

ŚIST

Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego

Raport sytuacji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego.
Dane kwartalne.

Kielce 2020



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030

Szanowni Państwo,

Fundacja Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego z prawdziwą przyjemnością przekazuje na Państwa ręce **„Raport nt. sytuacji finansowej gmin woj. świętokrzyskiego. Dane kwartalne”**, opracowany przez prof. UJK dr hab. Andrzeja Pawlika i dr hab. Pawła Dziekańskiego z Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach (Katedra Ekonomii i Finansów). Nieczęsta to sytuacja, gdy mamy możliwość zapoznać się z tak wielokryterialną i syntetyczną zarazem analizą sytuacji finansowej Regionu Świętokrzyskiego na poziomie lokalnym. Samorząd terytorialny i dynamiczna, rozwojowa, bliska mieszkańcom Polska Lokalna to nasz ogromny, polski sukces w Europie XXI wieku. To właśnie w gminach lokalni liderzy społeczni, osoby z sercem, energią i uporem codziennie zmagają się z problemami, szukają rozwiązań i z piękną konsekwencją rozwijają swoje Małe Ojczyzny. Chyba zbyt łatwo zapominamy, jak bardzo zmieniło się nasze najbliższe otoczenie, jak poprawiła się infrastruktura, usługi społeczne i po prostu codzienne życie w naszych świętokrzyskich gminach. Łatwo zapominamy szare i trudne lata 90-te, gdy w gminach naprawdę było bardzo skromnie i każda pozyskana złotówka była na wagę złota. Potem wielkie przełomy: wejście Polski do Unii Europejskiej, fundusze unijne, wielka lokalna energia społeczna i pięknie się wszystko rozpędziło.

Punkt, w którym dziś jesteśmy to prężne świętokrzyskie gminy, pozyskujące środki, inwestujące i organizujące codzienne społeczno-gospodarcze życie swoich mieszkańców. Ale wyzwań wcale nie ubyło – wręcz przeciwnie: demografia, nowoczesna infrastruktura, przedsiębiorczość, polityka senioralna to tylko pierwsze z długiej listy. A każde działanie wymaga zdrowych i stabilnych finansów gminnych. I planowania długoterminowego. Jakie czynniki wpływają na poziom dochodów własnych gmin, subwencji ogólnych i dotacji celowych? Co można zrobić, aby poprawić i ustabilizować budżet małej, świętokrzyskiej gminy? Jaka jest faktyczna sytuacja finansowa świętokrzyskich samorządów

i dokąd pewne procesy prowadzą? Kluczem do odpowiedzi na te pytania jest właśnie wnikliwa lektura **„Raportu nt. sytuacji finansowej gmin woj. świętokrzyskiego”**. Duet autorów: prof. UJK dr hab. Andrzej Pawlik i dr hab. Paweł Dziekański wykonał pracę tytaniczną, benedyktyńską, a jednocześnie barwnie nasączoną licznymi wykresami, tabelami i mapami. Siła cyfr i atrakcyjność obrazu. To wielka przyjemność współpracować z takimi ekspertami w ramach naszego Świętokrzyskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

Serdecznie zapraszam Państwa do lektury tego unikatowego, autorskiego studium sytuacji finansowej świętokrzyskich samorządów. To bardzo cenny punkt wyjścia to strategicznego planowania polityki regionalnej w naszym województwie oraz programowania funduszy europejskich i innych środków pomocowych. I co szczególnie ważne: jest to nasz własny, świętokrzyski materiał naukowy: autorski w pomyśle i wykonaniu. Przygotowany raport trafnie wyraża motto naszego Instytutu: **„Moc współpracy, moc działania”**. Czytajmy, analizujmy, współpracujmy, działajmy. Serdecznie zapraszam.

Grzegorz Orawiec

Prezes Zarządu Fundacji

Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego



Wstęp o gminie

Samorząd terytorialny to samodzielny podmiot dysponujący określonym zakresem swobody w decydowaniu o drodze rozwoju podległego terenu, wspólnym majątku oraz realizacji zadań publicznych. Efektywność działania wymaga zatem właściwego ukształtowania zasobów i zasad działania, a następnie wyznaczenia celów oraz sposobów ich osiągnięcia. Jest to trudne ze względu na ograniczony dostęp do szczegółowych, jednorodnych informacji dla jednostek¹. Istota samorządności terytorialnej sprowadza się do powierzenia zarządzania sprawami publicznymi zrzeszeniu obywateli². W art. 16 Konstytucji zdefiniowano wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego³. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administracja publiczna wykonywana na określonym obszarze i w prawem określonym zakresie.

Konstytucja RP przewiduje w art. 166 wykonywanie przez JST zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zagwarantowała JST m.in.:

- osobowość prawną (art. 165);
- prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165);
- samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165);
- udział w dochodach w zależności od zadań (art. 167);
- dochody w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych (art. 167);
- prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych (art. 168);

¹ Dziekański, P. (2018). Ocena efektywności funkcjonowania gmin województwa świętokrzyskiego w świetle ekonomii instytucjonalnej (analiza wielowymiarowa), Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.

Dziekański, P. (2018a). Territorialisation Of Spatial Disproportions Of Infrastructure And Development Of Rural Areas Of The Swietokrzyskie Voivodship. In: Proceedings of the 2018 International Conference "Economic Science For Rural Development" No 47 Jelgava, LLU ESAF, 9 11 May 2018, p. 73-80

Dziekański, P.; Prus, P. Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009–2018. Sustainability 2020, 12, 6446.

A. Pawlik, P. Dziekański, Atrakcyjność miast i gmin województwa świętokrzyskiego, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2020, ISBN 978-83-7133-858-8

A. Pawlik, P. Dziekański, Obraz społeczno-gospodarczy gmin województwa świętokrzyskiego Uniwersytet Jana Kochanowskiego Kielce 2020 ISBN 978-83-7133-869-4

² A. Sekuła (2007), Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989, [W:] K. Gomółka (red.), Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej, PWSZ, Elbląg, s. 35.

³ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483



- prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw (art. 172)⁴.

Gmina to podstawowa jednostka terytorialna. Jej podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności oraz zapewnienie odpowiednich warunków do działalności i rozwoju podmiotów gospodarczych funkcjonujących na jej terenie czy rozwoju społeczno-gospodarczego⁵. Do realizacji rozwoju i potrzeb społeczności lokalnych niezbędne są odpowiednie środki finansowe. Rozwój ten powinien być oparty na endogenicznych zasobach, także lokalnych czynnikach rozwoju⁶ oraz wzmocniony zmiennymi egzogenicznymi. Gmina zmuszona jest do ciągłego dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia, szukania przewagi konkurencyjnej w procesie rozwoju we wszystkich aspektach swojej działalności⁷. Powinna ona także posiadać zdolność do regulowania zobowiązań i efektywnego wydatkowania posiadanych środków finansowych, które są niezbędne do realizacji zadań gmin. Związane są one m.in. z rozwiązywaniem lokalnych problemów społecznych, podejmowaniem efektywnych i innowacyjnych działań związanych z potrzebami jej mieszkańców, infrastruktura społeczną i techniczną⁸.

Finanse pozwalają dokonać całościowej oceny działania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych⁹. Dzięki ocenie sytuacji finansowej gminy, jest możliwe kontrolowanie stanu

⁴ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; A. Jasińska Kondycja finansowa Nowego Sącza na tle innych miast na prawach powiatu Studia Ekonomiczne Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko Nr 2/2019 (4)

⁵ Springer, A.; Walkowiak, K.; Bernaciak, A. Leadership Styles of Rural Leaders in the Context of Sustainable Development Requirements: A Case Study of Commune Mayors in the Greater Poland Province, Poland. Sustainability 2020, 12, 2676.

Szostak, D. Local Development Planning as a Local Government Tool for Shaping the Service Function of the Moryń Commune (Poland). Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society 2019, 33(2), 95-110.

⁶ Kaliszczak, L. Entrepreneurship of a Local Government Unit in Creating the Touristic Function of Communes at an Initial Stage. Proceedings of the International Scientific Conference on Hradec Economical Days 2010 - Economic Development and Management of the Region, Hradec Kralove, Czech Republic, Feb 02-03, 2010, Editor Jedlicka, P., 2010; 163-166.

Pasieczny, J., The Regularity of Creating Profiles of Communes. Proceedings of the 12th International Conference on Hradec Economic Days (HED 2014): Economic Development and Management of Regions. Univ Hradec Kralove Dept Econ, Hradec Kralove, Czech Republic, Feb 04-05, 2014, Editor Jedlicka, P., 2014; 378-386.

⁷ Pawlik, A., Karpinska, U., The Financial Situation as a Stimulant of the Competitive Position of Rural Communes in the Świętokrzyskie Voivodeship. Baltic Journal of Economic Studies 2020, 5(5), 1-8.

Prus, P.; Dziekanski, P. Spatial diversification of the level of development and the financial situation of rural communes in the Swietokrzyskie voivodeship. Annals of the Polish Association of Agricultural and Agrobusiness Economists 2019, 21(1), 74-82.

Korenik S., Dysproporcje w rozwoju regionów Polski - wybrane aspekty, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003

Brol, R., Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego, Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, 785, Wrocław, 1998.

Ryńca, R., Zrównoważona karta działania jako metoda pomiaru efektywności procesów i działań, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2009, p. 5 i n.

⁸ A. Borodo, Słownik finansów samorządowych, Wydawnictwo „Dom Organizatora” w Toruniu, Toruń 2007, s. 200

⁹ Dennis, L., Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities. Orlando, FL: University of Central Florida, 2004, p. 43-45.

Motek, P., Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań 2006, p. 164-169.



finansów, a także analiza i diagnoza następstw finansowych działań i realizowanych zadań. Do analizy sytuacji finansowej wykorzystuje się m.in. takie parametry jak: poziom dochodów gminy, samodzielność finansową jednostki, wielkość wydatków inwestycyjnych, zdolność do pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, osiągnięty przez gminę wynik finansowy¹⁰. Uwarunkowania sytuacji finansowej jednostek mogą być kształtowane przez obszar, na którym występują, a także mogą być od niego niezależne.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która określa: źródła dochodów, zasady ustalania subwencji ogólnych, zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych, zasady i tryb udzielania dotacji, zawiera wykaz dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych w podziale na dochody stale występujące (określane jako dochody zwyczajne) i dochody, które jednostki mogą uzyskiwać w określonych warunkach, określane jako dochody nadzwyczajne.

Rosnąca rola gmin w gospodarce wiąże się z koniecznością dokonania wielowymiarowej oceny jej działania w kontekście zmiennych demograficznych, ekonomicznych, infrastrukturalnych czy finansowych. Kompleksowe ujęcie oceny rozwoju powinno zawierać łączną ocenę celowości, racjonalności i efektywności w wszystkich obszarach działania gminy. Determinanty działania gmin mają charakter interaktywny. Są splotem wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, które tworzą wielowymiarową przestrzeń. Należy je postrzegać jako zbiór wzajemnie zależnych elementów, które występują w tym samym horyzoncie czasowym i przestrzennym¹¹.

Artykuł 7 ustawy samorządzie gminy wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu:

- 1) infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne);
- 2) infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna);
- 3) porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne);

Standar, A., Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS, *Więś i Rolnictwo*, 2 (175), 2017, pp. 69–92.

¹⁰ L. Ossowska, A. Ziemińska, Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4(18) 2010, s. 73-74.

¹¹ A. Zeliaś, *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa 1997; A. Zeliaś, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Kraków 2000.



- 4) ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska)¹².

Celem opracowania jest diagnoza i określenie przyczyn dyspersji przestrzennej poziomu sytuacji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego, wskazanie obszarów wymagających usprawnienia dla właściwego wykorzystania endogenicznych potencjałów w jej podnoszeniu oraz ocena kształtowania się wysokości i przestrzennego zróżnicowania dochodów i wydatków budżetu gminy

1.

Sytuacja finansowa - istota, determinanty

Potencjał endogeniczny gmin, będący wynikiem kombinacji lokalnych uwarunkowań, określa jej możliwości i kierunki rozwoju. Jak wskazuje D. Milczarek stanowi on sumę m.in. elementów geograficznych, demograficznych, ekonomicznych, społecznych, finansowych, itd.¹³. I. Kiniorska wyodrębnia trzy jego rodzaje: demograficzny, gospodarczy i infrastrukturalny¹⁴. Z analiz prowadzonych przez P. Churskiego¹⁵ i jego współautorów oraz M. Stanny¹⁶ czy P. Dziekańskiego¹⁷ wynika, że istotnym elementem endogenicznym wpływającym na możliwości rozwoju jest potencjał finansowy. W badaniach autorzy wskazują na kwestię dochodów samorządów i wydatków inwestycyjnych, akcentując ich znaczenie z punktu widzenia możliwości potencjalnego finansowania prorozwojowych zadań samorządów.

Analiza zasobów finansowych umożliwia ocenę struktury samego budżetu, pośrednio dostarcza także informacji na temat stanu lokalnej gospodarki. Finanse pozwalają dokonać oceny działania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych¹⁸. Między zmiennymi społeczno-gospodarczymi a finansowymi zachodzi sprzężenie zwrotne.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

¹³ Milczarek, D., Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1). Studia Europejskie, nr 1/2005, pp. 9-18.

¹⁴ Kiniorska, I., Potencjał rozwojowy obszarów wiejskich woj. świętokrzyskiego a polityka spójności. In: W. Kamińska, K. Hoffner (red.), Polityka spójności a rozwój obszarów wiejskich. Stare problemy i nowe wyzwania, PAN KPZK. t. CLVI, Warszawa, 2014, pp. 358-378.

¹⁵ 5. Churski, P., Borowczak, A., Dolata, M., Dominik, J., Hauke, J., Perdał, R., Konecka-Szydłowska, B., Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań, 2013.

¹⁶ Stanny, M., Strzelczyk, W., Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVII, zeszyt 4, 2015, pp. 301-307.

¹⁷ Dziekański, P., Zróżnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4), 2018, pp. 236-245.

¹⁸ Dennis, L., Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities. Orlando, FL: University of Central Florida, 2004, p. 43-45.

Motek, P., 2006, Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: , p. 164-169.

Standar, A., Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS, Wieś i Rolnictwo, 2 (175), 2017, pp. 69-92.



Rola gmin w procesie rozwoju gospodarki lokalnej wymaga zmian w systemie finansów lokalnych w sytuacji uzależnienia od transferów z budżetu, w kierunku pobudzania endogenicznych potencjałów wzrostu. Wiedza na temat aktualnego stanu finansów pozwala lokalnym władzom na dokonywanie porównań z innymi jednostkami i jest pomocna przy podejmowaniu decyzji finansowych. Sytuacja finansowa jest względną oceną finansów gminy, czyli możliwości do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Bezpieczeństwo to obejmuje zdolność do realizacji zadań i wiarygodność dotyczącą możliwości spłaty zobowiązań zarówno obecnych, jak również przyszłych. Wiedza na temat aktualnego stanu finansów pozwala lokalnym władzom na dokonywanie porównań z innymi jednostkami i jest pomocna przy podejmowaniu decyzji finansowych¹⁹. Sytuacja finansowa gmin stanowi zjawisko wielowymiarowe. Może być ona różnie definiowana co prezentuje tabela ..

Tabela 1. Wybrane definicje sytuacji finansowej

Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E. J., Vaamonde Liste A.	Sytuacja finansowa ma charakter złożony, na które wpływa wiele czynników. Wiedza na temat aktualnego stanu finansów pozwala lokalnym władzom na dokonywanie porównań z innymi jednostkami i jest pomocna przy podejmowaniu decyzji finansowych. Sytuacja finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem, opierającym się np. na sprawozdaniu finansowym, budżecie ²⁰ .
Douglas J.W., Gaddie R.K.	Sytuacja finansowa determinuje możliwości terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług ²¹ .
Perry J. L., Christensen R. K.	Sytuacja finansowa to pewność spłaty zobowiązań wobec m.in. klientów i pracowników przez władze ²² .

Źródło: opracowanie własne

X. Wang, L. Dennis i Y. Sen uważają, że środowisko społeczno-gospodarcze jest jednym z wielu czynników kształtujących sytuację finansową²³. M.P. Rodríguez-Bolívar i współautorzy jako czynniki kształtujące sytuację finansową wskazują m.in. stan i zmiany wielkości populacji, uwarunkowania lokalnego rynku pracy, wzrost wydatków samorządowych, zarządzanie finansami publicznymi, potrzeby

¹⁹ Stanny, M., Strzelczyk, W. (2018). Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

²⁰ Cabaleiro-Casal, R., Buch-Gómez, E. J., Vaamonde Liste, A., Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health, American Review of Public Administration, 43(6), 2013.

²¹ Douglas, J.W., Gaddie, R.K., State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited, Public Budgeting & Finance, t. 22, 2002, pp.19-30, <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00063>.

²² Perry, J. L., Christensen, R. K. (ed.), Handbook of Public Administration, Jossey-Bass, San Francisco, 2015.

