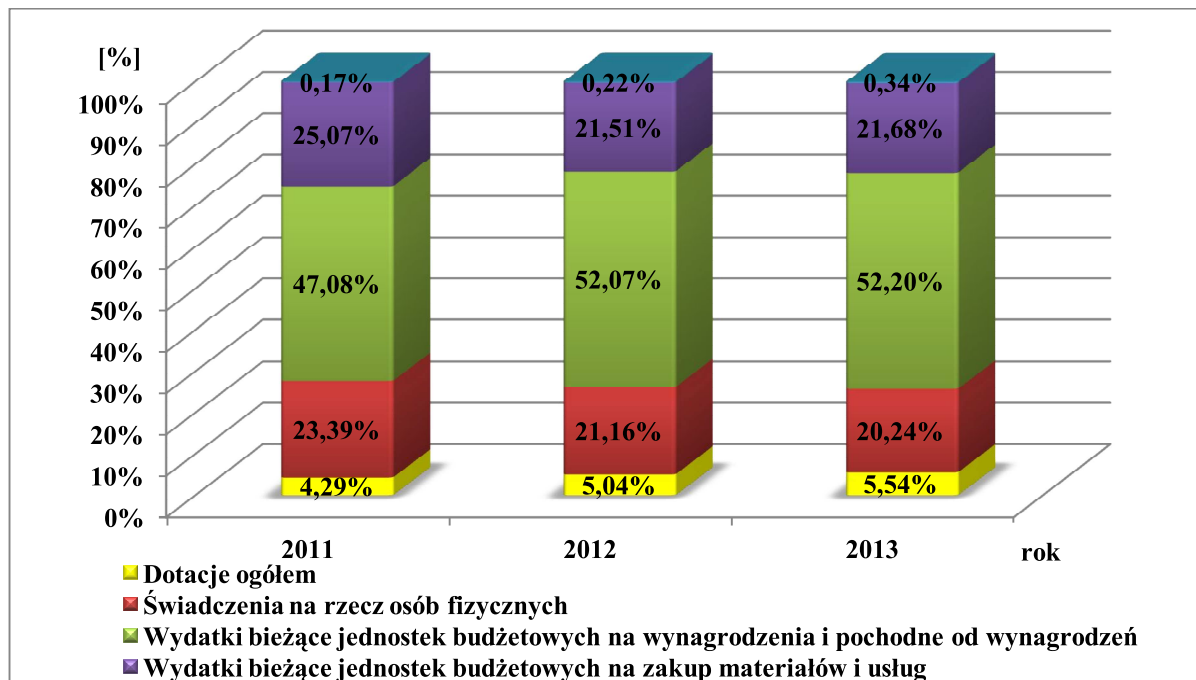
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wydatki bieżące http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=810977&p_token=0.48541696715426075 (data odczytu: 06.06.2015).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w strukturze wydatków bieżących blisko połowa była przeznaczona na wypłatę wynagrodzeń oraz ich pochodnych. W 2011 roku wydatki te wyniosły 33 643 232,15 zł, a w 2013 roku 37 845 328,21 zł, co było spowodowane wzrostem wynagrodzeń pracowników. Drugą grupę wydatków biorąc pod uwagę ich wysokość stanowiły wydatki na zakup materiałów i usług, których najwyższy poziom, a więc 17 912 056,86 zł zanotowano w 2011 roku. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano w badanych latach następujące kwoty: 16 718 062,08 zł, 15 026 215,24 zł oraz 14 674 777,17 zł. Z kolei na dotacje przeznaczano w każdym roku coraz większe środki z budżetu. Ich udział w 2011 roku stanowił 3 062 679,91 zł, a w 2013 wzrósł o 31,14%

w relacji do 2011 roku. Tymczasem na obsługę długu wydatkowano kolejno środki w wysokości: 123 301,99 zł, 153 958,20 zł i 248 405,04 zł.

Również poniższy wykres ukazuje strukturę wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Wykres 9. Struktura wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w %)

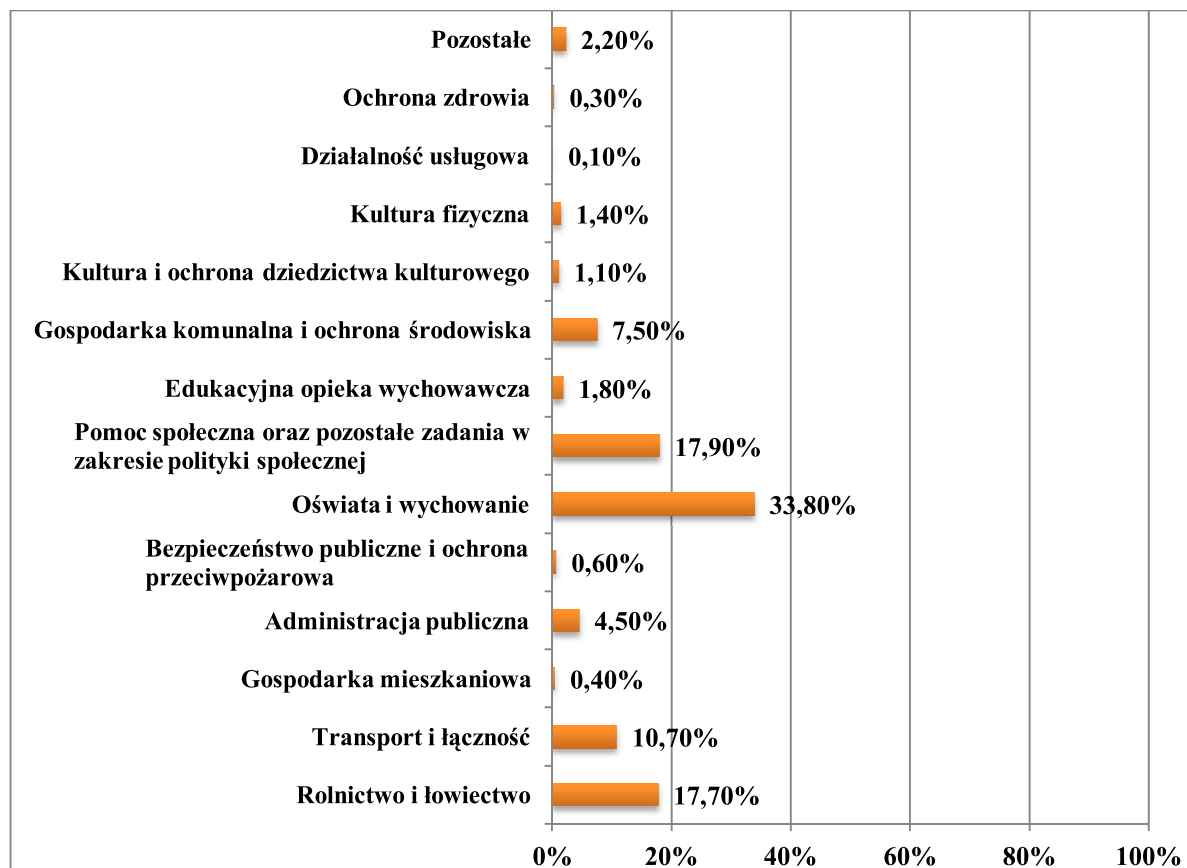


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wydatki bieżące http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=810977&p_token=0.48541696715426075 (data odczytu: 07.06.2015).