²³ Wang, X., Dennis, L., Sen, Y., Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States, Public Budgeting & Finance, 2007, pp. 1-22. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.

społeczności lokalnej²⁴. Uwarunkowania sytuacji finansowej gmin mogą być kształtowane przez obszar, na którym występują (np. położenie i wielkość JST, dostępne zasoby i walory naturalne, atrakcyjność inwestycyjną) a także mogą być od niego niezależne (np. wahania koniunkturalne w kraju i na świecie, stan finansów publicznych, zakres władztwa dochodowego i wydatkowego JST)²⁵.

2.

Finanse gmin a ich atrakcyjność

Finanse pozwalają dokonać całościowej oceny działania gmin i jej możliwości rozwojowych²⁶ czy realizacji zadań publicznych oraz decydują o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego²⁷. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zgodnie z art. 9 ust. 1 Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych i wystarczających zasobów finansowych w celu wykonywania nałożonych na nie zadań²⁸.

W art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do źródeł dochodów gminy zaliczono:

- 1) dochody własne,
- 2) subwencję ogólną,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)²⁹. Dochody własne gmin kształtowane są także przez wpływy z podatków i opłat ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw (np. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilno-prawnych), dochody z majątku (np. z najmu i dzierżawy) oraz środki na dofinansowanie własnych zadań z innych źródeł³⁰, opłaty przyznane gminom jako ich dochody

²⁴ Rodríguez-Bolívar, M.P., Navarro-Galera, A., Alcaide-Muñoz, L., López-Subirés, M.D., Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study, *Local Government Studies*, vol. 42(1), 2016, pp. 29–51.

²⁵ Dziekański P. (2014), Konceptcja wskaźnika syntetycznego do oceny sytuacji finansowej powiatów, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Research Papers of Wrocław University of Economics”, nr 329, s. 98-108

²⁶ E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012, s. 234.

²⁷ J. Zawora, P. Zawora, Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, *Przedsiębiorstwo i Region*, nr 6/2014, 59-70.

²⁸ <https://sjp.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego-369360104>

²⁹ Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

³⁰ R. Przygodzka, Źródła finansowania gmin wiejskich w Polsce, *Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe*, tom XVI, zeszyt 6 / 2014, s. 409-414.



własne

i inne dochody należne gminom na podstawie odrębnych przepisów³¹.

Dochody własne gmin uzależnione są od rozwoju gospodarczego jednostki. Stymulując rozwój gospodarczy gmina poszerza bazę ekonomiczną (np. zwiększanie bazy podatkowej – czyli dążenie do zwiększenia liczby podatników lub powiększenia przedmiotu opodatkowania) i w konsekwencji doprowadza do wzrostu dochodów³². Traktowane są one jako wyznacznik zamożności gminy oraz podstawowe źródło informacji o jej sytuacji finansowej, świadczą o zamożności gminy i niezależności od transferów z budżetu państwa³³.

Rozwój społeczno-gospodarczy gmin związany jest nieodłącznie z wykorzystywaniem zasobów endogenicznych (wspartych zasobami egzogenicznymi) w kontekście tworzenia nowych funkcji użytkowych dla mieszkańców³⁴. Stanowi on historyczny, długofalowy proces wewnętrznej, ekonomicznej i społecznej transformacji³⁵. Gmina zmuszona jest do ciągłego dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia, szukania przewag atrakcyjności w procesie rozwoju we wszystkich aspektach swojej działalności³⁶.

Atrakcyjność to zjawisko przestrzennie spolaryzowane. Budowa atrakcyjności regionu w świetle założeń zrównoważonego rozwoju jest współczesnym wyzwaniem dla władz samorządowych. Jest ona rezultatem działań wielu czynników wzajemnie sieciowo powiązanych. Atrakcyjność gminy to występowanie pewnych charakterystycznych zmiennych przyciągających interesariuszy na określony obszar dzięki wartości zasobów endogenicznych. Jest także procesem przebiegającym w przestrzeni, a określa go struktura i organizacja gospodarki, czy zrównoważony wzrost będący wynikiem interakcji między dynamiką działalności biznesowych, interwencją władzy publicznej, a gospodarstwami domowymi prowadzącymi do wzrostu konkurencyjności terytorialnej. Poszczególne gminy różnią się między sobą nie tylko stopniem rozwoju, lecz również potencjałami: demograficznym, ekonomicznym, finansowym, społecznym i innowacyjnym³⁷.

³¹ W. Misiąg, Budżet gminy dla praktyków, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego MUNICIPIUM SA, Warszawa 2004, s. 34.

³² P. Swianiewicz, Finanse lokalne – teoria i praktyka, Municipium Warszawa 2004; M. Poniatowicz, Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce, Nauki o Finansach, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 22(1), Wrocław 2015; M. Poniatowicz, Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego, Finanse Komunalne, nr 7-8/2014.

³³ Ocena Aktywności Gmin Subregionu Sądeckiego w 2013 r., Instytut Ekonomiczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014.

³⁴ A. Radwan, Ł. Paluch, Studium nad przestrzennym zróżnicowaniem infrastruktury w ochronie i jakości środowiska naturalnego w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej. [w:] M. Dudek (red.), Polityka unijnej integracji – wybrane elementy zewnętrzne i wewnętrzne, Zielona Góra 2008, s. 169-185.

³⁵ M. Nasiłowski, System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii, Wyd. Key Text, Warszawa 2004, s. 377, 378.

³⁶ R. Ryńca, Zrównoważona karta działania jako metoda pomiaru efektywności procesów i działań, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2009, s. 5 i n.

³⁷ J.J. Parysek (1995) w swoich rozważaniach twierdzi, że występowanie w danym miejscu konkretnego czynnika rozwoju lokalnego wcale nie musi oznaczać autentycznego rozwoju bądź występowania atrakcyjności inwestycyjnej. Parysek, J. (1995). Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym. W: J. Parysek (red.), Rozwój lokalny: Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej (s. 90–120), Warszawa: PAN.



Atrakcyjność regionu to kombinacja korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej i wynikających ze specyficznych cech obszaru, w którym działalność ma miejsce³⁸. To zespół regionalnych walorów lokalizacyjnych, które mają wpływ na osiągnięcie celów inwestora (np. koszty działalności, przychody ze sprzedaży, rentowność)³⁹. Atrakcyjność należy utożsamiać ze specyficzną cechą regionów, która w wielu przypadkach jest jednym z warunków wstępnych tworzenia samopodtrzymującego się rozwoju na poziomie regionalnym. Może być ona zdefiniowana jako zdolność do przyciągania nowych mieszkańców, migrantów i turystów, nowych usług działalności gospodarczej, inwestycji, jak i utrzymania potencjalnego rozwoju lokalnej społeczności oraz walorów.

Regiony bardziej atrakcyjne stwarzają szanse na generowanie z tego tytułu wyższych dochodów własnych⁴⁰. Pojęcie atrakcyjności jest złożone i trudne do jednoznacznej oceny. O atrakcyjności decydują walory wynikające z działań człowieka, jak i od niego niezależne. Atrakcyjność jako określenie subiektywne, określane przez pryzmat własnych doświadczeń i wartości; jako rezultat różnych klasyfikacji oraz kategoryzacji; jako efekt zastosowania wybranej techniki pomiaru. Poziom atrakcyjności gminy ma bezpośrednie przełożenie na jej możliwości rozwoju. Identyfikacja determinant ekonomicznych i barier atrakcyjności jest istotna z punktu widzenia podejmowania właściwych decyzji w procesie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu⁴¹.

3.

Materiał i metoda badawcza

Celem opracowania jest diagnoza i określenie przyczyn dyspersji przestrzennej poziomu sytuacji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego, wskazanie obszarów wymagających usprawnienia dla właściwego wykorzystania endogenicznych potencjałów w jej podnoszeniu oraz ocena kształtowania się wysokości i przestrzennego zróżnicowania dochodów i wydatków budżetu gminy

Zastosowano metodę analizy opisowej, studium literatury dotyczącej finansów lokalnych i prawa. Zaprezentowano wykresy i mapy przestrzennego zróżnicowania badanego zjawiska. Analizy dokonano

w obszarze następujących zmiennych:

- dochody własne / dochody ogółem (wskaźnik samodzielności finansowej)

³⁸ Kalinowski, T. (2005). Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski. W: T. Kalinowski (red.), Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski (s. 11–90). Gdańsk: IBnGR

³⁹ Godlewska-Majkowska, H. (2008). Istota atrakcyjności inwestycyjnej regionów. W: H. Godlewska-Majkowska (red.), Atrakcyjność inwestycyjna polskich regionów. W poszukiwaniu nowych miar (s. 20). Warszawa: SGH.

Godlewska-Majkowska, H. (2011). Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski na tle Unii Europejskiej. Warszawa: SGH.

Godlewska-Majkowska, H., (2012). Metodyka parametryzacji atrakcyjności inwestycyjnej regionów. Warszawa: SGH.

⁴⁰ Nazarczuk, M. J., (2001). Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i regionów Polski. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego

⁴¹ Dorota Miśkiewicz Ekonomiczne determinanty atrakcyjności inwestycyjnej w tle ograniczeń budżetowych Współczesne Problemy Ekonomiczne nr 1/2018 (16)



- udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT) / dochody ogółem (wskaźnik bogactwa fiskalnego)
- udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (CIT) / dochody ogółem (wskaźnik bogactwa fiskalnego)
- dochody z podatków lokalnych / dochody ogółem (wskaźnik autonomii podatkowej)
- dotacje / dochody ogółem (wskaźnik finansowej ingerencji państwa)
- subwencje / dochody ogółem (wskaźnik finansowej ingerencji państwa)
- wydatki inwestycyjne / wydatki ogółem (wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)
- wydatki bieżące / wydatki ogółem (wskaźnik samodzielności finansowej)
- zadłużenie / dochody własne (wskaźnik obsługi długu)
- odsetki / dochody własne (wskaźnik obsługi długu)

Dane empiryczne zostały zgromadzone w ujęciu przestrzennym 102 gmin województwa świętokrzyskiego. W przypadku gmin wybór zmiennych był w znacznym stopniu uwarunkowany dostępnością danych wtórnych gromadzonych w układzie gminnym. Dane pozyskano z Regionalnej Izby Obrachunkowej o/Kielce.

4.

Sytuacja finansowa gmin województwa świętokrzyskiego

Finanse pozwalają dokonać oceny realizacji zadań publicznych i podjętych działań gmin⁴² oraz decydują o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego⁴³. Stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału gospodarczego gmin⁴⁴. W gospodarce finansowej gmin rozróżnia się dwa zasadnicze czynniki, charakteryzujące możliwości rozwojowe, tj. dochody własne gmin, wydatki inwestycyjne⁴⁵.

Najważniejsze kategorie źródeł finansowania gmin w Polsce to: dochody własne, podatki i opłaty lokalne, opłaty za usługi dostarczane przez samorzady, dochody z majątku i inne dochody kapitałowe, dzierżawa, sprzedaż. Muszą być to źródła przekazane samorządom w całości. Łączą się one zazwyczaj z lokalną bazą ekonomiczną⁴⁶. Dochody budżetowe są źródłem informacji o ogólnym obrazie gmin oraz kształtują kierunki wydatkowania środków finansowych. Świadczą one o aktywności gospodarczej mieszkańców i ich stanie posiadania (poziom podatków i opłat lokalnych). Uzależnione są od rozwoju

⁴² E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012, s. 234.

⁴³ J. Zawora, P. Zawora, Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, Przedsiębiorstwo i Region, nr 6/2014, 59-70.

⁴⁴ B. Klepacki, B. Kusto, Ocena kondycji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego, ZN Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 77 (2009), s. 127-137.

⁴⁵ A. Sobczyk, Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. ZN SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 81/2010, s. 125-136; A. Sobczyk, Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 77 / 2009.

⁴⁶ Por. P. Samuelson, W. Nordhaus, Ekonomia, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002; Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4 (Dz.U. Nr 203. poz. 1966).



gospodarczego gmin, co może stymulować podejmowanie przez władze lokalne decyzji wspierających rozwój gospodarczy (poszerzenie bazy ekonomicznej).

Dochody własne gmin kształtowane są przez udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych, wpływy z podatków i opłat ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw (np. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilno-prawnych), dochody z majątku (np. z najmu i dzierżawy) oraz środki na dofinansowanie własnych zadań z innych źródeł⁴⁷, opłaty przyznane gminom jako ich dochody własne i inne dochody należne gminom na podstawie odrębnych przepisów⁴⁸. Dochody własne często traktowane są jako wyznacznik zamożności gminy oraz podstawowe źródło informacji o jej sytuacji finansowej, świadczą o zamożności gminy i niezależności od transferów z budżetu państwa⁴⁹. Warunkują poziom rozwoju (konkurencyjności). Stanowią zabezpieczenie realizacji potrzeb lokalnej społeczności.

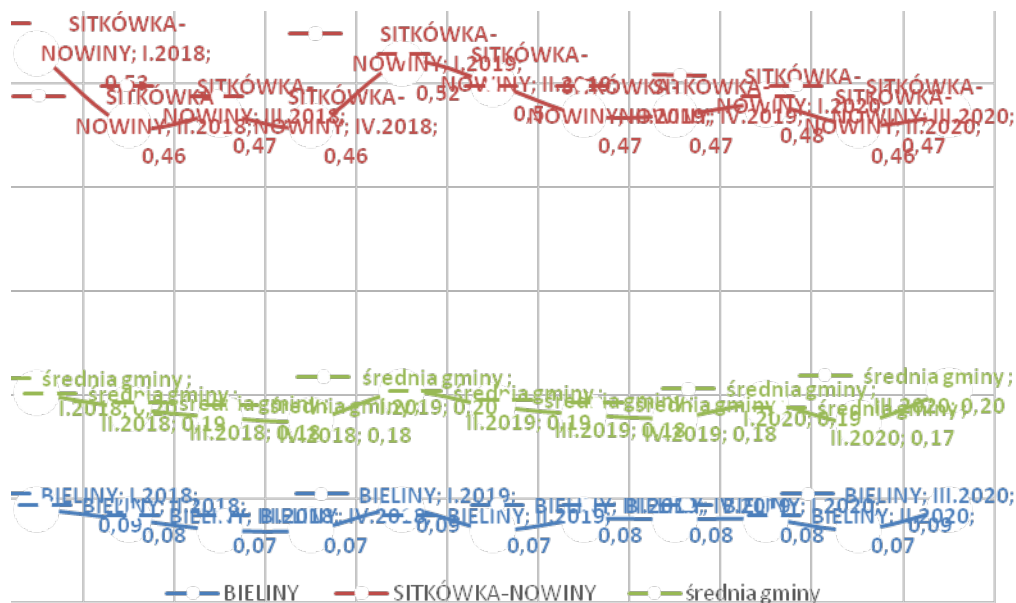
W analizowanym okresie I kwartał 2018 do trzeciego kwartału 2020 w zakresie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (miara samodzielności finansowej) gmin województwa świętokrzyskiego najlepszą jednostką okazała się Sitkówka-Nowiny (0,53-0,47, rozstęp -0,06), najslabszą Bieliny (0,09-0,09, rozstęp 0). Wartość średnia wskazanej miary kształtowała się w granicach 0,20-0,20 (rozstęp 0; rysunek 1). W badanym okresie 42 gminy miały wskaźnik większy od średniej (w grupie znalazły się miasta regionu), 7 równy średniej oraz 53 jednostki mniejszy od średniej (w tym jednostki o tradycyjnej funkcji rolniczej).

⁴⁷ R. Przygodzka, Źródła finansowania gmin wiejskich w Polsce, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, tom XVI, zeszyt 6 / 2014, s. 409-414.

⁴⁸ W. Misiąg, Budżet gminy dla praktyków, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego MUNICIPIUM SA, Warszawa 2004, s. 34.

⁴⁹ Ocena Aktywności Gmin Subregionu Sąddeckiego w 2013 r., Instytut Ekonomiczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014.

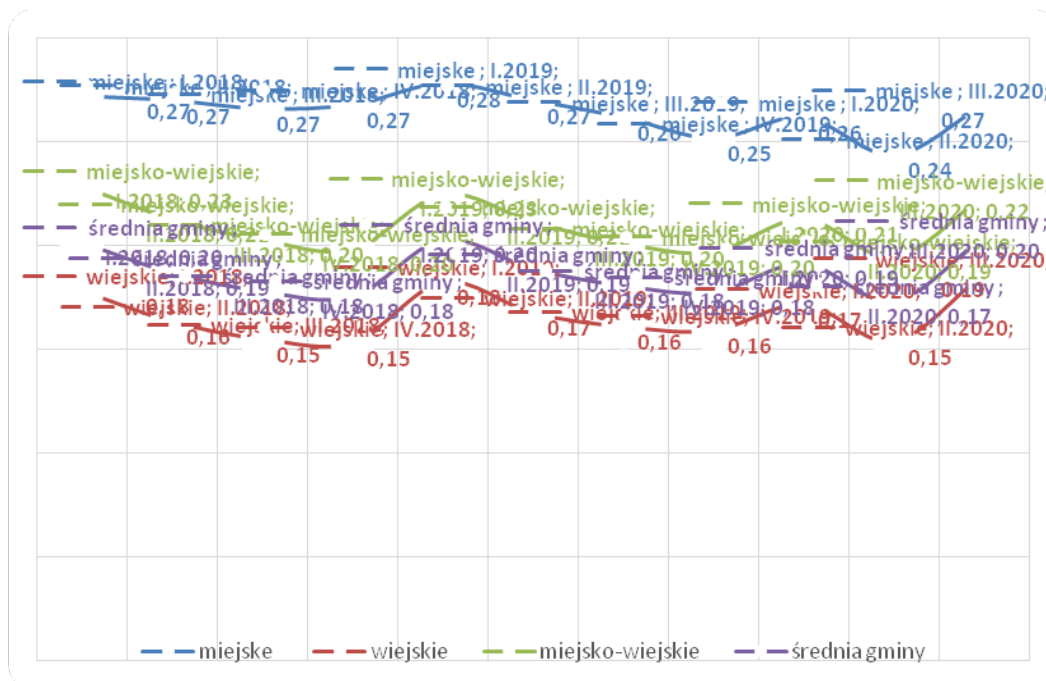




Rysunek 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020, wskaźnik samodzielności finansowej)

Źródło: opracowanie własne

Analiza badanego obszaru w aspekcie rodzaju gminy wskazuje, iż powyżej średniej wartości miary samodzielności finansowej, znalazła się średnia wartość miary dla gmin miejskich (0,27-0,27, rozstęp 0), miejsko-wiejskich (0,23-0,22, rozstęp -0,01), poniżej dla gmin wiejskich (0,18-0,19, rozstęp 0,01; rysunek 2). W zdecydowanie lepszej sytuacji znalazły się gminy miejskie, w ramach których mamy lepszy poziom przedsiębiorczości, lepszy rynek pracy, lepszy poziom rozwoju.

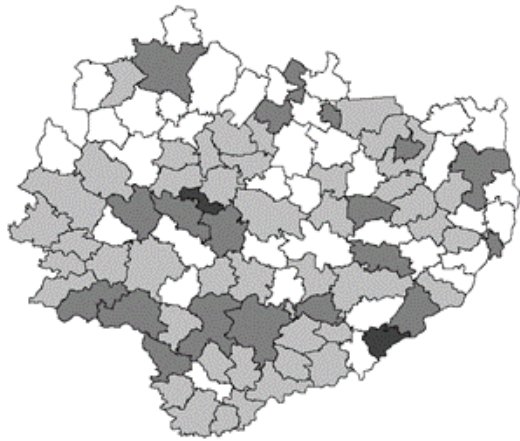


Rysunek 2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wg rodzajów gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wskaźnik samodzielności finansowej)

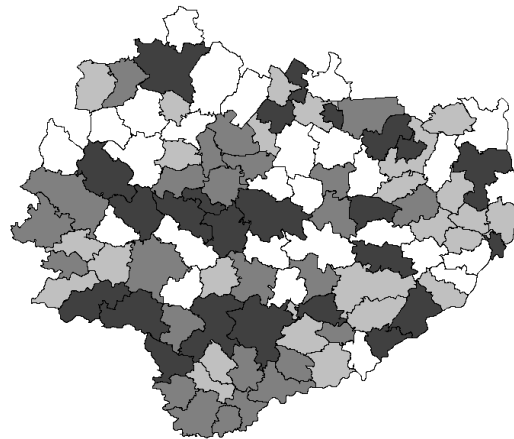
Źródło: opracowanie własne

Na rysunku 3 i 4 zilustrowano klasyfikację gmin województwa świętokrzyskiego względu na samodzielność finansową (biały kolor to gminy gdzie miara była mniejsza, czym kolor ciemniejszy (czarny) miara lepsza -najlepsza). Klasyfikację gmin przeprowadzono na podstawie kwartyli, które stanowiły wartości progowe dla kolejnych grup. W lepszej sytuacji znalazły się jednostki miejskie, jednostki znajdującej się w centralnej części województwa, jednostki o funkcji przemysłowej i uzdrowskiej, turystycznej oraz o rozwijającym się rynku pracy. Do grupy najlepszych jednostek województwa w III kwartale 2020 według wskazanego kryterium należały Sitkówka-Nowiny (2), Połaniec (3), Sandomierz (1).

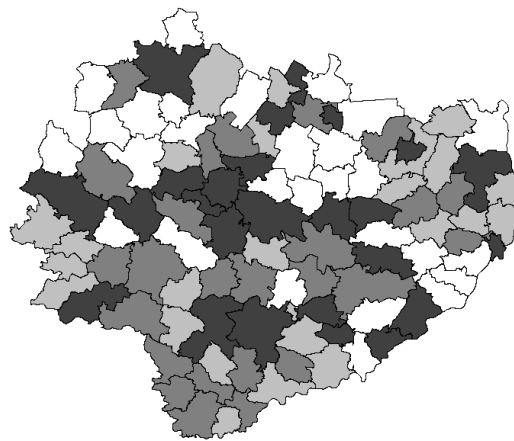
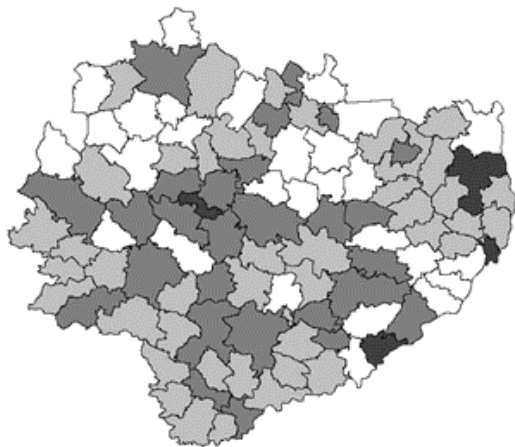
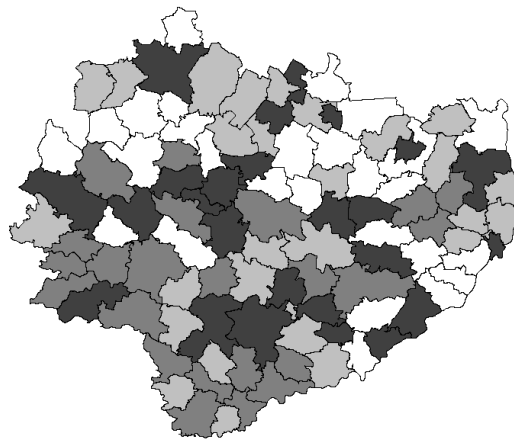
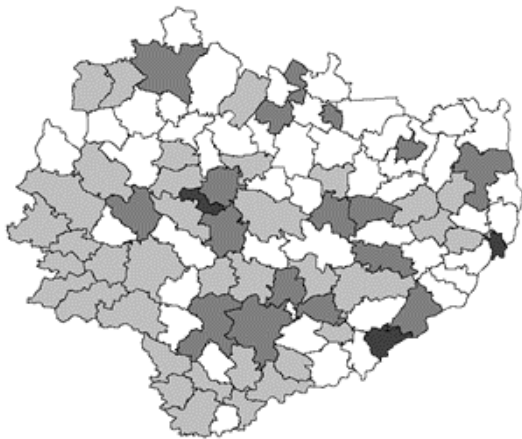
III.2020 |



III.2019



III.2018



grupa I

grupa II

grupa III

grupa IV

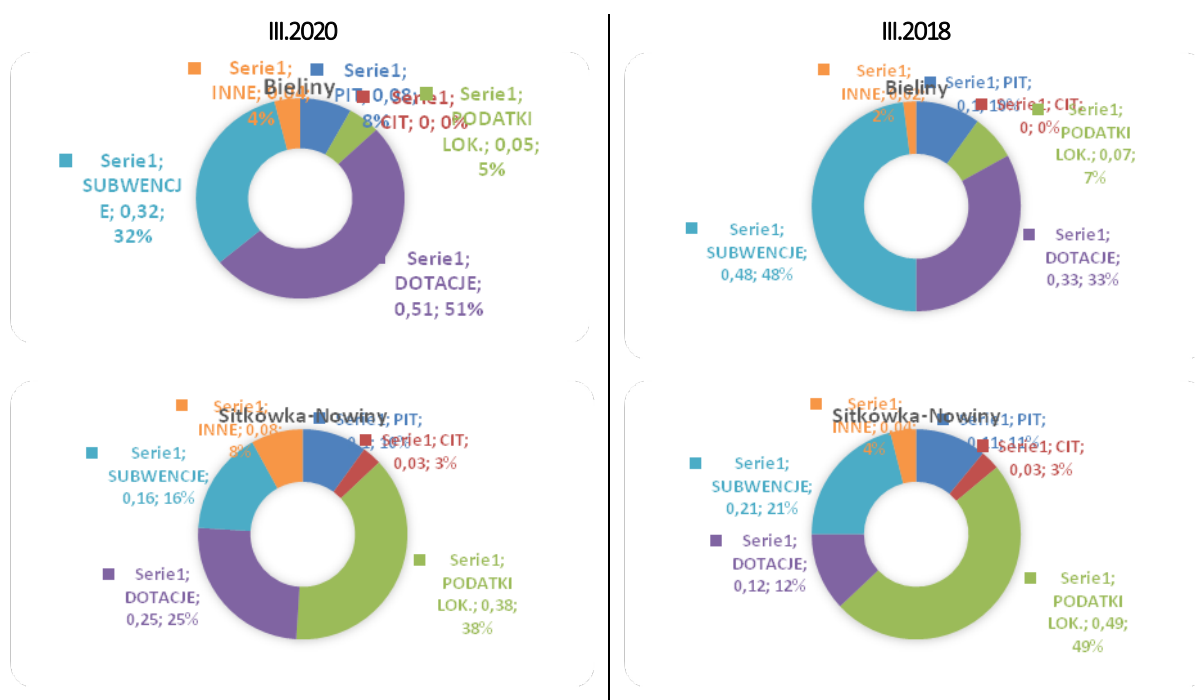
Rysunek 3. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli)

Źródło: opracowanie własne

Rysunek 4. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)

Źródło: opracowanie własne

Analiza rysunku 5 wskazuje na istotną zmianę struktury dochodów gmin województwa świętokrzyskiego. Wzrasta udział dotacji, które nie są atrakcyjnym źródłem dochodów, są celowe, na z góry określone zadania. W strukturze dochodów spada udział w dochodach z PIT (zmiana ustawy o PIT), a które wskazują na potencjał dochodowy lokalnej społeczności. Tu nie można zapomnieć o procesach suburbanizacji i starzeniu się społeczeństwa. Zmiana struktury zmienia samodzielność finansową jednostek, a to z kolei wpływa na tempo wzrostu społeczno - gospodarczego.



Rysunek 5. Struktura dochodów gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, sortowano wg III.2020)

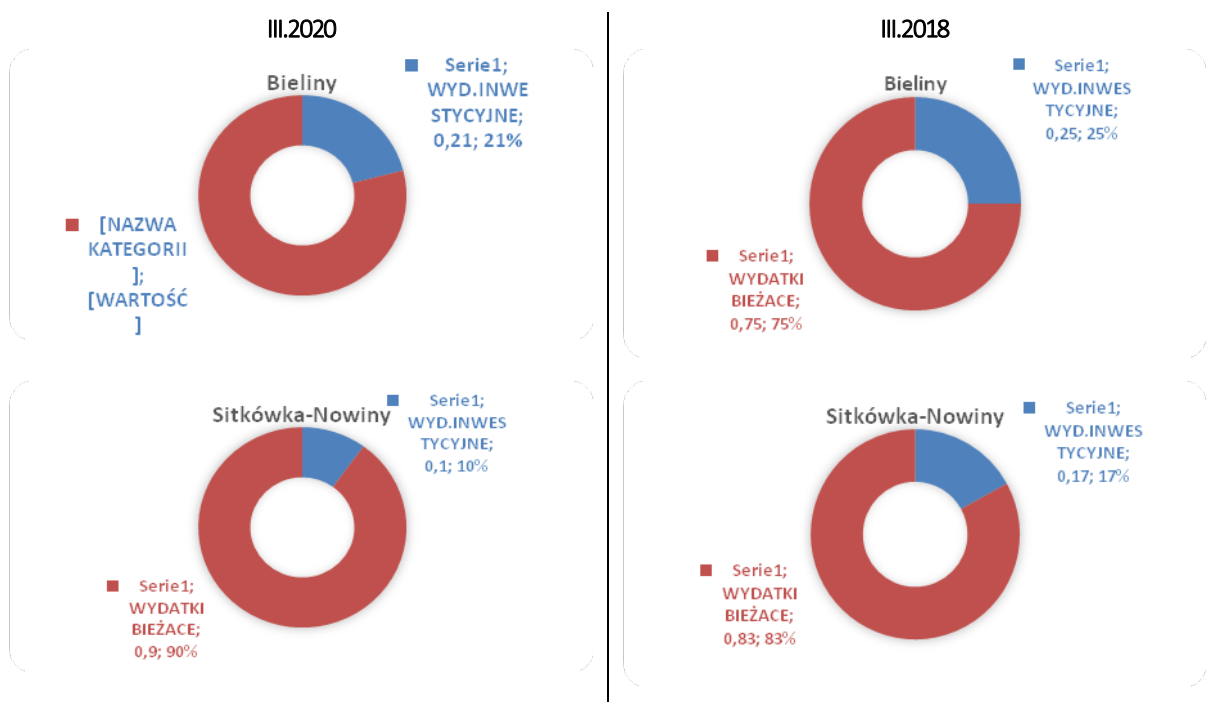
Źródło: opracowanie własne

Samodzielności finansowa gmin w większym stopniu może być kształtowana po stronie dochodowej, w pewnym zakresie kształtowania wydatków jest ograniczona. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki budżetowe muszą w pierwszym rzędzie zapewnić stałe i nieprzerwane wykonywanie obowiązkowych zadań własnych, a następnie zapewnić funkcjonowanie wszystkich organów. Dotacje (które należy wykorzystywać zgodnie z przeznaczeniem) jednostka uzyskuje na realizację zadań zleconych. Samodzielność finansowa gmin jest tym większa, im większy jest udział wydatków przeznaczonych na zadania własne, a mniejszy – na zadania zlecone⁵⁰.

⁵⁰ Glumińska-Pawlic, J. (2008). Jakie są faktyczne ograniczenia samodzielności finansowej j.s.t. w zakresie kształtowania wydatków? W: C. Kosikowski, (red.), *Finanse samorządowe 2008*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska

Wydatki ponoszone przez gminy związane z zapewnieniem należytego funkcjonowania obiektów gminy i zaspokajaniem bieżących potrzeb wynikających z realizacji zadań (wydatki bieżące), oraz służące wzmocnieniu standardów i zakresu usług oraz rozwojowi jednostki (wydatki inwestycyjne).

Analiza struktury wydatków pozwala na dokonanie oceny stopnia zaangażowania środków gminnych na cele bieżące i inwestycyjne. Należy zaznaczyć, że wielkość wydatków majątkowych zależy przede wszystkim od poziomu dochodów własnych i możliwości pokrycia tymi dochodami zaciągniętych zobowiązań inwestycyjnych. Jak wskazuje rysunek 6, w obu przypadkach następuje spadek udziału wydatków inwestycyjnych i wzrost wydatków bieżących.



Rysunek 6. Struktura wydatków gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, sortowano wg III.2020)
Źródło: opracowanie własne

Analiza dynamiki zmian wydatków wykazuje ich zróżnicowane wartości notowane w kolejnych latach. Z punktu widzenia kształtowania długookresowej polityki rozwoju lokalnego ważnym jest monitorowanie wzajemnych relacji zmian dochodów własnych (0,20-0,20; miara dynamiki 0) i wydatków bieżących (0,97-0,90, -0,07) i inwestycyjnych (0,06-0,12, 1). W analizowanym okresie udział inwestycji w budżecie gminy (co w dłuższym okresie skutkuje spadkiem bazy ekonomicznej czy potencjału atrakcyjności).

Szanse rozwoju bazy ekonomicznej regionu stwarzają zasoby surowców naturalnych, przemysł oraz sąsiedztwo aglomeracji miejsko-przemysłowych, stanowiących duże rynki zbytu towarów i usług. Pozytywnie ocenić należy rozbudowę systemów infrastruktury technicznej, wzrost liczby nowych terenów pod przedsiębiorczość oraz szybkie tempo rozwoju infrastruktury otoczenia biznesu (np. Targi

Kielce

i Kielecki Park Technologiczny). Pozycja gminy w aspekcie infrastruktury jest trudna, szczególnie dotyczy gmin, dla których główna realizowana funkcja dotyczy rolnictwa – m.in. zapóźnionych infrastrukturalnie oraz charakteryzujących się silną dekapitalizacją majątku.

Migracje są czynnikiem wywołującym istotne zmiany w poziomie zaludnienia, przestrzennym rozmieszczeniu i w różnorodnych strukturach ludności⁵¹. Decyzje o migracjach wewnętrznych podejmują głównie osoby młode, podejmujące pracę w większych ośrodkach miejskich. Migracje te mają zazwyczaj charakter trwały. Wpływają one m.in. na ogólną dynamikę przemian demograficznych, zmiany

w przestrzennym i środowiskowym (miasto-wieś) rozmieszczeniu ludności. Są one reakcją na zachodzące procesy ekonomiczne i społeczno-polityczne⁵².