Jak wynika z danych przedstawionych na wykresie nr 9 i w tabeli nr 12, największą grupę pośród wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia pracowników i ich pochodne. Kształtowały się one na poziomie od 47,08% w 2011 roku do 52,20% w 2013 roku. Kolejną grupę wydatków tworzyły wydatki na zakup materiałów i usług oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, których wartości z roku na rok zmniejszały się. Niemniej jednak stanowiły one odpowiednio: w 2011 roku 25,07% i 23,39%, w 2012 roku 21,51% i 21,16%, a w 2013 roku 21,68% oraz 20,24%. Ponadto w grupie wydatków dotacje tworzyły 4,29% całości wydatków bieżących w 2011 roku, zaś 5,54% w 2013 roku. Podczas, gdy wydatki poniesione na obsługę długu w badanych latach nie przekraczały 0,35% ogółu wydatków bieżących.

Poniższy wykres 10 ukazuje procentowy udział poszczególnych wydatków wedle działów klasyfikacji budżetowej w wydatkach budżetu gminy Chełmiec w 2013 roku.

Wykres 10. Wydatki budżetu gminy Chełmiec według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku (w %)



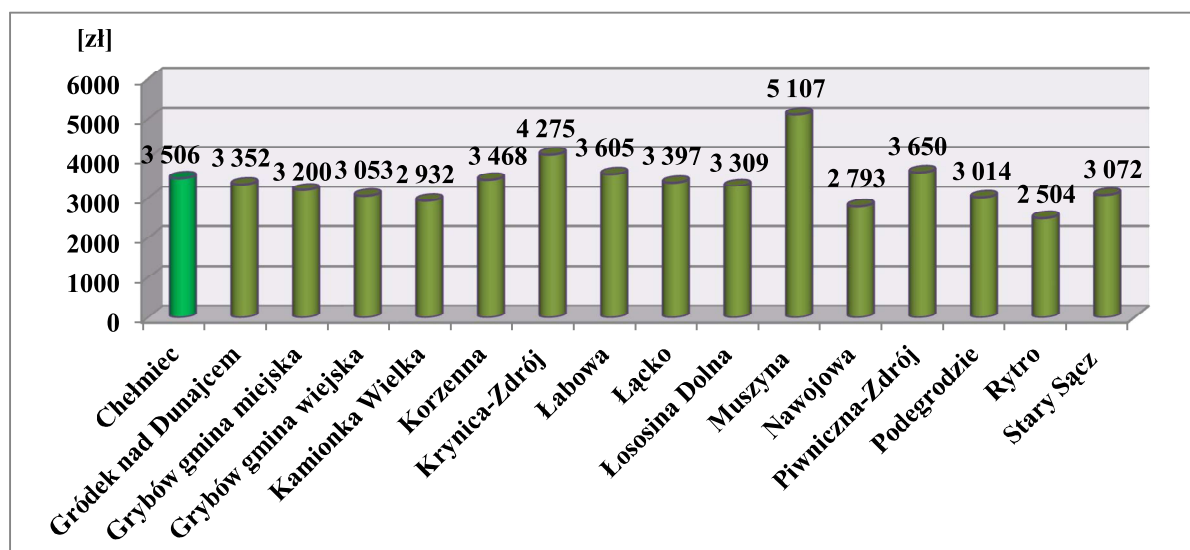
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gmina wiejska Chełmiec, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_nowosadecki/chelmiec.pdf (data odczytu: 08.06.2015).

Według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku w gminie Chełmiec największy poziom wydatków ponoszono na oświatę i wychowanie. Ich udział kształtował się w granicach 33,80% wydatków ogółem. Wydatki w tym dziale obejmowały m.in. koszty utrzymania, modernizacji oraz budowy placówek oświatowych oraz dowożenia dzieci do szkół. Wydatki na oświatę w gminie Chełmiec w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2013 roku wyniosły 1 185,53 zł wobec 1 382,90 zł w roku poprzednim. Z kolei w gminach wiejskich powiatu nowosądeckiego wskaźnik ten wyniósł 1 335,15 zł, zaś w gminach wiejskich

województwa małopolskiego 1 246,42 zł²⁶². Drugą grupę wydatków stanowiły wydatki na pomoc społeczną oraz pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej (17,90%), których zadania dotyczyły się m.in. wypłaty świadczeń rodzinnych, zasiłków i rent socjalnych. Szacuje się, iż wydatki tego działu będą stale rosnąć zważywszy na zachodzące zmiany demograficzne. Wysoki poziom w strukturze wydatków przeznaczano również na rolnictwo i łowiectwo (17,70%). Łącznie wymienione wydatki tworzyły blisko 70% całości wydatków. Tymczasem wydatki przeznaczone na transport i łączność, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, jak i administrację publiczną wyniosły kolejno: 10,70%, 7,50%, 4,50% ogółu wydatków. Relatywnie niewielki procent wydatków ponoszono na gospodarkę mieszkaniową, ochronę zdrowia, a także działalność usługową.

Wykres nr 11 przedstawia wydatki budżetów gmin Powiatu Nowosądeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2013 roku.

Wykres 11. Wydatki na 1 mieszkańca w poszczególnych budżetach gmin Powiatu Nowosądeckiego w 2013 roku (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wydatki na 1 mieszkańca, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=809418&p_token=0.6797740535410993 (data odczytu: 09.06.2015).

Analizując dane z wykresu można stwierdzić, że w 2013 roku poziom wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminie Chelmiec był jednym z najwyższych spośród gmin

²⁶² Wydatki na oświatę i wychowanie, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=848048&p_token=0.19172162364296763 (data odczytu: 08.06.2015).

powiatu nowosądeckiego. Wyższe wydatki na 1 mieszkańca wystąpiły tylko w gminach: Łabowa, Piwniczna Zdrój, Krynica Zdrój oraz Muszyna. Największą wartość omawianego wskaźnika, w wysokości 5 107 zł uzyskała gmina Muszyna. Wydatki tej gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca były o 45,66% wyższe od wydatków gminy Chełmiec. Najmniejsze kwoty wydatkowały gminy: Nawojowa (2 793 zł) i Rytro (2 504 zł). Przeciętne wydatki na 1 mieszkańca w powiecie nowosądeckim wyniosły 3 412,85 zł, zaś w województwie małopolskim 3 497,96 zł²⁶³.

Wzrost wydatków budżetu gminy Chełmiec jest efektem zarówno realizacji wielu istotnych zadań inwestycyjnych, wzrostu liczby mieszkańców jak i zwiększającymi się z roku na rok zadaniami nakładanymi na gminę przez administrację rządową, co wiąże się z koniecznością ich finansowania. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż rosnąca liczba mieszkańców gminy powoduje wzrost nakładów na zaspokojenie potrzeb ludności i wymusza zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego.

4.3 WYNIK FINANSOWY URZĘDU GMINY CHEŁMIEC

Wynik finansowy budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowi różnicę między dochodami a wydatkami. Dlatego też za jego pomocą można przeprowadzić wstępną ocenę gospodarki budżetowej gminy.