Istotną grupę dochodów gminnych tworzą udziały w podatkach centralnych (tzw. dochody wspólne)⁵³. Są one formą transferu środków finansowych do budżetu gmin, które nie mają w zakresie ich kształtowania żadnego władztwa. Kwoty środków finansowych z udziałów w podatkach centralnych otrzymują gminy (powiaty czy województwa), na obszarze których podatnik zamieszkuje (PIT), a podmiot gospodarczy posiada siedzibę (CIT).

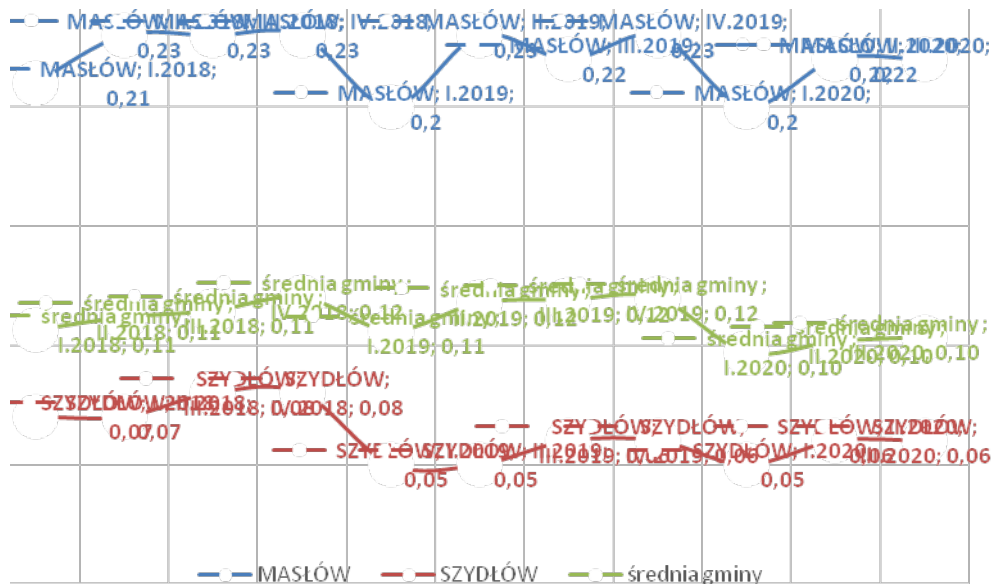
Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem (wskaźnik bogactwa fiskalnego) gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020) najwyższy był w Masłów (0,21-0,22, 0,01 rozstęp), najniższy Szydłów (0,07-0,06, -0,01). Średni poziom badanej miary wynosił w granicach od 0,11 do (rozstęp -0,01). W III kwartale 2020 r. poziom analizowanej miary w przypadku 38 jednostek był powyżej średniej, 12 na poziomie średniej, 52 poniżej średniej.

⁵¹ M. Okólski, Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.

⁵² Saldo migracji ludności na 1000 osób, <http://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2259,pojecie.html> (28.02.2018).

⁵³ udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)

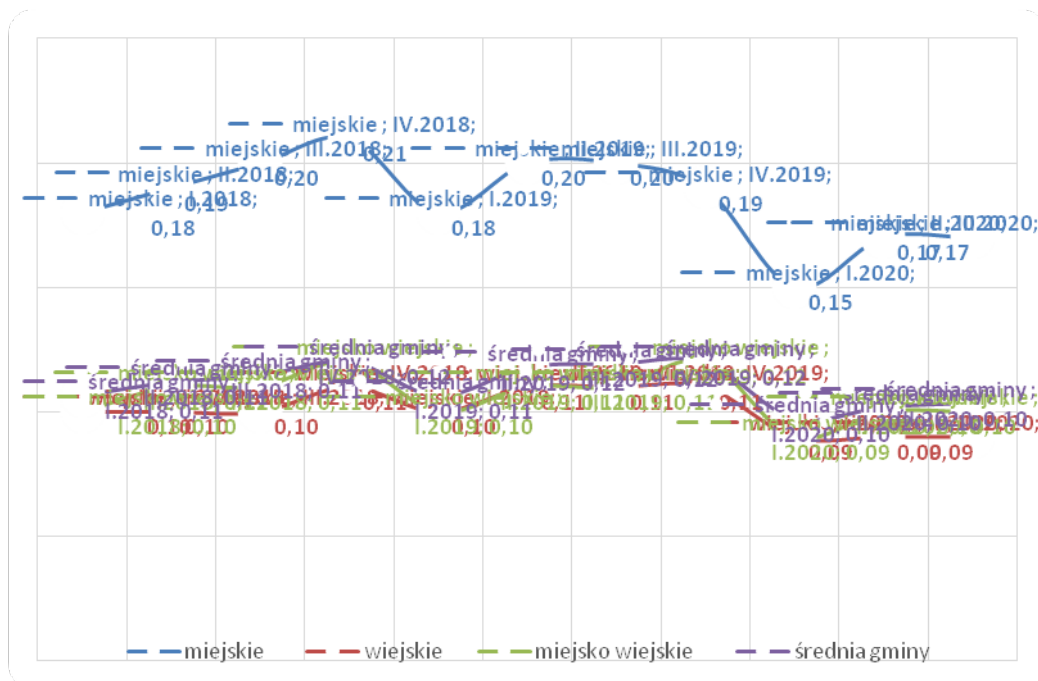




Rysunek 7. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)

Źródło: opracowanie własne

Analiza wskaźnika bogactwa fiskalnego w aspekcie rodzaju gminy wskazuje, iż powyżej średniej (0,11-0,10, -0,01 rozstęp) znalazły się tylko gminy miejskie (0,18-0,17, -0,01), poniżej zarówno gminy wiejskie (0,10-0,09; -0,01), jak i miejsko-wiejskie (0,10-0,10; 0). Rozstęp to miara zmienności zwana inaczej obszarem zmienności. Jest jedną z miar rozproszenia (dyspersji). Wskazuje on jaka jest różnica między najwyższą a najniższą wartością zmiennej. Niska jego wartość wskazuje na niewielkie zróżnicowanie jednostek wg badanego kryterium.



Rysunek 8. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)

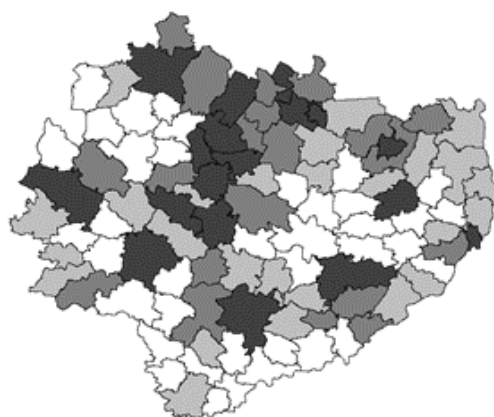
Źródło: opracowanie własne

W aspekcie przestrzennego zróżnicowania udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w najlepszej sytuacji w III kwartale 2020 znalazły się Mastów (2), Kielce (1), Ostrowiec Św. (1), Starachowice (1), najłabsze okazałyby się Mniów (2), Oksa (2), Słupia Konecka (2), Szydłów (3). W lepszej sytuacji znalazły się miasta regionu oraz jednostki których gospodarka charakteryzuje się przemysłem i rozwiniętymi usługami, turystyka, rozwijającym się rynkiem pracy. Pamiętać należy, iż w wyniku migracji czy odpływu ludności gminy tracą płacone przez nich podatki, a to wpływa na zmniejszenie dochodów własnych. Wielkość dochodów mieszkańców gmin oddziałuje na wysokość wpływów uzyskiwanych przez gminy z udziału w PIT.

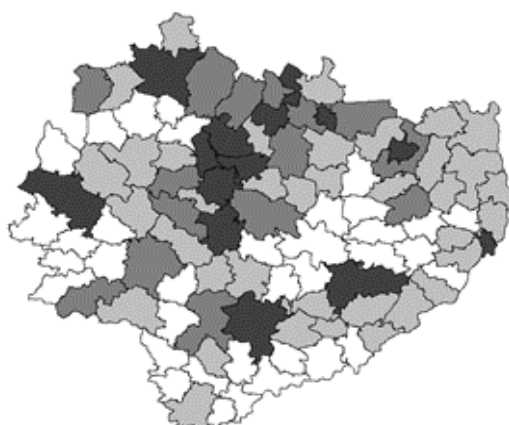
Do czynników kształtujących migracje zaliczono poziom lokalnej przedsiębiorczości (liczbę podmiotów gospodarczych), sytuację na lokalnym rynku pracy (wskaźnik bezrobocia), zamożność gminy (dochód własny gminy), oraz zasoby mieszkaniowe. Pracodawcy są stroną dominującą na rynku pracy, przez co stawiają duże wymagania wobec kandydatów⁵⁴. Liczba podmiotów gospodarki świadczy o poziomie przedsiębiorczości w regionie. Jest to jeden ze wskaźników obrazujących sytuację gospodarczą regionu. Im więcej podmiotów, tym większe, pozytywne impulsy prorozwojowe przedsiębiorczość wywiera na gospodarkę.

III.2020

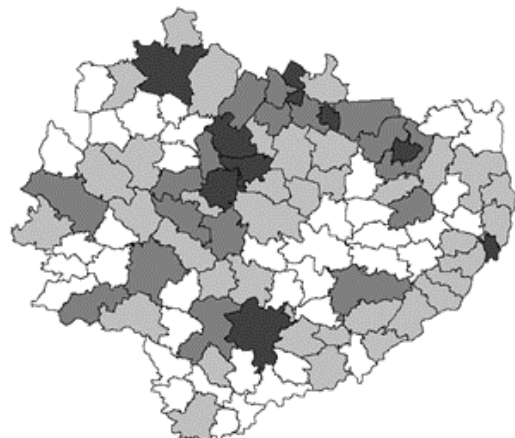
⁵⁴ P. Broniatowska, P. Gajewski, A. Rogut, Rynek pracy w makroregionie wschodnim, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.



III.2019



III.2018

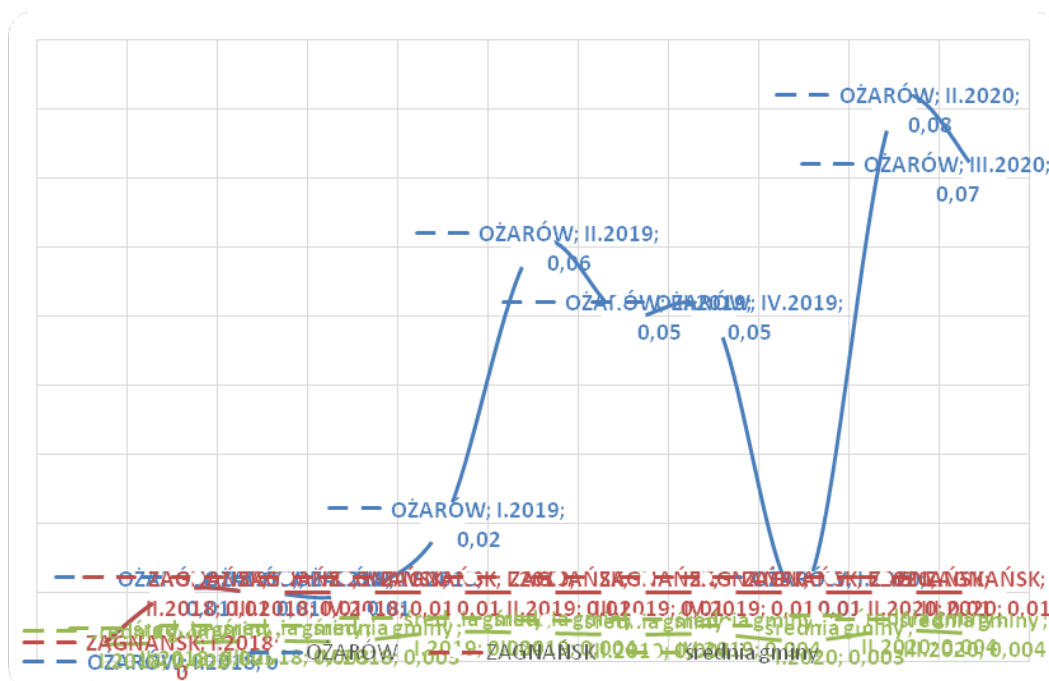


Rysunek 9. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli)
 Źródło: opracowanie własne

W ostatnich latach obserwujemy w Polsce systematyczne osłabianie się samodzielności finansowej gmin oraz pogarszanie się struktury ich dochodów budżetowych. Zmiany wielkości dochodów m.in. z tytułu udziałów w państwowych podatkach dochodowych istotny wpływ miały zmiany w przepisach prawa, koniunktury gospodarczej, czy modyfikacje

podatków dochodowych dokonane w ramach polityki podatkowej państwa. Wpływy podatkowe związane z podatkami dochodowymi wykazują się szczególną wrażliwością na wahania cyklu koniunkturalnego (większą wrażliwość ma CIT jako podatek bezpośrednio związany z działalnością gospodarczą)⁵⁵.

Niski wskaźnik wskazuje że w badanym obszarze należy dokonać zmian. Analiza udziału dochodów z CIT w dochodach ogółem wskazuje, iż 27 jednostek ma wartość powyżej średniej, a 75 poniżej średniej. W przypadku gminy Ożarów, na terenie której funkcjonuje cementownia obserwujemy wahania dochodów z podatku CIT (można je odnieść do wahanja zapotrzebowania na cement; rysunek 10).

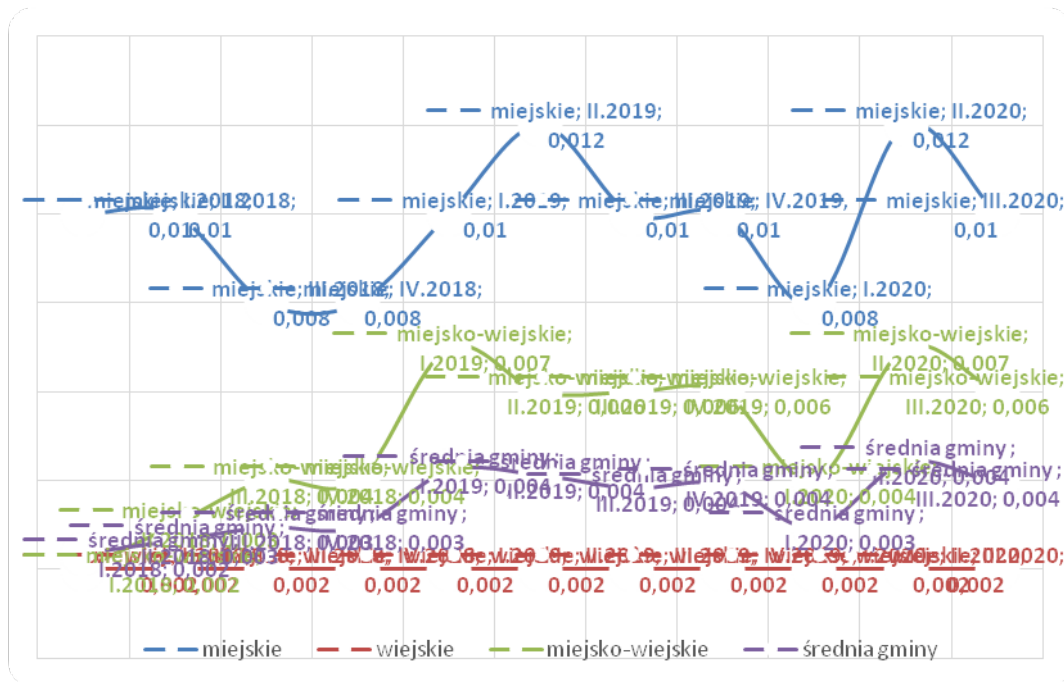


Rysunek 10. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)

Źródło: opracowanie własne

W lepszej sytuacji są gminy miejskie i miejsko-wiejskie (na obszarze których funkcjonuje przemysł i rozwijający się sektor MSP), w znacznie słabszej gminy wiejskie (gdzie charakterystyczna jest tradycyjna funkcja rolnicza, por. rysunek 11).

⁵⁵ MARZANNA PONIATOWICZ, RYTA DZIEMIANOWICZ Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA LUBLIN – POLONIA VOL. L, 1 SECTIO H 2016 DOI:10.17951/h.2016.50.1.295



Rysunek 11. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)

Źródło: opracowanie własne

Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w III kwartale 2018, 2019 i 2020 r. prezentuje rysunek 12. W zdecydowanie lepszej sytuacji znalazły się gminy Ożarów (3), Sitkówka-Nowiny (2), Sandomierz (1), Skarżysko Kamienna (1) (tj. jednostki miejskie, miejsko-wiejskie o rozwiniętej funkcji przesyłowej, rozwijającym się rynku pracy, rozwijającym się sektorze MSP). Na drugim biegunie znalazły się gminy Złota (2), Zawichost (3), Wojciechowice (2) (tj. jednostki o tradycyjnej funkcji rolniczej, słabym rynku pracy, czy niskim rozwoju sektora MSP).

III.2020



III.2019



III.2018



Rysunek 12. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli)
Źródło: opracowanie własne

Podatki lokalne stanowią źródło dochodu gminy. Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy od: potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych⁵⁶.

⁵⁶ M. Brol, *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, Szczecin 2006., s. 179;

E. Pindyk, *Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy*, *Prac Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 346 / 2014, *Finanse publiczne*, s. 181-191;

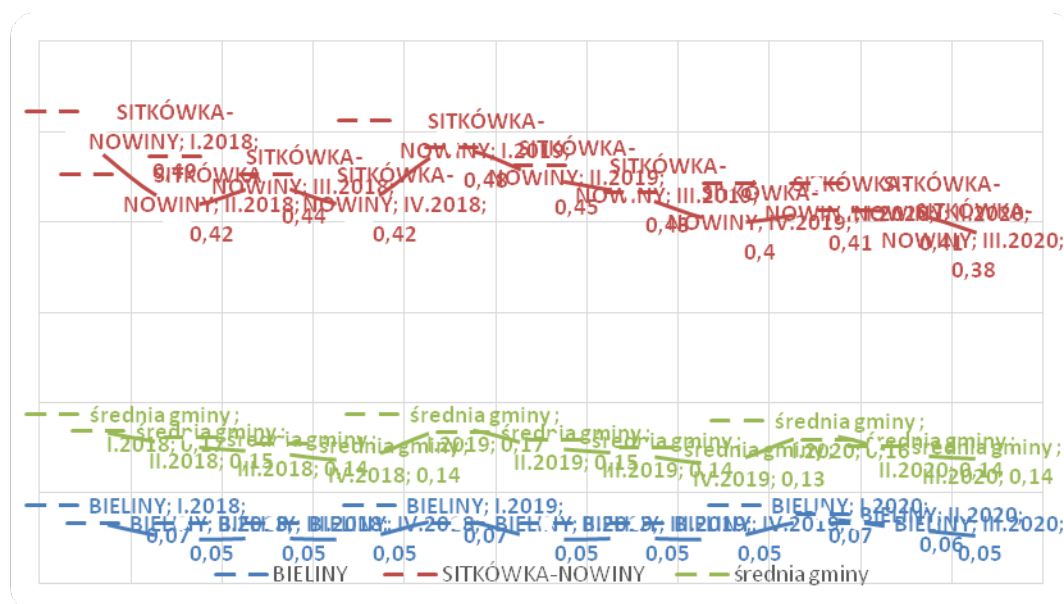
R.I. Dziemianowicz, *Podatki obciążające rolnictwo i ich wpływ na rozwój lokalny*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2007, 9, z. 2, s. 86-91;

Istotą funkcjonowania gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, co wymaga dysponowania adekwatnymi środkami finansowymi, w stosunku do wyznaczonych zadań. Źródłami dochodów są m.in. podatki lokalne, które trafiają w całości do budżetów gmin. Wśród nich wyróżnia się podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych. Podatki te w mniejszym stopniu uzależnione od koniunktury gospodarczej niż udziały w podatkach centralnych.

Gminy ponoszą odpowiedzialność za efekty prowadzonej polityki rozwoju i rozwój przedsiębiorczości lokalnej. Są one miejscem realizacji procesów gospodarczych. W celu zapewnienia dynamicznego rozwoju gospodarczego, gminy podejmują określone działania wspomagające rozwój przedsiębiorczości lokalnej (np. przez odpowiedni poziom stóp procentowych podatków lokalnych), przy uwzględnieniu realnych potrzeb rynku.

Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem (wskaźnik autonomii podatkowej) gmin województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 13. W najlepszej sytuacji była gmina Sitkówka Nowiny (0,49-0,38; -0,11 rozstęp), w najłabszej Bieliny (0,07-0,05; -0,02). Ponad połowa gmin województwa (62 jednostki) prezentowała wartość miary poniżej średniej, 7 jednostek na poziomie średniej oraz 33 jednostki powyżej średniej (0,17-0,14; -0,03).

Średnia wartość miary udziału dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem w gminach miejskich (0,22-0,19; -0,03 rozstęp) oraz miejsko-wiejskich (0,20-0,16; -0,04) była wyższa od poziomu średniego dla 102 gmin regionu, w gminach wiejskich (0,15-0,12; -0,03) poniżej (rysunek 14). Rozstęp jest miarą rozproszenia (zmienności). Jest niczym innym jak różnicą między wartością maksymalną a minimalną z zbioru obserwacji. Pokazuje zatem jaki jest zakres naszych obserwacji, wskazuje na niewielkie zróżnicowanie gmin według wskazanego kryterium.

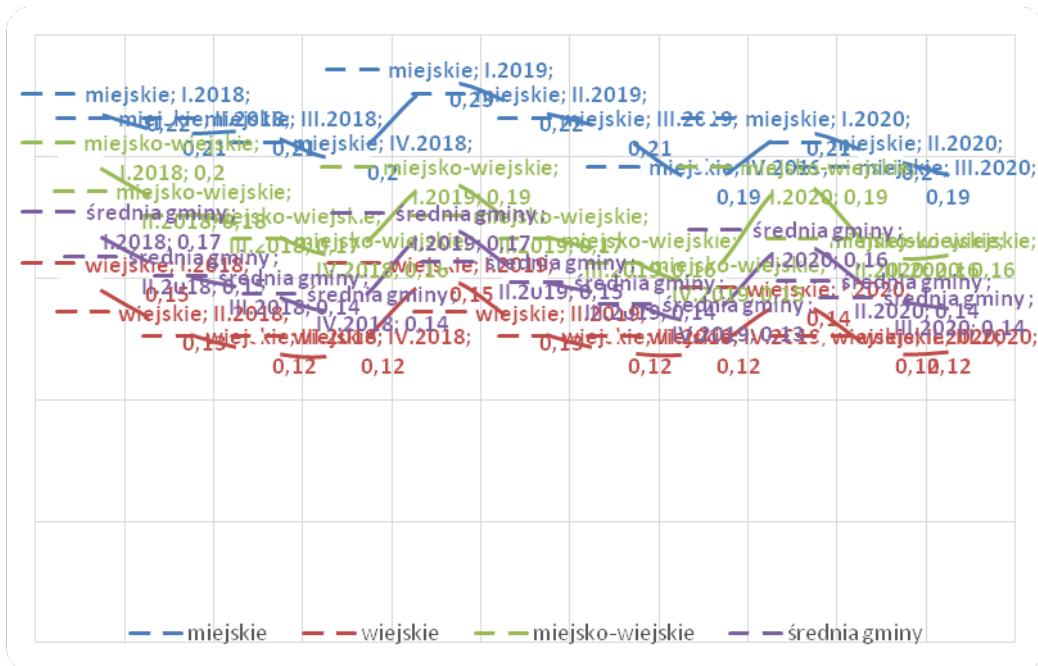


R.I. Dziemianowicz, System podatkowy jako instrument wspierający zrównoważony rozwój, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1192 / 2008, s. 68-74.



Rysunek 13. Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik autonomii podatkowej)

Źródło: opracowanie własne



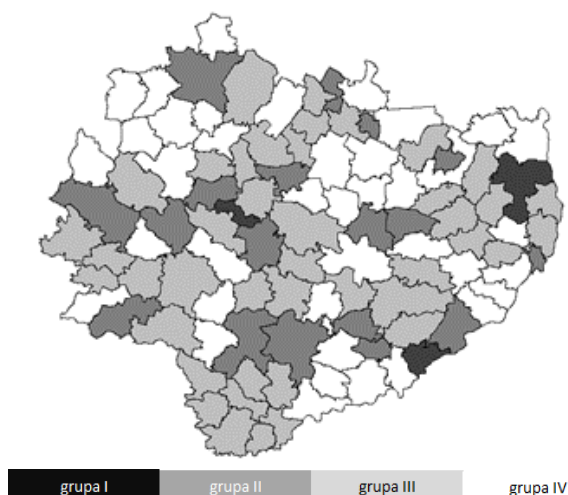
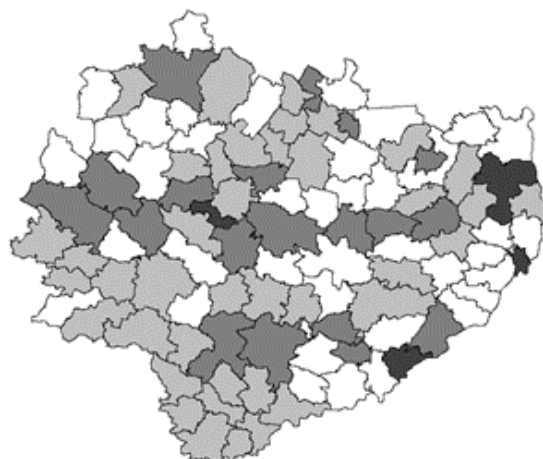
Rysunek 14. Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik autonomii podatkowej)

Źródło: opracowanie własne

W najlepszej sytuacji w aspekcie zróżnicowania udziału dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego znalazły się Sitkówka-Nowiny (2), Połaniec (3), Sandomierz (1), na drugim biegunie Bieliny (2), Pawłów (2), Łubnice (2). W lepszej sytuacji znalazły się jednostki zlokalizowane w centralnej części województwa.

III.2020





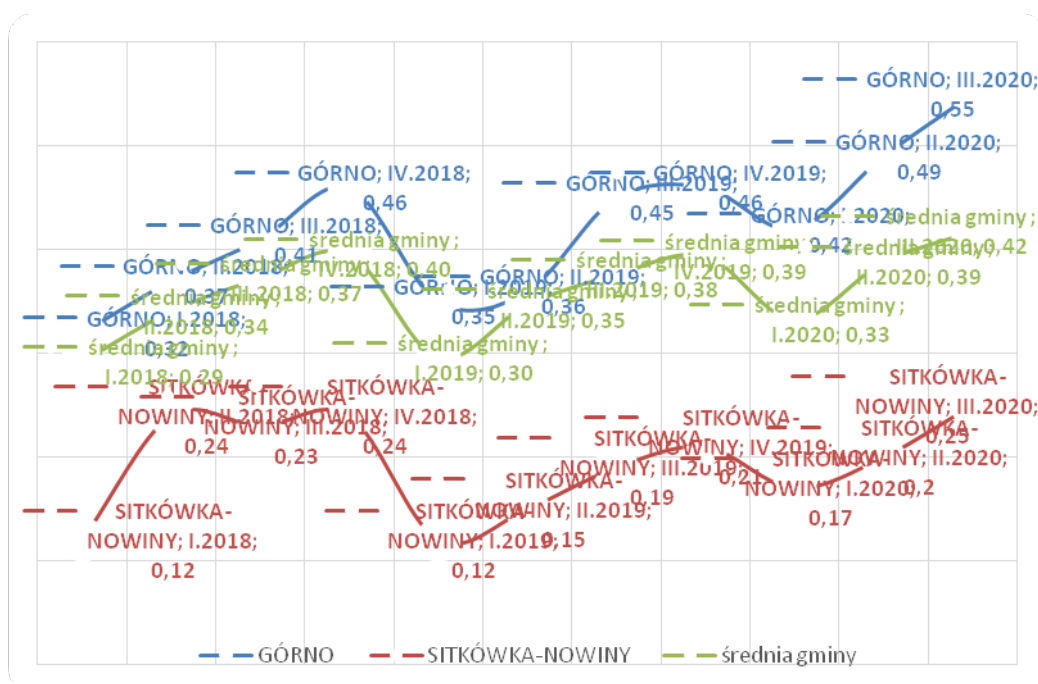
Rysunek 15. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik autonomii podatkowej)
Źródło: opracowanie własne

Dochody uzupełniające występują pod postacią subwencji ogólnej i dotacji. Przekazywane w ten sposób pieniądze mogą pochodzić z budżetu państwa. Dotacje przyznaje się gminom z użyciem uznaniowych kryteriów. Mogą one być instrumentem oddziaływania państwa na gminy, w celu wykonywania określonych działań. Celowość dotacji oznacza ściśle wskazanie kierunków wydatkowania pieniędzy uzyskanych z tego źródła. Wysoka wartość udziału transferów z budżetu państwa może wskazywać na uzależnienie gmin od dochodów z budżetu państwa. Usztywnia to gospodarkę finansową gmin, czyniąc ją stosunkowo mało podatną na wpływ innych czynników⁵⁷.

⁵⁷ Rosner A. (2012). Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające zaludnienie i koncentrujące ludność wiejską, IRWiR PAN, Warszawa.

Standar A. (2017). Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS* *Wies i Rolnictwo 2* (175): 101-121.

Zróźnicowanie potencjału dochodowego gmin sprawia, że dochody własne mogą być niewystarczające do optymalnego zaspokajania potrzeb wspólnoty w procesie wzmocnień ich jakości życia. Gminy mogą uzyskać dotacje na dofinansowanie zadań własnych m.in. w zakresie przebudowy, budowy i remontów infrastruktury. Analiza udziału dochodów z dotacji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego wskazuje, iż najwyższy wskaźnik prezentuje gmina Górnio (0,32-0,55; 0,23 rozstęp), a najniższy Sitkówka-Nowiny (0,29-0,42; 0,13).



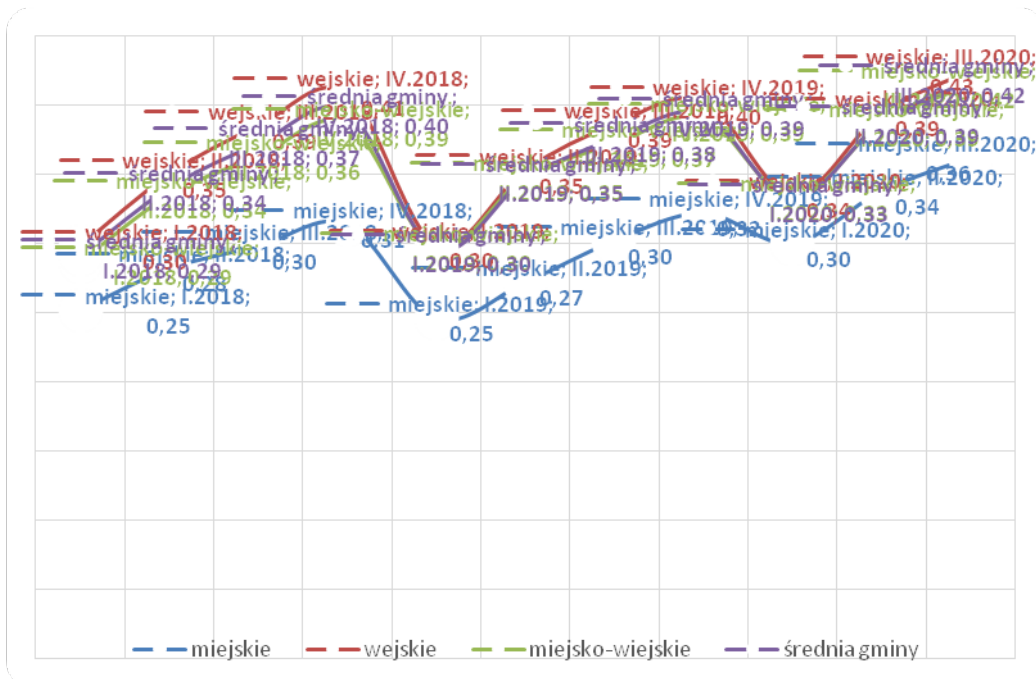
Rysunek 16. Udział dochodów z dotacji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)

Źródło: opracowanie własne

Ocena zmian w III kwartale badanego roku w badanym obszarze z punktu widzenia rodzaju gmin wskazuje, iż poniżej średniej znalazły się gminy miejskie (0,25-0,36; 0,11), na poziomie średniej znalazły się gminy miejsko-wiejskie (0,29-0,42; 0,13) poniżej gminy wiejskie (0,30-0,43; 0,13). W mniejszym stopniu zróźnicowane były gminy miejskie, w większym wiejskie i miejsko-wiejskie. Z pośród jednostek badanego obszaru 36 prezentowało wartość miary powyżej średniej, 12 na poziomie średniej i 54 poniżej średniej.

Stanny, M., Strzelczyk, W. (2018). Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich; Ujęcie przestrzenne, Wydawca: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa: 113-146.



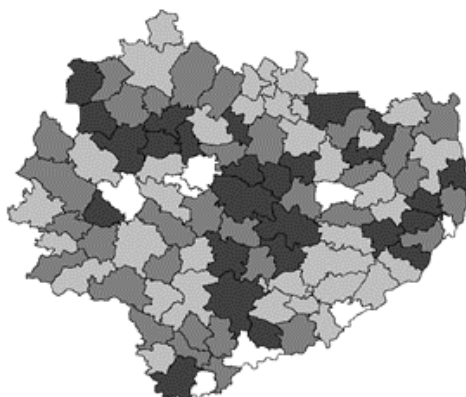


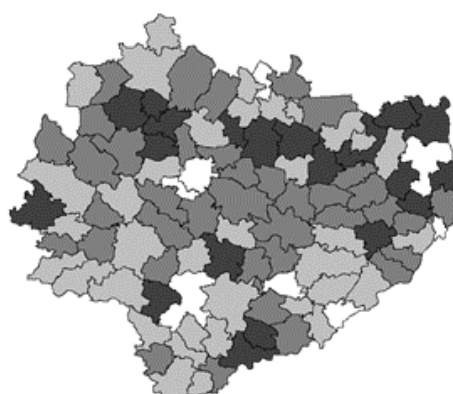
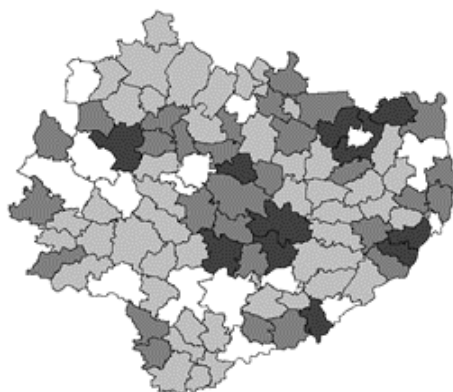
Rysunek 17. Udział dochodów z dotacji w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)

Źródło: opracowanie własne

Jak wskazuje rysunek 18, wyższy udział dotacji w dochodach ogółem w gminach województwa świętokrzyskiego był w jednostkach realizujących tradycyjną funkcję rolniczą, czy podejmujących działania inwestycyjne (często w obszarze infrastruktury drogowej). W III kwartale 2020 r. najwyższy udział dotacji w dochodach ogółem (co wskazuje na osłabienie samodzielności finansowej) był w gminach: Górnio (2), Raków (2), Kazimierza Wielka (2), najniższy w gminach: Kielce (1), Połaniec (3), Sitkówka Nowiny (2).