W tabeli nr 13 przedstawiono wielkość wydatków budżetowych na tle dochodów gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 13. Wyniki budżetów gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody gminy	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73
Wydatki gminy	85 791 272,63	87 662 148,23	94 686 752,24
WYNIK FINANSOWY	- 1 909 655,27	2 528 719,78	- 7 959 055,51

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

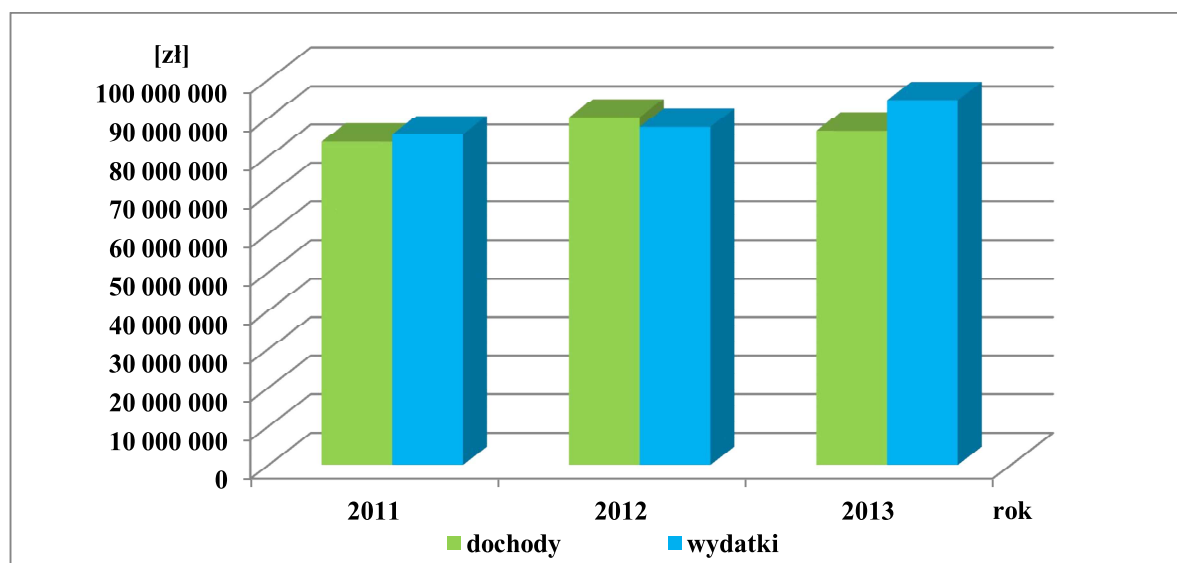
Z powyższych danych wynika, że w latach 2011 i 2013 gmina osiągnęła deficyt budżetowy, zaś w 2012 roku nadwyżkę budżetową. Kwota deficytu w 2013 roku wyniosła

²⁶³ Wydatki na 1 mieszkańca budżetów gmin i miast na prawach powiatu, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=843851&p_token=0.8387461760832178 (data odczytu:09.06.2015).

7 959 055,51 zł i była ponad 4 krotnie wyższa od tego wskaźnika w 2011 roku. Występujący deficyt był związany przede wszystkim ze wzrostem wydatków majątkowych na cele inwestycyjne. Ponieważ koszty inwestycji przekraczały realne możliwości tejże jednostki, więc gmina pozyskiwała środki z innych źródeł. Z kolei odnotowana w 2012 roku nadwyżka budżetowa stanowiła 2 528 719,78 zł. W latach 2011 oraz 2013 deficyt na 1 mieszkańca wyniósł odpowiednio: 72 zł i 302 zł, zaś nadwyżka w 2012 roku 96 zł²⁶⁴.

Również wykres poniższy ukazuje zestawione dochody i wydatki budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013

Wykres 12. Zestawienie dochodów i wydatków budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Nadwyżka operacyjna informuje o bieżącej kondycji jednostki samorządu terytorialnego, gdyż określa ile środków pozostaje po pokryciu dochodami bieżącymi wydatków bieżących. W poniższej tabeli nr 14 można zauważyć, iż w badanych latach gmina Chełmiec uzyskała nadwyżkę operacyjną, ponieważ dochody bieżące przekroczyły wydatki bieżące odpowiednio o: 10 320 272,26 zł w 2011 roku, 10 808 193,64 zł w 2012 roku, zaś w 2013 roku o 12 052 360,78 zł. Wobec tego z roku na rok wartość nadwyżki operacyjnej ulegała zwiększeniu. Na podstawie danych można wnioskować, że gmina Chełmiec wypracowując nadwyżkę operacyjną mogła realizować nowe inwestycje, a także regulować spłatę zaciągniętych w przeszłości zobowiązań.

²⁶⁴ Nadwyżka/ deficyt na mieszkańca,
<http://www.sprawdzsamorzad.pl/samorzad.php?jstname=Che%20gmina+wiejska%2C+woj.+ma%20opolskie%29> (data odczytu: 10.06.2015).

Tab. 14. Wynik operacyjny budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody bieżące	81 779 605,25	81 807 441,18	84 556 083,04
Wydatki bieżące	71 459 332,99	70 999 247,54	72 503 722,26
WYNIK OPERACYJNY (nadwyżka operacyjna)	10 320 272,26	10 808 193,64	12 052 360,78

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Z kolei tabela nr 15 przedstawia przychody i rozchody budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 15. Przychody i rozchody budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
PRZYCHODY OGÓŁEM	6 238 251,29	7 237 879,27	14 588 635,30
Wolne środki	6 014 105,89	2 612 843,02	8 338 826,05
Kredyty, pożyczki	0,00	4 507 616,25	6 222 036,25
Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu	224 145,40	117 420,00	27 773,00
ROZCHODY OGÓŁEM	1 715 753,00	1 427 773,00	1 964 740,00
Spląty rat kapitałowych kredytów i pożyczek	1 598 333,00	1 400 000,00	1 689 200,00
Inne rozchody niezwiązane ze splatą długu	117 420,00	27 773,00	275 540,00
ZADŁUŻENIE	5 250 000,00	8 357 616,25	12 890 452,50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

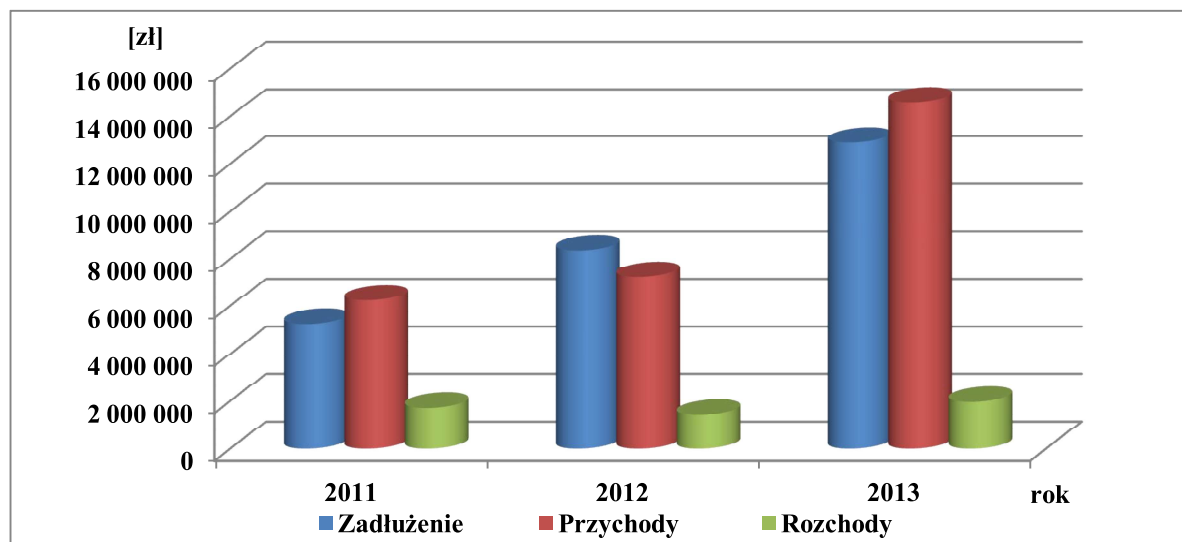
Gmina Chełmiec w analizowanych latach osiągnęła najwyższe przychody w 2013 roku w wysokości 14 588 635,30 zł, co oznaczało ich wzrost o 42,76% w stosunku do 2011 roku. Głównym źródłem przychodów gminy były wolne środki, które stanowiły w latach 2011-2013 kolejno: 96,41%, 36,1% i 57,16% przychodów ogółem. Gmina w latach 2012-2013, aby zrealizować swoje plany inwestycyjne musiała skorzystać z kredytów i pożyczek. Udziały