III.2020



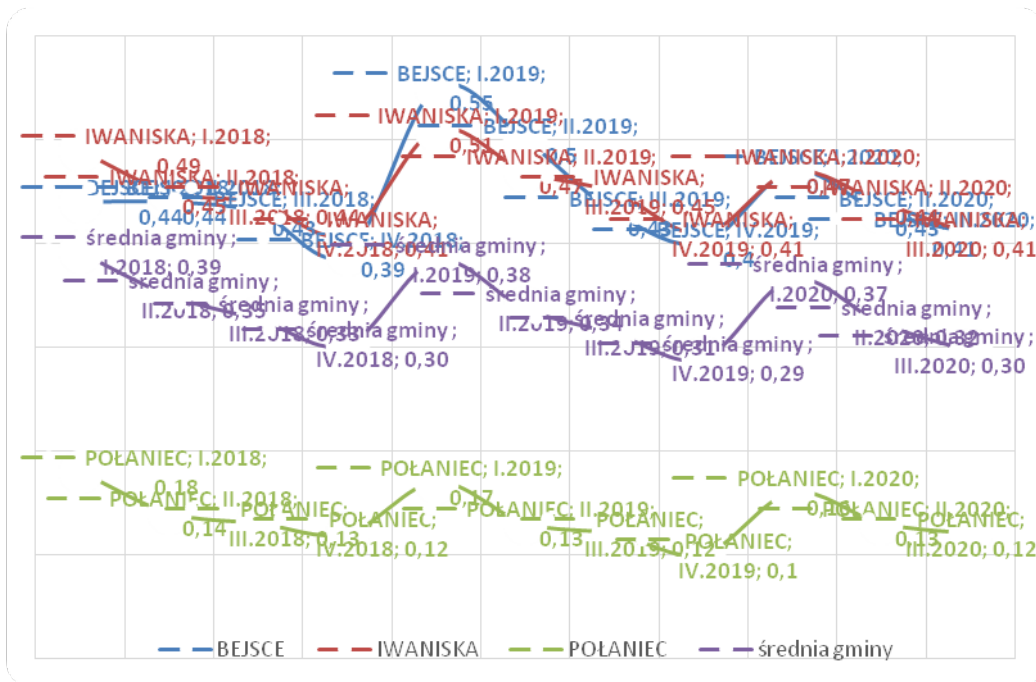


Rysunek 18. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dotacji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)
Źródło: opracowanie własne

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego obejmuje trzy części: wyrównawczą, oświatową i równoważącą (regionalną). Jest przyznawana na podstawie obiektywnych przesłanek. Są one nieodłącznym elementem systemu finansów publicznych, gdyż dochody własne nie mogą być wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania zadań gmin.

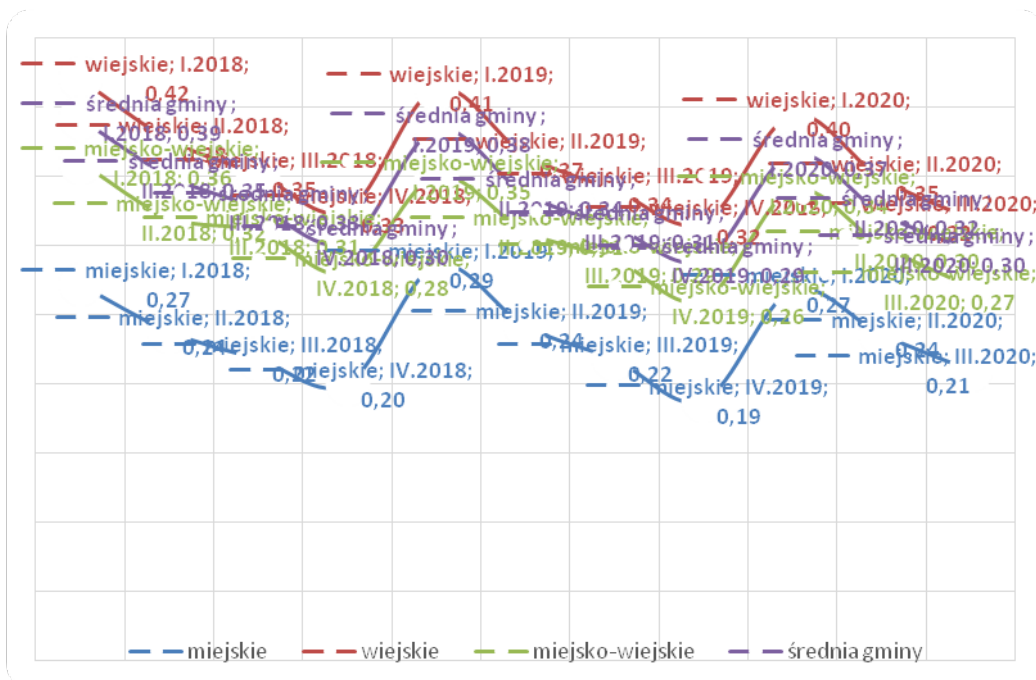
Udział dochodów z subwencji w dochodach ogółem gmin (wskaźnik finansowej ingerencji państwa) województwa świętokrzyskiego w III kwartale 2020 r. najniższy był w gminie Połaniec (0,18-0,12), najwyższy zaś w gminach rolniczych Bejsce (0,44-0,41) oraz Iwaniska (0,49-0,41; rysunek 19).

Analiza obszaru województwa świętokrzyskiego wg rodzaju gmin wskazuje, iż poniżej średniej (średnia 0,39-0,30; -0,09 rozstęp) znalazły się gminy miejskie (0,27-0,21; -0,06), miejsko-wiejskie (0,36-0,27; -0,09), powyżej gminy wiejskie (0,42-0,32; -0,10; rysunek 20). Wartość rozstępu wskazuje na podobny poziom zróżnicowania jednostek według badanego kryterium. Spośród analizowanych gmin 53 charakteryzowały się wartością miary powyżej średniej, 2 na poziomie średniej oraz 47 poniżej średniej.



Rysunek 19. Udział dochodów z subwencji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)

Źródło: opracowanie własne



Rysunek 20. Udział dochodów z subwencji w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)

Źródło: opracowanie własne

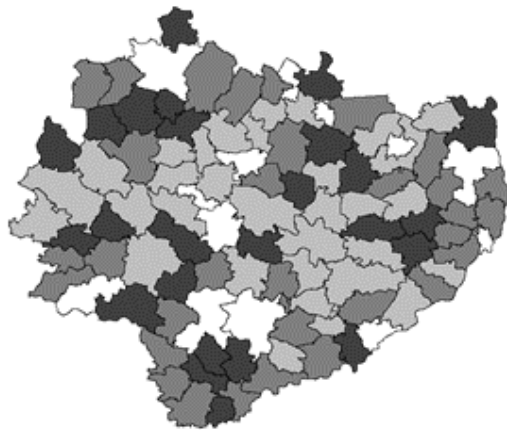
Analiza gmin województwa świętokrzyskiego w III kwartale 2020 wskazuje, że wyższy poziom udziału subwencji w odchochach ogółem był w gminach Bejsce (2), Iwaniska (2), Kluczewsko (2) (jednostki

o tradycyjnej funkcji rolniczej, o słabym rynku pracy, o migracji kapitału ludzkiego). Niższy poziom badanej zmiennej był w gminach miejskich Starachowice (1), Sandomierz (1), oraz gminie Połaniec (3).

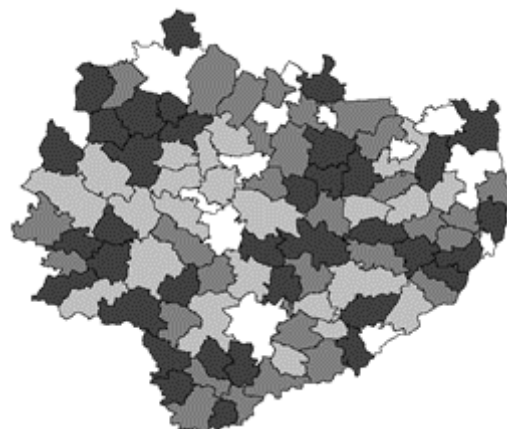
III.2020



III.2019



III.2018



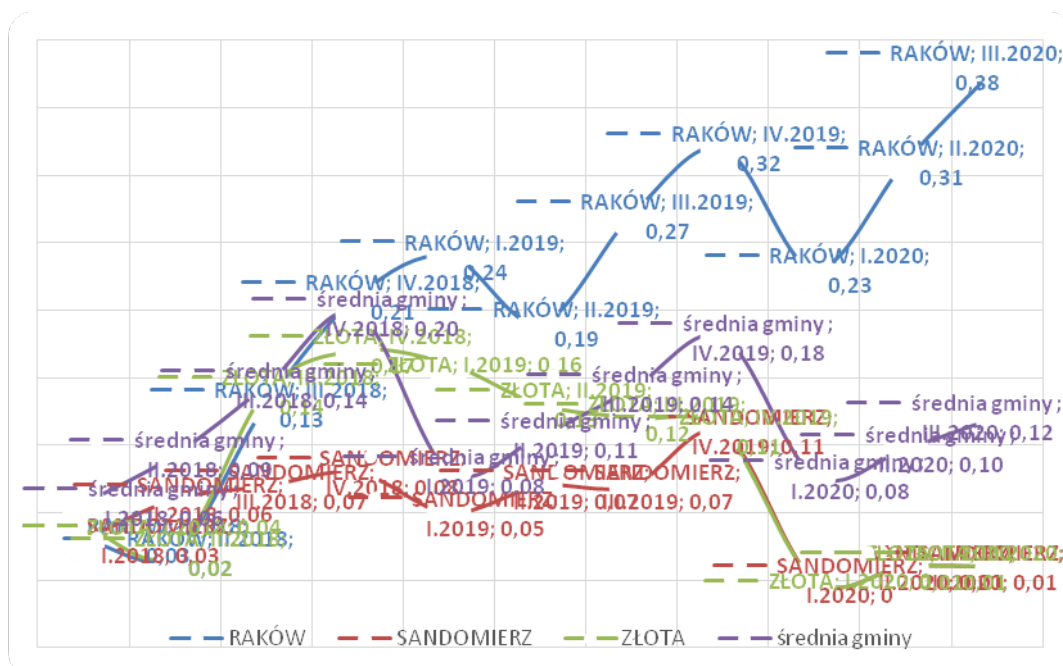
grupa I grupa II grupa III grupa IV

Rysunek 21. Przestrzenne zróżnicowanie udziału subwencji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)

Źródło: opracowanie własne

Władze lokalne na podstawie budżetu prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową. Wykonanie budżetu związane jest z procesem gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków⁵⁸. Samodzielność gminy znajduje wyraz m.in. w nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej, powierzeniu wyłączności w realizowaniu zadań własnych, w nadaniu osobowości prawnej⁵⁹. Samodzielność finansowa w sferze dochodów sprowadzana jest zazwyczaj do uprawnień, jakie posiadają organy gmin w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na danym terenie⁶⁰. Stabilność dochodów budżetowych i co za tym idzie samodzielność finansowa warunkują prawidłowy proces świadczenia usług publicznych. W istotny sposób oddziałują również na zdolność realizacji zadań o charakterze rozwojowym⁶¹.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego (według III kwartał 2020; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej) był zróżnicowany. Powyżej średniej ((0,06-0,12; III.2018-III.2020) miara była w gminie Raków (0,03-0,38), poniżej w gminach Sandomierz (0,03-0,01) oraz Złota (0,04-0,01; rysunek 22)



Rysunek 22. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)

Źródło: opracowanie własne

⁵⁸ M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003, s. 78.

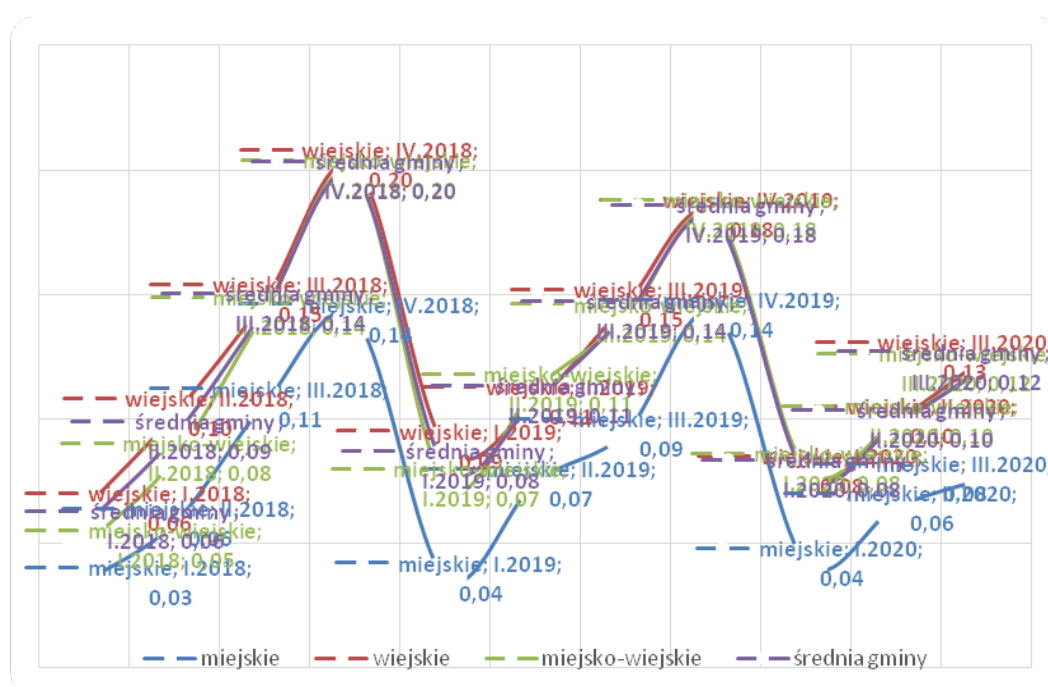
⁵⁹ H. Stępień, Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2006, s. 30.

⁶⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Finanse samorządu terytorialnego, AE Kraków, 2002, s. 69 i n.

⁶¹ Por. K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa, 2013; K. Surówka, Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, 37/2014, s. 366-378.

Wydatki inwestycyjne (jako miernik samodzielności wydatkowej) świadczą o dążności gmin do powiększenia stanu posiadania, przyczyniają się do poprawy warunków życia mieszkańców oraz do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego⁶². Determinuje on także możliwości działania gminy i jej politykę inwestycyjną. Analiza wydatków inwestycyjnych umożliwia nie tylko ocenę działań rozwojowych obejmujących pojedynczą gminę, ale stanowić może także istotne narzędzie oceny aktywności inwestycyjnej gminy w wymiarze przestrzennym. W procesie kształtowania polityki wydatkowej ważna jest baza dochodowa, jaką gminy dysponują, a przede wszystkim stabilność i dynamika zmian w jej obrębie. Tak więc inwestycje są środkiem, który umożliwia wykonanie zarówno zadań bieżących, jak i tych, które będą dopiero aktualne w przyszłości. Dzięki ich podejmowaniu gmina może zapewnić mieszkańcom dostęp do usług, świadczonych na możliwie najwyższym poziomie i jednocześnie korespondujących z ich potrzebami. Inwestycje komunalne, a zwłaszcza rozbudowa infrastruktury technicznej, należą do najważniejszych czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną gminy⁶³.

W III kwartale 2020 r. 39 z spośród badanych gmin miało wartość udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powyżej średniej (0,06-0,12; 0,06), 6 na poziomie średniej, 58 poniżej średniej. W obszarze analizowanych gmin najniższe zróżnicowanie było w aspekcie miejskich (0,03-0,08; 0,05), w przypadku wiejskich (0,06-0,13; 0,07) oraz miejsko-wiejskie (0,05-0,12; 0,07; rysunek 23) nieznacznie wyższe.



Rysunek 23. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)

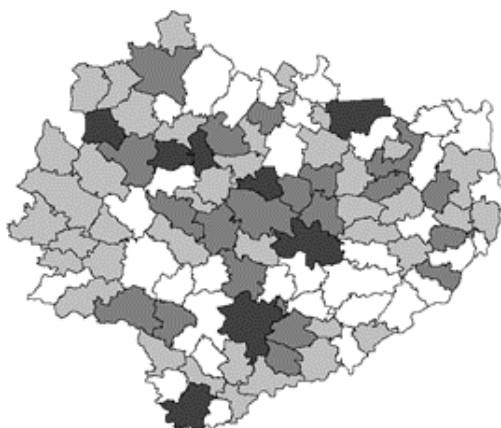
⁶² A. Sobczyk, Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. ZN SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 81/2010, s. 125-136; A. Sobczyk, Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 77 / 2009.

⁶³ P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999, IBn-GR, Warszawa 1999.

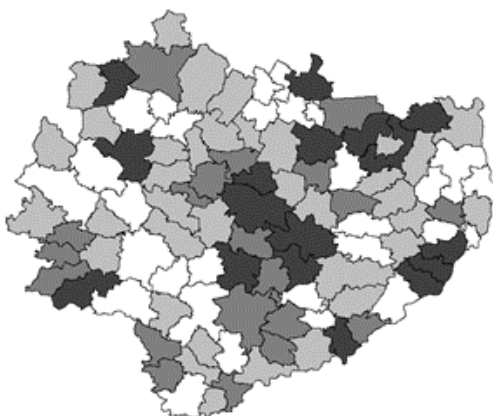
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 24 wskazuje na przestrzenne zróżnicowanie gmin. Wyższy udział wydatków inwestycyjnych obserwujemy w centralnych gminach województwa (gdzie realizowano inwestycje infrastrukturalne). Najwyższy udział badanej zmiennej był w gminach Raków (2), Brody (2), Strawczyn (2), zaś najniższy w Bałtów (2), Złota (2), Skalbmierz (3).

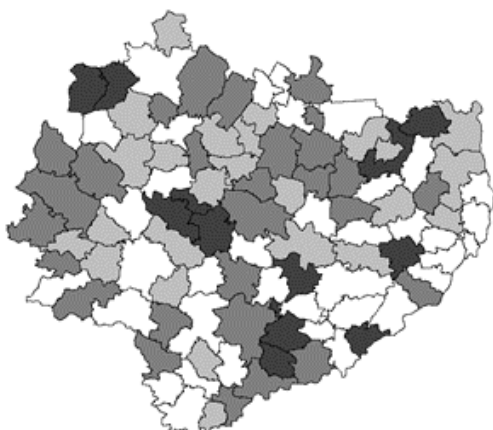
III.2020



III.2019



III.2018



Rysunek 24. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

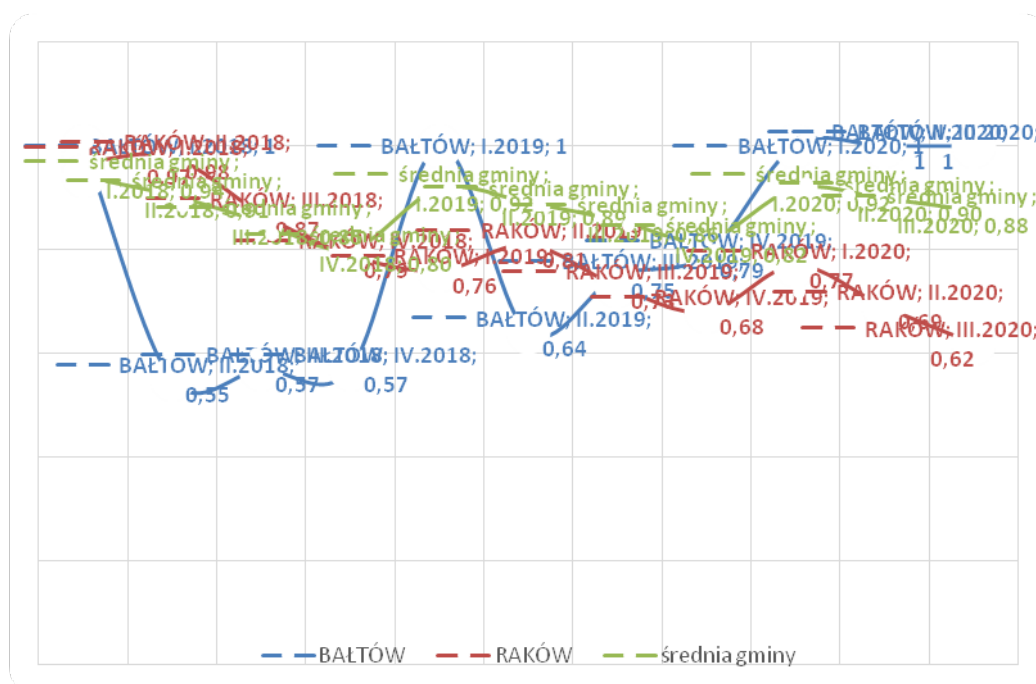
Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018 – 2030



Źródło: opracowanie własne

Wydatki bieżące gminy są związane z realizacją podstawowej funkcji samorządu, tj. wykonywaniem zadań, przez które gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby. Do tej grupy wydatków można zaliczyć m. in. wydatki służące utrzymaniu szkół, zapewnieniu usług komunalnych, sprawnemu działaniu istniejącej infrastruktury itp. Wydatki bieżące mają charakter obligatoryjny, w większości są regulowane przepisami prawa⁶⁴.

Niebezpieczeństwem dla procesu rozwoju jednostek jest wysoki wskaźnik dochodów bieżących, co wskazuje także na niski poziom ich samodzielności finansowej. Najwyższy udział badanej zmiennej zaobserwowano w III kwartale 2020 r. w gminie Bałtów (1-1), najniższy Raków (0,47-0,62; rysunek 25).

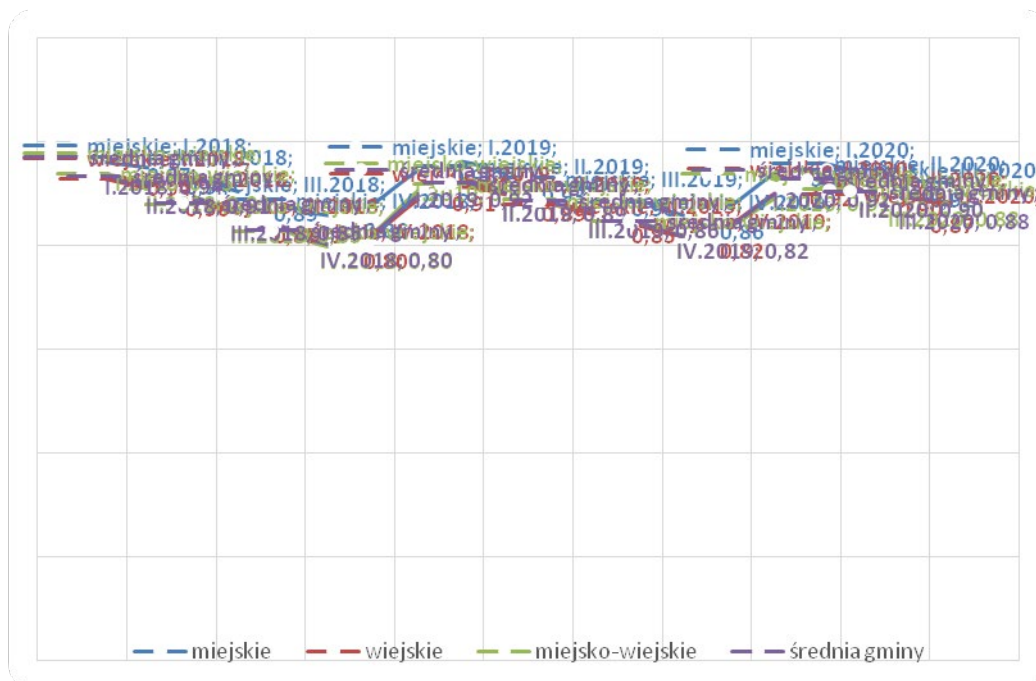


Rysunek 25. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik samodzielności finansowej)

Źródło: opracowanie własne

Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim był przestrzennie stabilny. Wartość miary znacząco różniła się od średniej (0,94-0,88; -0,06 rozstęp) w przypadku gmin miejskich (0,97-0,92; -0,05), w przypadku wiejskich (0,94-0,87; -0,07) i miejsko-wiejskich (0,95-0,88; -0,07) był zbliżony do poziomu średniej. W przypadku 56 jednostek miara badana była powyżej średniej, 6 na poziomie średniej i 40 poniżej średniej.

⁶⁴ E. Kornberger-Sokołowska, Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, LIBER, Warszawa, 2001, s. 70.

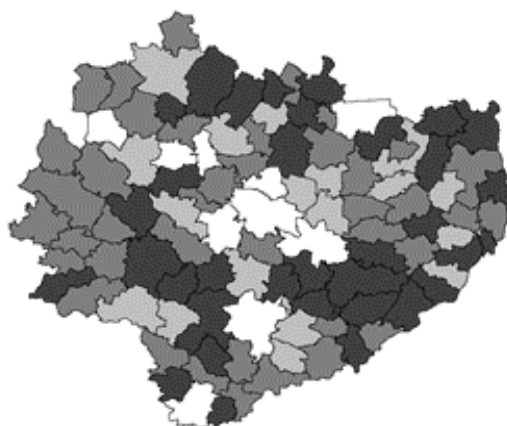


Rysunek 26. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik samodzielności finansowej)

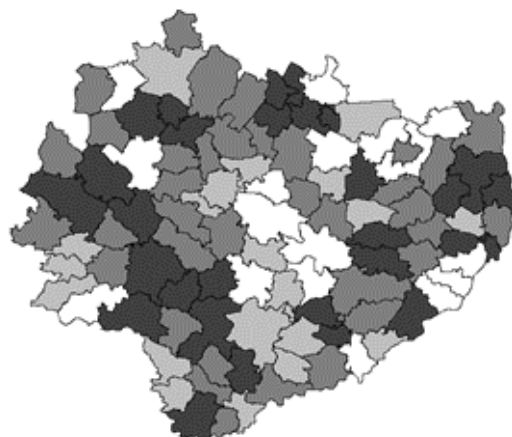
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 27 wskazuje, iż najwyższy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem obserwujemy w jednostkach peryferyjnych. W III kwartale 2020 r. najniższa samodzielność finansową (badana wg wskazanej miary) zaobserwowano w gminach Bałtów (2), Bejsce (2), Sandomierz (1), zaś najlepszą w gminach Brody (2), Strawczyn (2), Raków (2).

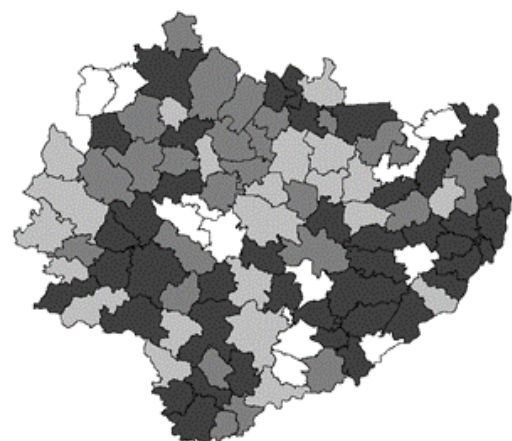
III.2020



III.2019



III.2018



Rysunek 27. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)

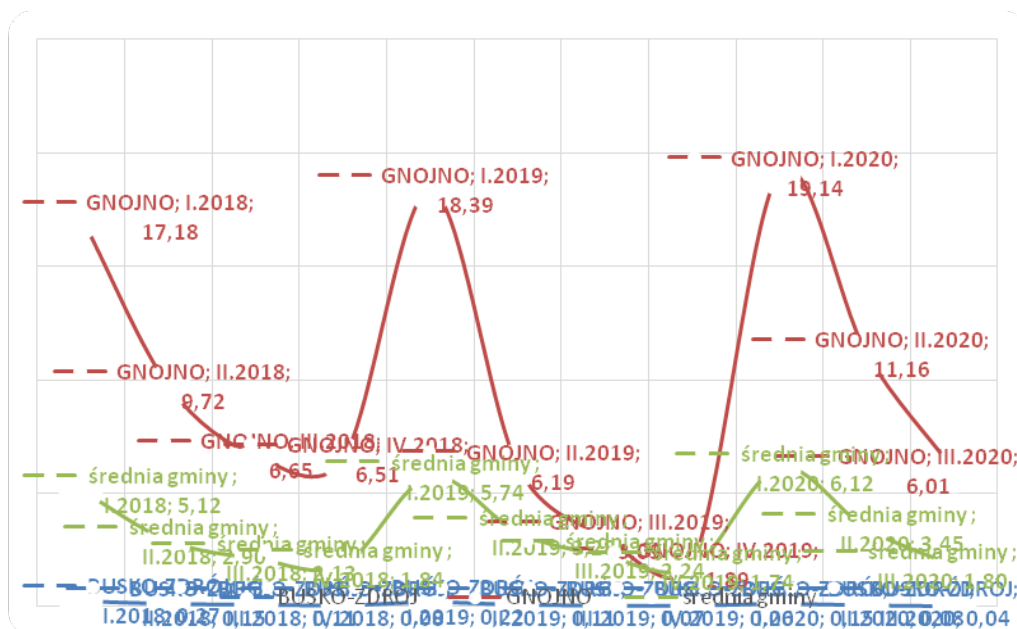
Źródło: opracowanie własne

Samodzielność w sferze wydatków rozumieć można jako swobodę wydatkowania środków znajdujących się w gestii samorządu. Determinantą samodzielności organów samorządowych jest w tym wypadku zasada równomiernego w skali całego kraju kształtowania poziomu usług przez instytucje sektora publicznego, związana z ich standaryzacją⁶⁵.

Udział zadłużenia w dochodach własnych gmin (wskaźnik obsługi długu) województwa świętokrzyskiego wskazujący na wystąpienie ryzyka niewypłacalności jest zróżnicowany przestrzennie. Pozytywnym elementem był jego spadek w analizowanym okresie. Najwyższa wartość miary była w gminie Gnojno (17,18-6,01), najniższa w Busko-Zdrój (0,27-0,04).

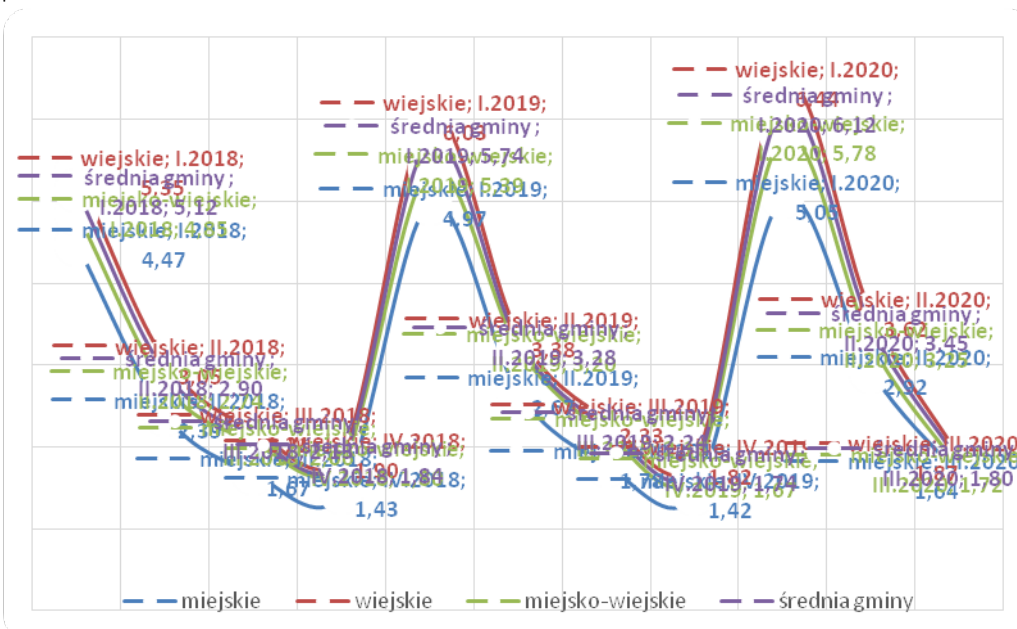
⁶⁵ M.Kosek-Wojnar, Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 4 / 2006.

Jak wskazuje rysunek 29, w lepszej sytuacji według udziału zadłużenia w dochodach własnych w lepszej sytuacji są gminy miejskie (4,47-1,64) oraz miejsko-wiejskie (4,85-1,72), w słabszej gminy wiejskie (5,35-1,87). W III kwartale 2020 r. 41 jednostek prezentowało wartość zmiennej powyżej średniej (5,12-1,80), 58 poniżej średniej, 4 gminy na poziomie 0.