tych przychodów wyniosły we wspomnianych latach odpowiednio: 62,28%, 42,65% całości przychodów. Natomiast inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu stanowiły w latach 2011-2013 kolejno: 3,59%, 1,62% i 0,19% przychodów ogółem. Podczas, gdy w 2013 roku rozchody ogółem gminy wyniosły 1 964 740,00 zł i były większe o 72,67% w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy udział w rozchodach ogółem stanowiły w latach 2011-2013 spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości odpowiednio: 93,16%, 98,05% oraz 85,98%, zaś inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu wyniosły kolejno: 6,84%, 1,95% i 14,02%.

Należy zaobserwować, iż zadłużenie gminy z roku na rok zwiększało się i w 2013 roku wyniosło 12 890 452,50 zł. Kwota ta była o 40,73% wyższa w relacji do 2011 roku. Jednakże wzrost zadłużenia rosnący w tempie 55% rocznie w dłuższej perspektywie czasowej może mieć negatywne skutki. Tymczasem w 2013 roku zadłużenie na 1 mieszkańca wyniosło 489 zł²⁶⁵.

Następny wykres prezentuje wielkość przychodów i rozchodów oraz poziom zadłużenia gminy Chełmiec w latach 2011-2013, co pozwoli na szczegółowe zobrazowanie wzrostu w głównej mierze zadłużenia gminy.

Wykres 13. Stan zadłużenia wydatków gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)



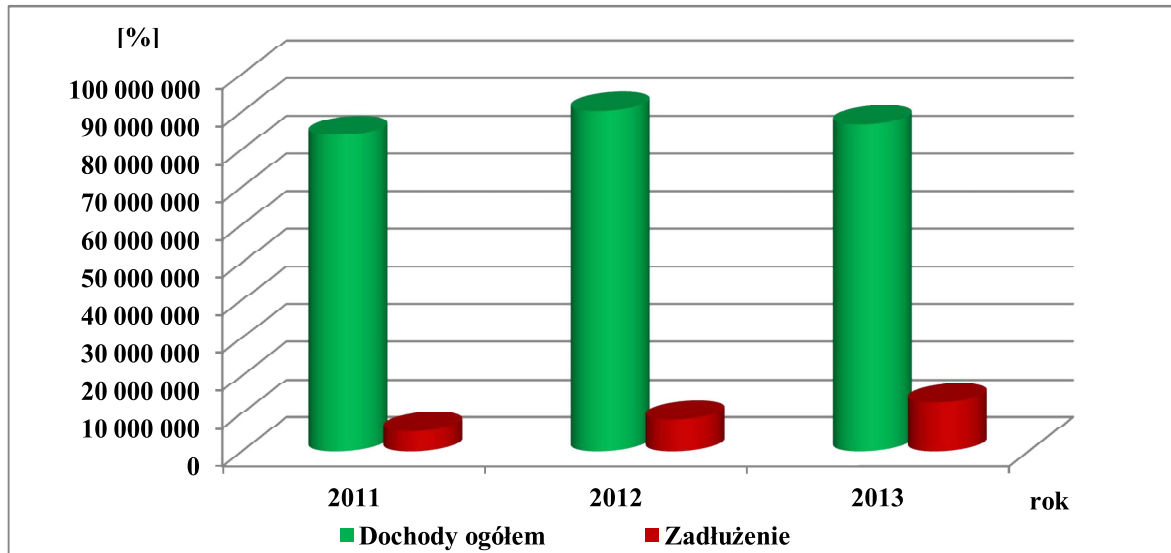
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Wskaźnik zadłużenia gminy Chełmiec liczony jako udział zadłużenia ogółem w stosunku do dochodów ogółem w latach 2011-2013 osiągnął kolejno poziom: 6,26%, 9,27% oraz

²⁶⁵ Zadłużenie na mieszkańca,
<http://www.sprawdzsamorząd.pl/samorząd.php?jstname=Che%C5%82mieć+%28gmina+wiejska%2C+woj.+ma%C5%82opolskie%29> (data odczytu: 13.06.2015).

14,87%. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż wskaźnik ten w 2013 roku wzrósł w porównaniu z rokiem 2011 o 8,61 punktów procentowych. Poniższy wykres ukazuje relację długu gminy do jej dochodów we wspomnianych latach.

Wykres 14. Zadłużenie gminy Chełmiec w relacji do jej dochodów w latach 2011-2013 (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Gmina Chełmiec powinna przeciwdziałać rosnącemu zadłużeniu. Nie jest to jednak łatwe, ponieważ rośnie z roku na rok zakres zadań publicznych powierzonych samorządom lokalnym przez władzę centralną do wykonania, najczęściej bez dodatkowych środków. Gmina Chełmiec także planuje istotne dla mieszkańców inwestycje, a bez pozyskania kredytów i pożyczek oraz środków z funduszy UE oraz Skarbu Państwa nie jest w stanie ich zrealizować. Z tej przyczyny dla zrównoważenia deficytu budżetu gmin konieczne jest dofinansowanie określonych wydatków z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. Obecnie przyznawane gminom dotacje i subwencje nie są wystarczające na realizację określonych potrzeb społeczności lokalnej.

4.4 OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMINY CHEŁMIEC

Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest niezwykle istotna pod kątem sprawności jej funkcjonowania. Do obowiązków władz publicznych należy: instytucjonalne formowanie warunków gospodarowania, jak i skuteczne uczestnictwo w grze rynkowej poprzez gospodarne oraz efektywne gromadzenie i wydatkowanie środków

finansowych. W rezultacie istnieje konieczność stosowania oraz przedstawiania metod oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁶⁶.

W celu oceny sytuacji finansowej gminy Chełmiec w latach 2011-2013 wykorzystano metody analizy wskaźnikowej. Materiałami źródłowymi były dane udostępnione przez Urząd Gminy Chełmiec. Analiza wskaźnikowa wyznacza stan finansowy, weryfikuje decyzje rozwojowe, jak i poszukuje rezerw efektywnościowych w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Do oceny kondycji finansowej j.s.t. wykorzystuje się cztery grupy wskaźników: płynności finansowej, zadłużenia, samodzielności finansowej oraz atrakcyjności²⁶⁷.

Płynność finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma miejsce wówczas, gdy ta jednostka dysponuje środkami na pokrycie zaplanowanych wydatków oraz rozchodów. W ujęciu statycznym płynność finansową można badać jako płynność planowaną bądź zrealizowaną. Bieżąca analiza płynności finansowej umożliwia rzeczywiste planowanie budżetów. Wzór tego wskaźnika przybiera postać²⁶⁸:

$$\text{WPF} = \frac{\text{DB} + \text{PB}}{\text{WB}}$$

gdzie:

DB - dochody budżetowe, *PB* - przychody budżetowe, *WB* - wydatki bieżące budżetowe.

Natomiast wskaźnik planowanej płynności finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego powinien być równy przynajmniej liczbie jeden, ponieważ każda wspomniana jednostka zawsze będzie dysponowała płynnością finansową. Wynika to z faktu, iż w sytuacji ustalenia budżetu z deficytem należy określić źródła jego pokrycia, a więc suma planowanych dochodów i przychodów nie będzie mniejsza, aniżeli suma planowanych wydatków i rozchodów. Wzór wskaźnika płynności finansowej planowanej jest następujący:²⁶⁹

$$\text{WFPF} = \frac{\text{PDB} + \text{PPB}}{\text{PWB} + \text{PRB}}$$

gdzie: *PDB* - planowane dochody budżetowe, *PPB* - planowane przychody budżetowe,

²⁶⁶ E. Mioduchowska-Jaroszewicz, Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 161.

²⁶⁷ M. Dylewski, Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST, [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, pr. zbior. pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 190.

²⁶⁸ E. Mioduchowska-Jaroszewicz, Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 162-163.

²⁶⁹ D. A. Hałaburda, Analiza płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, s. 158, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2009_nr77_s151.pdf (data odczytu: 18.06.2015).

PWB - planowane wydatki budżetowe, PRB - planowane rozchody budżetowe.

Wskaźniki płynności gminy Chełmiec w latach 2011-2013 przedstawiono w tabeli poniżej.

Tab. 16. Wskaźniki płynności gminy Chełmiec w latach 2011-2013

LATA	WSKAŹNIK PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ RZECZYWISTEJ	WSKAŹNIK PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ PLANOWANEJ
2011	1,26	–
2012	1,08	–
2013	1,40	–
2014	–	1
2015	–	1
2016	–	1
2017	–	1
2018	–	1
2019	–	1
2020	–	1
2021	–	1
2022	–	1
2023	–	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Analizując płynność finansową gminy Chełmiec w oparciu o dane przedstawione w tabeli 15 należy stwierdzić, iż w latach 2011-2013 wskaźniki płynności finansowej były większe od jeden, co świadczy o całkowitym pokryciu wydatków oraz rozchodów budżetowych gminy przez generowane dochody i przychody. Najwyższą wartość tego wskaźnika gmina uzyskała w 2013 roku w wysokości 1,4; zaś najmniejszą w 2012 roku, która wyniosła 1,08. Z kolei wskaźniki płynności finansowej planowanej na lata 2014-2023 w gminie Chełmiec w każdym roku wyniosły 1.

Kolejną grupą wskaźników są wskaźniki dotyczące się zadłużenia. Ocena poziomu zadłużenia jest znaczącym elementem oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych z 2005 roku definiowała do końca 2013 roku wielkość wskaźnika ogólnego zadłużenia, który nie mógł przekroczyć w danym roku budżetowym 60% dochodów, zaś wskaźnik spłaty zadłużenia 15% planowanych dochodów,

gdy udział państwowego długu publicznego nie przekroczył 55%. Stopień zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym określano poprzez relację²⁷⁰:

$$WZU = \frac{DU}{DB} \times 100$$

gdzie:

WZU - wskaźnik ogólnego zadłużenia wg ustawy o finansach publicznych,

DU - łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku budżetowego,

DB - dochody jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

Następnie wskaźnik spłaty zadłużenia odzwierciedla udział wydatków na obsługę zadłużenia oraz spłat rat kapitałowych w dochodach budżetowych ogółem²⁷¹.

$$WZS = \frac{DSU}{DB} \times 100$$

gdzie:

WZS - wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu roku, DSU - łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów, pożyczek wraz z odsetkami długu,

DB - dochody jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

Analiza wskaźników zadłużenia ogólnego oraz wskaźnika spłaty zadłużenia nie określa rzeczywistej zdolności do wywiązywania się z zobowiązań, jak i nie odpowiada na pytanie czy poziom zadłużenia oraz przyjęte obciążenia wynikające z jego spłaty nie zagrażają zachwianiu równowagi finansowej²⁷².

Na przestrzeni lat 2011-2013 dług gminy Chełmiec nie przekroczył 15% jej dochodów ogółem, co świadczy o relatywnie niskim poziomie zadłużenia gminy. Jednakże wartość tego wskaźnika miała tendencję rosnącą, w wyniku zaciągania pożyczek oraz kredytów u podmiotów zewnętrznych na realizację inwestycji gminnych. Wzrost długu jest wynikiem deficytu budżetach i przekłada się na wzrost jego obsługi. W gminie wskaźnik spłaty zadłużenia kształtował się w latach 2011-2013 odpowiednio na poziomie: 1,9%, 1,6% oraz 1,95%. Stosunkowo niski poziom obsługi zadłużenia w wymienionych latach wskazuje na to, iż gmina była zdolna do regulowania zobowiązań i miała możliwość inwestowania.

²⁷⁰ E. Mioduchowska-Jaroszewicz, Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 164.

²⁷¹ Tamże, s. 164.

²⁷² M. Dylewski, Kierunki prowadzenia analizy finansowej w procesie zarządzania finansami, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, op.cit., s. 149.

W poniższej tabeli ukazano wskaźniki zadłużenia ogólnego oraz spłaty zadłużenia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 17. Wskaźniki zadłużenia ogólnego oraz spłaty zadłużenia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013

Lata	Dochody ogółem (zł)	Łączna kwota długu j.s.t (zł)	Wskaźnik ogólnego zadłużenia (w %)	Łączna kwota j.s.t (zł)	Wskaźnik spłaty zadłużenia (w %)
2011	83 881 617,36	5 250 000,00	6,26	1 598 333	1,9
2012	90 190 868,01	8 357 616,25	9,27	1 400 000	1,6
2013	86 727 696,73	1 289 045,25	14,86	1 689 200	1,95

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Zdecydowanie ważniejszym zagadnieniem od prawnych możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest ich rzeczywista zdolność do obsługi zadłużenia i możliwości absorpcji długu. Zdolność do obsługi zadłużenia jest uwarunkowana możliwościami wygosparowania wolnych środków, które można przeznaczyć na obsługę zadłużenia. Wskaźniki pokrycia obsługi długu oblicza się za pomocą następujących wzorów²⁷³:

$$WPOD1 = \frac{WS}{D + KOB}$$

$$WPOD2 = \frac{WS}{KOB}$$

gdzie:

WPOD₁ - wskaźnik pokrycia długu pierwszego stopnia,

WPOD₂ - wskaźnik pokrycia długu drugiego stopnia,

D - dług do spłaty w ciągu roku, *KOB* - koszt obsługi długu (odsetki),

WS = (*DB* + *PB*) - (*WB* + *RB*),

WS - wolne środki w danym roku, *DB* - dochody budżetowe ogółem, *WB* - wydatki budżetowe ogółem, *PB* - przychody budżetu, *RB* - rozchody budżetu.

W tabeli nr 18 zaprezentowano kształtowanie się wskaźników pokrycia długu w gminie Chełmiec w latach 2011-2013.

²⁷³ Tamże, s. 149.

Tab. 18. Wskaźniki pokrycia długu pierwszego oraz drugiego stopnia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody ogółem (zł)	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73
Wydatki ogółem (zł)	85 791 272,63	87 662 148,23	94 686 752,24
Przychody ogółem (zł)	6 238 251,29	7 237 879,27	14 588 635,30
Rozchody (zł)	1 715 753,00	1 427 773,00	1 964 740,00
Wolne środki (zł)	2 612 843,02	8 338 826,05	4 664 839,79
Dług do spłaty w ciągu roku (zł)	1 715 753,00	1 427 773,00	1 964 740,00
Koszty obsługi długu (zł)	123 301,99	153 958,20	248 405,04
Wskaźnik pokrycia długu pierwszego stopnia (w %)	1,42	5,27	2,11
Wskaźnik pokrycia długu drugiego stopnia (w %)	21,19	54,16	18,78

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Analizując dane z tabeli 18 można stwierdzić, że w badanych latach wartości wskaźnika obsługi długu pierwszego stopnia przekraczały liczbę jeden, co oznacza, iż gmina była w stanie pokryć kwoty długu i koszty jego obsługi w całości wolnymi środkami. Tymczasem najwyższy poziom wskaźnika obsługi długu drugiego stopnia odnotowano w 2012 roku. Wtenczas wyniósł on 54,16%, a przyczyną tej sytuacji był wysoki poziom wolnych środków (8 338 826,05 zł). W pozostałych latach ich poziom był relatywnie mniejszy. Aczkolwiek w każdym roku organ samorządu terytorialnego był zdolny do spłaty kosztów obsługi długu.

Znaczącym elementem badania sytuacji finansowej jest także ocena samodzielności finansowej z uwagi na podejmowane przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzje. O samodzielności przesądzają czynniki: prawne, finansowe oraz cechy osobowościowe władz lokalnych. Analizę samodzielności finansowej dochodowej zważywszy na możliwość generowania dochodów własnych zazwyczaj przeprowadza się na podstawie wskaźnika samodzielności dochodowej; który przyjmuje formułę²⁷⁴:

²⁷⁴ M. Dylewski, Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST, [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, op.cit., s. 195.

$$\text{WSFD} = \frac{\text{DW}}{\text{DB}} \times 100$$

gdzie:

WSFD - wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej, *DW* - dochody własne z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,

DB - dochody budżetu ogółem.

Wskaźnik ten określa stopień władztwa podatkowego danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach możliwości kreowania, a także generowania dochodów własnych, na które ma ona rzeczywisty wpływ²⁷⁵.

Kolejnym wskaźnikiem, który służy do oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jest wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia. Definiuje on w jakim stopniu ta jednostka w zupełności przesądza o rozdysponowaniu dochodów własnych łącznie z udziałem w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa²⁷⁶.

Podczas, gdy wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej drugiego stopnia również ma na celu ocenę działalności jednostki samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten informuje o możliwościach wydatkowania całości środków wynikających z dochodów własnych oraz subwencji ogólnej. Wzory wskaźników samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia oraz wskaźnika samodzielności finansowej wydatkowej drugiego stopnia są następujące²⁷⁷:

$$\text{WSFD}_1 = \frac{\text{DW} + \text{DU}}{\text{DB}} \times 100$$

$$\text{WSFD}_2 = \frac{\text{DW} + \text{DU} + \text{SO}}{\text{DB}} \times 100$$

gdzie: *WSFD₁* - wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia, *WSFD₂*

- wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej drugiego stopnia,

DW - dochody własne z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, *DU* - udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,

SO – subwencja ogólna, *DB* - dochody budżetu ogółem.

²⁷⁵ Tamże, s. 196.

²⁷⁶ A. Mrówczyńska-Kamińska, A. Kucharczyk, J. Średzińska, Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta i Gminy Środa Wlkp, s. 178, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2011_nr89_s175.pdf (data odczytu: 22.06.2015).

²⁷⁷ E. Mioduchowska-Jaroszewicz, Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 169.

W tabeli 19 zestawiono wskaźniki samodzielności finansowej dochodowej oraz samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 19. Wskaźniki samodzielności finansowej dochodowej oraz samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Dochody własne bez udziału w podatkach (zł)	17 527 899,15	21 241 854,60	18 030 090,50
Dochody w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (zł)	13 168 615,33	13 628 206,43	14 763 910,37
Subwencja ogólna (zł)	32 634 398,00	34 702 832,00	34 978 053,00
Dochody ogółem (zł)	83 881 617,36	90 190 868,01	86 727 696,73
Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej (w %)	20,9	23,55	20,79
Wskaźnik samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia (w %)	36,6	38,66	37,81
Wskaźnik samodzielności wydatkowej drugiego stopnia (w %)	75,5	77,14	78,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

Na podstawie danych zawartych w tabeli 19 można zauważyć, iż wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej zwiększył się na przełomie lat 2011-2012 o 12,68%, lecz w kolejnym roku uległ zmniejszeniu o 11,72% w porównaniu do roku 2012. Należy dodać, iż dochody z podatków oraz opłat lokalnych miały największy wpływ na poziom tego wskaźnika. Podczas, gdy wskaźnik samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia podobnie z roku 2011 na rok 2012 wzrósł o 5,63%, żeby w roku kolejnym zmniejszyć się o 2,2% w stosunku do roku 2012. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż gmina Chełmiec dysponowała stosunkowo niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, a wpłaty do budżetu gminy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa stanowiły w badanych latach odpowiednio 42,90%, 39,08%, a także 45,02% dochodów własnych.

Natomiast wskaźnik samodzielności wydatkowej drugiego stopnia oscylował na poziomie 75,5% -78,14%. Istotna różnica pomiędzy wartościami wskaźników samodzielności

wydatkowej pierwszego oraz drugiego stopnia świadczy o tym, iż subwencja ogólna stanowi ważne źródło finansowania funkcjonowania tej jednostki. Należy, więc zaznaczyć, iż gmina Chełmiec jest uzależniona od sytuacji finansowej budżetu państwa, poziomu bezrobocia, a także koniunktury gospodarczej.

Ostatnim elementem oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego jest ocena atrakcyjności. Atrakcyjność danej jednostki samorządu terytorialnego tyczy się zasobności oraz efektywności rozwoju. Umożliwia to ocenę atrakcyjności biorąc pod uwagę sprawność przyciągania inwestorów, nowych mieszkańców, jak i umiejętność zapobiegania ich odpływowi. Jedynym skutecznym warunkiem wzrostu atrakcyjności jest posiadanie dobrej infrastruktury na obszarze jednostki²⁷⁸. Metodą, którą wykorzystuje się do pomiaru oceny atrakcyjności jest ustalenie wielkości wydatków inwestycyjnych przeliczeniu na jednego mieszkańca w określonej jednostce samorządu terytorialnego²⁷⁹:

$$WI = \frac{WM}{LM}$$

gdzie:

WI - wielkość inwestycji na jednego mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego,
WM - wydatki majątkowe w danym roku budżetowym, *LM* - liczba mieszkańców w danej jednostce samorządu terytorialnego.

W tabeli poniższej zaprezentowano wskaźniki inwestycji na mieszkańca gminy Chełmiec w latach 2011-2013.

Tab. 20. Wskaźniki wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w gminie Chełmiec w latach 2011-2013

WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA		
	2011	2012	2013
Wydatki inwestycyjne (zł)	14 331 939,64	16 662 900,69	22 183 029,98
Liczba mieszkańców gminy	26 626	26 963	27 155
Wielkość inwestycji na 1 mieszkańca (zł)	538,27	618	816,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Danych z Urzędu Gminy Chełmiec

²⁷⁸ M. Dylewski, Kierunki prowadzenia analizy finansowej w procesie zarządzania finansami, [w:] Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, op.cit., s. 151.

²⁷⁹ M. Dylewski, Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST, [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, op.cit., s. 196.

Dane zawarte w tabeli nr 20 potwierdzają znaczny wzrost aktywności inwestycyjnej gminy na mieszkańca, albowiem w stosunku do roku bazowego 2011 analizowana miara zwiększyła się o 51,76% (z 538,27 zł do 816,9 zł/ mieszkańca). Gmina Chełmiec w ciągu ostatnich lat zrealizowała szereg inwestycji, które miały za zadanie podnieść poziom i jakość życia mieszkańców. Zatem wykonane przez gminę przedsięwzięcia inwestycyjne w sposób oczywisty wpływały na podniesienie atrakcyjności gminy, jak i efektywności rozwoju.

Podsumowując, w latach 2011-2013 dochody własne gminy Chełmiec stanowiły blisko 40% dochodów ogółem, co oznacza, iż dochody zewnętrzne były znaczącym źródłem finansowania działalności. Tym samym gmina była uzależniona od sytuacji budżetu państwa, a także koniunktury gospodarczej. Podczas, gdy poziom zadłużenia gminy Chełmiec kształtował się na stosunkowo niskim poziomie, a ryzyko niewypłacalności było znikome. Jednakże zadłużenie gminy systematycznie rośnie wskutek wielu prowadzonych przez nią inwestycji. Dlatego też gmina musi stale kontrolować wzrost wydatków oraz zadłużenia, aby nie utracić płynności finansowej, jak i zdolności kredytowej.

ZAKOŃCZENIE

Budżet stanowi bezpośrednio odzwierciedlenie sytuacji ekonomicznej gminy. Analiza budżetu wskazuje źródła finansowania działalności jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto ukierunkowuje politykę gminną w celu urzeczywistnienia swoich planów finansowych.

W gminie Chełmiec w latach 2011-2013 największy udział w kwocie dochodów gminy posiadały dotacje i subwencja ogólna, które stanowiły łącznie około 62% ogółu dochodów. Znaczny udział wspomnianych dochodów świadczy o mniejszej swobodzie alokacji wydatków, aczkolwiek wymienione źródła zewnętrzne zapewniały gminie stabilne i efektywne źródło dochodów.

Należy zaznaczyć, iż gmina Chełmiec dysponowała stosunkowo niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, zaś wpłaty do budżetu gminy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa miały największy wpływ na poziom tego wskaźnika. Z tej przyczyny liczba mieszkańców gminy oraz ich sytuacja materialna są fundamentalnymi wartościami dla finansów gminy Chełmiec.

Właściwy poziom dochodów własnych umożliwia swobodę w kształtowaniu polityki finansowej. Wyłącznie wtedy gmina może samodzielnie rozporządzać składnikami swojego majątku, co w rezultacie zapewnia jej zrównoważony rozwój. Dlatego też gmina Chełmiec, aby zwiększyć źródła dochodów własnym powinna postawić na dynamiczny rozwój przedsiębiorczości na obszarze gminy. A warunkiem wzrostu przedsiębiorczości na jej terenie jest prawidłowy rozwój infrastruktury technicznej.

Wydatki gminy Chełmiec w latach 2011-2013 systematycznie rosły. Wzrost wydatków budżetu gminy Chełmiec był efektem zarówno realizacji wielu zadań inwestycyjnych, wzrostu liczby mieszkańców jak i zwiększonymi z roku na rok zadaniami nakładanymi na gminę przez administrację rządową, co wiązało się z koniecznością ich finansowania. Jednakże podstawowym obciążeniem budżetu gminy w analizowanych latach były wydatki bieżące, które w latach 2011 i 2012 przekraczały 80% ogółu wydatków, zaś w 2013 roku wydatki te tworzyły 76,57% całości wydatków. Z kolei udział wydatków majątkowych zwiększył się w badanych latach z 16,71% w roku 2011 do 23,43% w roku 2013. Wydatki te były przeznaczone na cele inwestycyjne, które poprawiały infrastrukturę gminną poprzez m.in. budowę boisk, chodników, kanalizacji oraz remonty dróg.

Na przestrzeni lat 2011-2013 dług gminy Chełmiec nie przekroczył 15% jej dochodów ogółem, co świadczy o relatywnie niskim poziomie zadłużenia gminy. Aczkolwiek wartość

tego wskaźnika miała tendencję rosnącą, w wyniku zaciągania pożyczek oraz kredytów u podmiotów zewnętrznych na realizację inwestycji gminnych. A wzrost zadłużenia rosnący w tempie 55% rocznie w dłuższej perspektywie czasowej może mieć negatywne skutki.

Na zakończenie należy stwierdzić, że gmina Chełmiec w badanych latach była w dobrej kondycji finansowej, ponieważ wszystkie wskaźniki wykorzystane do oceny kondycji finansowej j.s.t. mieściły się w ustalonych normach. Niemniej jednak ta jednostka samorządu terytorialnego, aby utrzymać swoją atrakcyjność w regionie musi nadal być niezwykle gospodarna w wykorzystywaniu środków budżetowych i realizacji inwestycji.

BIBLIOGRAFIA

SPIS LITERATURY

1. A. Alińska, B. Pietrzak, M. Poniatowicz, *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
2. M. Barański, S. Kubas, *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Uniwersytet Śląski, Katowice - Toruń 2009.
3. M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011.
4. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
5. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
6. M. Burzec, M. Duda, B. Kucia-Guściora, M. Münnich, P. Pomorski, P. Smoleń, *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
7. B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, *Prawo finansów publicznych*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010.
8. P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo Samorządu Terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
9. P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010.
10. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010.
11. Czasopismo: „Gmina Chełmiec”, Chełmiec 2011.
12. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 1, Chełmiec 2012.
13. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 2, Chełmiec 2013.
14. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 2, Chełmiec 2014.
15. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 3, Chełmiec 2014.
16. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 4, Chełmiec 2014.

17. Czasopismo: „Kurier Chełmiecki” nr 5, Chełmiec 2015.
18. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
19. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, PWN, Warszawa 2006.
20. B. Filipiak, Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
21. M. Dylewski, Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
22. R. Gawłowski, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego, Stowarzyszenie Młodzi Demokraci, Warszawa 2010.
23. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, Dochody budżetu gminy, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
24. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
25. A. Harańczyk, Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
26. B. Imiołczyk, J. Regulski, Abc samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, Fundacja rozwoju demokracji lokalnej, Warszawa 2010.
27. H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
28. M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
29. L. Jędrzejewski, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz - Gdańsk 2007.
30. M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, KUL, Lublin 2008.
31. A. Kiebała, D. Reško, J. Rodzinka, T. Skica, T. Wołowicz, Podstawy gospodarki finansowej gminy. Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne, WSB-NLU w Nowym Sączu i Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011, s. 22.
32. E. Kornberger-Sokołowska, Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
33. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, PWN, Warszawa 2007.

34. R. Kowalczyk, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Prawo finansowe, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
35. W. Lachiewicz, Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010.
36. Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
37. T. Lubińska, Budżet a finanse publiczne, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
38. A. Lutrzykowski, S. Wójcik, Samorząd terytorialny. Ale jaki?, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
39. M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, Budżet i finanse 2007. Poradnik dla samorządów, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2007.
40. Materiały źródłowe udostępnione przez gminę Chełmiec.
41. S. Mendelowski, W gminie Chełmiec, Wydawnictwo P.U.W. Roksana, Krosno 2003.
42. M. Miemiec, Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
43. E. Mioduchowska-Jaroszewicz, Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego, „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48.
44. W. Misiąg, Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa 2005.
45. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, PWN, Warszawa 2007.
46. R. Mroczkowski, P. Panfil, T. Sowiński, Podstawy finansów i prawa finansowego, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
47. E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
48. E. Paziewska, Samorząd terytorialny wczoraj i dziś, Wydawnictwo Vipart, Warszawa 2011.
49. A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, PWN, Warszawa 2009.
50. R. Rudnik, Finanse publiczne, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
51. M. Smoleń, Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki, „Samorząd terytorialny” 2006, nr 11.
52. P. Smoleń, W. Wójtowicz, Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
53. R. Stankiewicz, Prawo finansów publicznych, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.

54. D. Strus, Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane zagadnienia ustroju i działalności, Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
55. K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
56. A. Szewc, Wójt, burmistrz, prezydent miasta, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
57. I. Świderek, Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań, „Samorząd terytorialny” 2011, nr 6.
58. J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Akademia Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk 2008.
59. W. Ziółkowska, Finanse publiczne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.

SPIS AKTÓW PRAWNYCH

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, (Dz.U. 2008 nr 223, poz. 1458, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112, z późn. zm.).
7. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607).

SPIS STRON INTERNETOWYCH

1. <http://www.arslege.pl>
2. <http://www.bip.malopolska.pl>
3. <http://www.chelmiec.pl>

4. <http://www.forbes.pl>
5. <http://www.frdl.org.pl>
6. <http://www.hermaszewski.glogow.pl>
7. <http://www.home.umk.pl>
8. <http://www.ierigz.waw.pl>
9. <http://www.lgdkoronasadecka.pl>
10. [http:// www.nowysacz.praca.gov.pl](http://www.nowysacz.praca.gov.pl)
11. [http:// www.prawodlasamorzadu.pl](http://www.prawodlasamorzadu.pl)
12. [http://www. obserwatorium.malopolska.pl](http://www.obserwatorium.malopolska.pl)
13. [http:// www.sadeczanin.info](http://www.sadeczanin.info)
14. [http:// www.samorzad.infor.pl](http://www.samorzad.infor.pl)
15. <http://www.sprawdzsamorzad.pl>
16. [http:// www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
17. <http://www.wne.sggw.pl>
18. [http:// www.yadda.icm.edu.pl](http://www.yadda.icm.edu.pl)
19. <http://www.zgjr.pl>

SPIS MAP, TABEL, RYSUNKÓW, WYKRESÓW

Mapa 1. Położenie gminy Chełmiec na tle powiatu nowosądeckiego	45
Mapa 2. Mapa administracyjna gminy Chełmiec.....	47
Tab. 1. Podstawowe organy jednostki samorządu terytorialnego oraz ich kierownicy	14
Tab. 2. Powierzchnia oraz liczba stałych mieszkańców gminy Chełmiec według miejscowości	51
Tab. 3. Liczba oraz struktura ludności gminy Chełmiec	53
Tab. 4. Wykaz inwestycji zrealizowanych przez gminę Chełmiec na przełomie lat 2011-2013	62
Tab. 5. Struktura dochodów budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł).....	67
Tab. 6. Źródła dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	68
Tab. 7. Wpływy z podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	70
Tab. 8. Struktura poszczególnych części subwencji w ogólnej kwocie tego dochodu w gminie Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł).....	72
Tab. 9. Struktura poszczególnych kategorii dotacji w dochodach gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	73
Tab. 10. Dochody budżetowe gminy Chełmiec w podziale na dochody bieżące i majątkowe w latach 2011-2013 (w zł)	74
Tab. 11. Struktura wydatków budżetowych w podziale na wydatki bieżące i majątkowe gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł).....	78
Tab. 12. Struktura wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	80
Tab. 13. Wyniki budżetów gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł).....	84
Tab. 14. Wynik operacyjny budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł).....	86
Tab. 15. Przychody i rozchody budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	86
Tab. 16. Wskaźniki płynności gminy Chełmiec w latach 2011-2013.....	90
Tab. 17. Wskaźniki zadłużenia ogólnego oraz spłaty zadłużenia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013	92
Tab. 18. Wskaźniki pokrycia długu pierwszego oraz drugiego stopnia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013	93

Tab. 19. Wskaźniki samodzielności finansowej dochodowej oraz samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia w gminie Chełmiec w latach 2011-2013	95
Tab. 20. Wskaźniki wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w gminie Chełmiec w latach 2011-2013	96
Rys. 1. Trzystopniowy podział na jednostki samorządu terytorialnego	10
Rys. 2. Struktura budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego	26
Rys. 3. Urząd Gminy Chełmiec	47
Rys. 4. Herb gminy Chełmiec	48
Wykres 1. Liczba ludności gminy Chełmiec według sołectw (stan na dzień 31.12.2013 rok)	52
Wykres 2. Liczba mieszkańców z poszczególnych gmin Powiatu Nowosądeckiego (stan na 31.12.2013 rok)	52
Wykres 3. Ludność według płci i wieku w 2013 roku	54
Wykres 4. Źródła dochodów własnych gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w %)	69
Wykres 5. Zestawienie dochodów bieżących oraz majątkowych w ogólnych dochodach gminy Chełmiec w latach 2011-2013	74
Wykres 6. Graficzne ujęcie dochodów budżetu gminy Chełmiec według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku (w %)	76
Wykres 7. Dochody na 1 mieszkańca w poszczególnych budżetach gmin Powiatu Nowosądeckiego w 2013 roku (zł)	77
Wykres 8. Udział wydatków bieżących oraz majątkowych w ogólnych wydatkach gminy Chełmiec w latach 2011-2013	79
Wykres 9. Struktura wydatków bieżących budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w %)	81
Wykres 10. Wydatki budżetu gminy Chełmiec według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 roku (w %)	82
Wykres 11. Wydatki na 1 mieszkańca w poszczególnych budżetach gmin Powiatu Nowosądeckiego w 2013 roku (w zł)	83
Wykres 12. Zestawienie dochodów i wydatków budżetu gminy Chełmiec w latach 2011-2013	85
Wykres 13. Stan zadłużenia wydatków gminy Chełmiec w latach 2011-2013 (w zł)	87
Wykres 14. Zadłużenie gminy Chełmiec w relacji do jej dochodów w latach 2011-2013 (w zł)	88