Rysunek 28 Udział zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)

Źródło: opracowanie własne



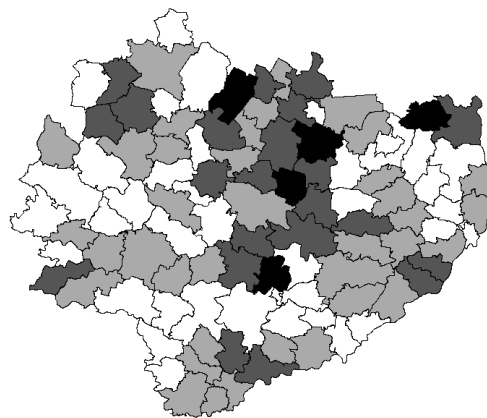
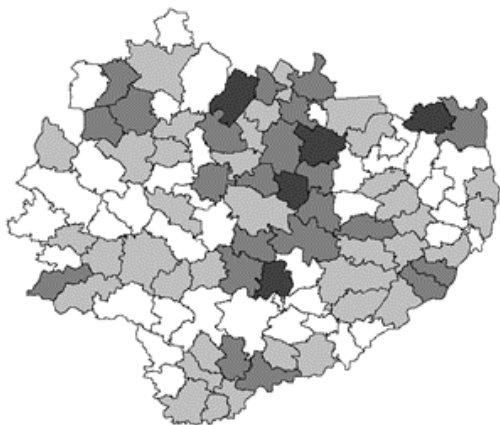
Rysunek 29. Udział zadłużenia w dochodach własnych gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)

Źródło: opracowanie własne

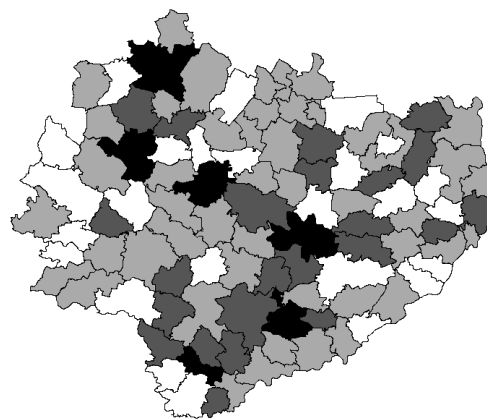
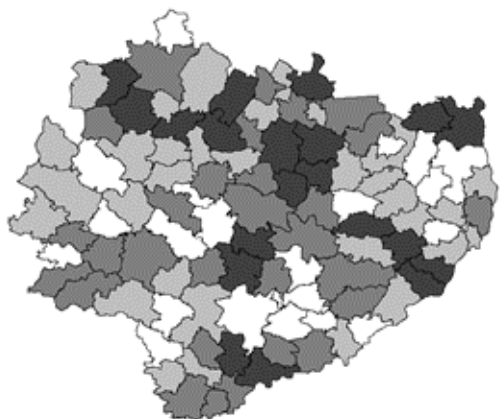


Przestrzenne zróżnicowanie udziału zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego prezentują rysunek 30 i 31. W lepszej sytuacji wg miary są jednostki gminy Gnojno (2), Bałtów (2), Bliżyn (2), w słabszej Gowarczów (2), Oksa (2), Oleśnica (3).

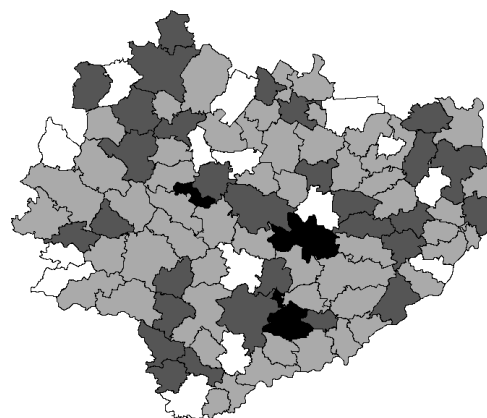
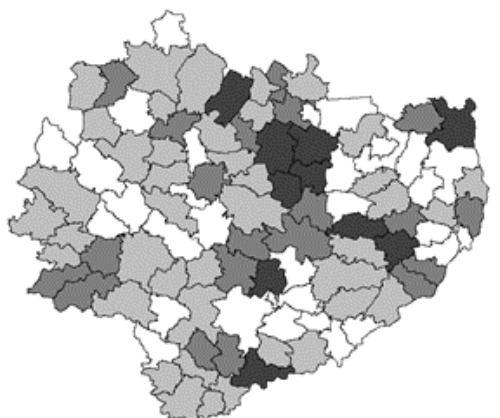
III.2020



III.2019



III.2018



grupa I

grupa II

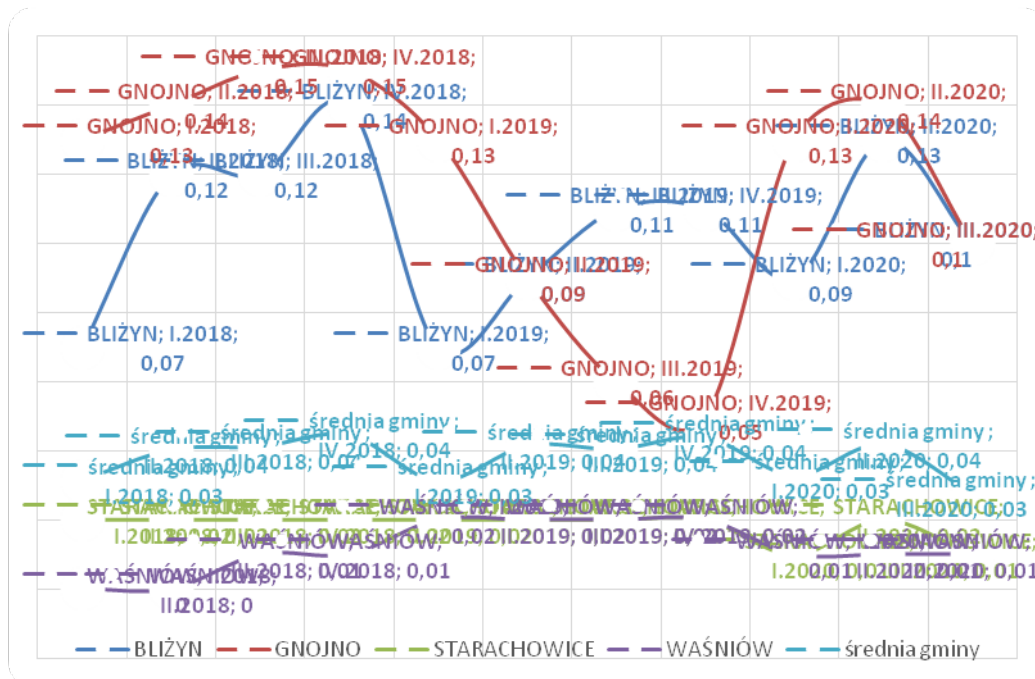
grupa III

grupa IV

Rysunek 30. Przestrzenne zróżnicowanie udziału zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli)
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 31. Przestrzenne zróżnicowanie udziału zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)
Źródło: opracowanie własne

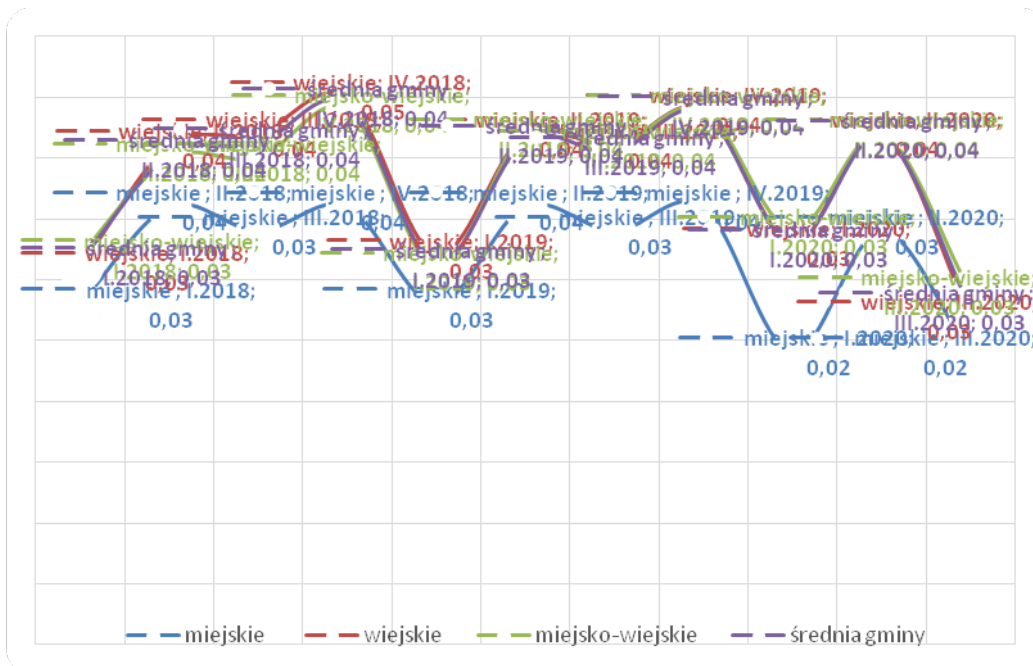
Udział odsetek w dochodach własnych gmin wskazuje na obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia. Im większa jest wartość tej relacji, tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności gminy. W III kwartale 2020 najwyższą wartość obserwujemy w gminach Bliżyn (0,07-0,1), Gnojno (0,13-0,1), najniższe zaś w gminach Starachowice (0,02-0,01), Waśniów (0-0,01; rysunek 32).



Rysunek 32. Udział odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)

Źródło: opracowanie własne

W III kwartale 2020 r. w aspekcie udziału odsetek w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego poniżej średniej (0,03-0,03) znalazły się gminy miejskie ((0,03-0,02), na poziomie średniej gminy wiejska (0,03-0,03) i miejsko-wiejskie (0,03-0,03; rysunek 33). W analizowany okresie 27 gmin miało wartość miary powyżej średniej, 23 na poziomie sarniej, 52 poniżej średniej, 10 na poziomie 0.

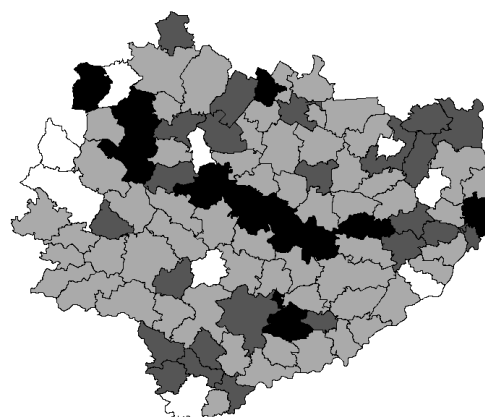
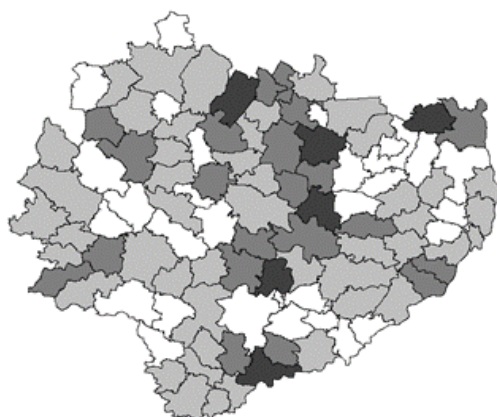


Rysunek 33. Udział odsetek w dochodach własnych gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)

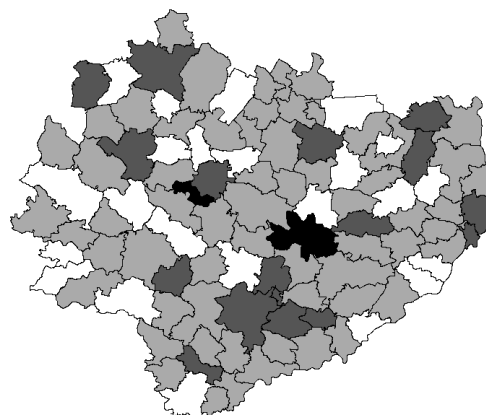
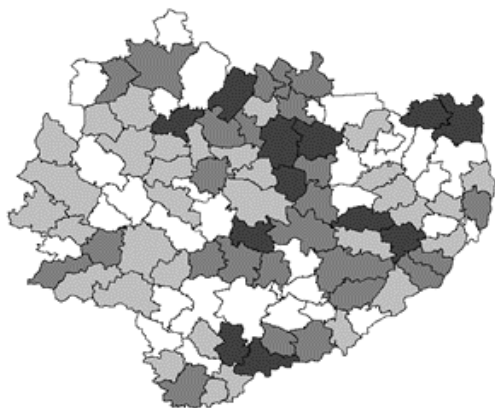
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 34 i 35 prezentuje zróżnicowanie jednostek w aspekcie wskaźnika obsługi długu przez gminy województwa świętokrzyskiego. W lepszej sytuacji były gminy Bliżyn (2), Gnojno (2), Łągów (3), na drugim kierunku znalazły się Waśniów (2), Wilczyce (2), Wodzisław (2).

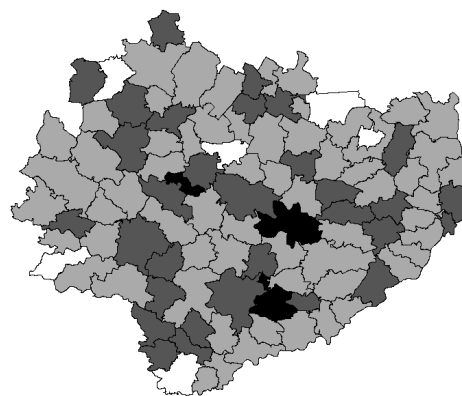
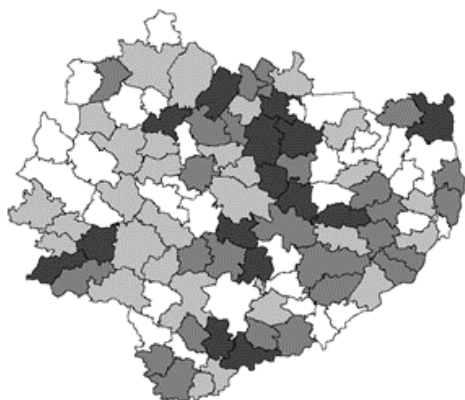
III.2020



III.2019



III.2018



grupa I grupa II grupa III grupa IV

Rysunek 34. Przestrzenne zróżnicowanie udziału odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli)
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 35. Przestrzenne zróżnicowanie udziału odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)
Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Gminy działają w coraz bardziej złożonym otoczeniu. Stanowi ono miejsce koncentracji aktywności gospodarczej oraz jest kreatorem rozwoju. Charakteryzują się one autonomią w podejmowaniu decyzji, a ich działania są skierowane na zasoby finansowe, ludzkie, rzeczowe i informacyjne. W działaniu gmin specjalnego znaczenia nabiera zarządzanie środkami finansowymi, które oddziałuje na sytuację ekonomiczną samorządu. Determinanty działania gmin mają charakter interaktywny. Są one splotem wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, które tworzą wielowymiarową przestrzeń. Należy je postrzegać, jako zbiór wzajemnie zależnych elementów. Występują one w tym samym horyzoncie czasowym i przestrzennym⁶⁶.

Gminy województwa świętokrzyskiego są przestrzennie spolaryzowane pod względem finansów, infrastruktury i potencjału gospodarczego, które kształtują procesy ich działania i efektywność. Mają na to wpływ: poziom rozwoju, charakter gospodarki oraz położenie względem silnej jednostki jakimi są jednostki miejskie, a szczególnie miasto Kielce. Samorząd jest silnie zróżnicowany z punktu widzenia poziomu dochodów i wydatków gmin. Jego sytuacja finansowa jest uzależniona m.in. od poziomu dochodów własnych, z PIT i CIT, z podatków i opłat lokalnych. Dochody własne traktowane są jako wyznacznik zamożności gminy oraz podstawowe źródło informacji o jej sytuacji finansowej. Zamożność mieszkańców (na co wskazują m.in. dochody z PIT) oddziałuje zatem na sytuację finansową.

Głównym problemem jest poziom transferów z budżetu państwa oraz niedostatek endogenicznych czynników stanowiący barierę samodzielnego zainicjowania rozwoju. Zasoby pracy i kapitałów endogenicznych kurczą się na skutek efektów wymywania (wash-out effects). Istotne jest, by proces ten nie niszczył zdolności absorpcyjnej, niezbędnej do realizacji procesów trwałego rozwoju.

Poszczególne gminy różnią się między sobą nie tylko stopniem rozwoju, lecz również potencjałami: demograficznym, ekonomicznym, finansowym, społecznym i innowacyjnym. Rozpoznanie specyfiki atrakcyjności gmin pozwoli określić kondycję jednostek, a tym samym umożliwi określenie podstaw kreatywności gmin w procesie rozwoju.

Gminy charakteryzują się także niskim poziomem samodzielności finansowej, co może stanowić istotną barierę dla przyszłego rozwoju lokalnego. Wpływ na sytuację finansową miał charakter gospodarczy gmin (przemysłowa, turystyczna, rolnicza), rodzaj gmin (miejska, wiejska, miejsko-wiejska) oraz położenie geograficzne (np. sąsiedztwo dużych miast). Sytuacja finansowa jest uzależniona m.in. od poziomu dochodów własnych, dochodów z PIT i CIT, z podatków i opłat lokalnych. W związku ze zmianą ustawy dotyczącej Pit nastąpiła zmiana struktury dochodów gmin. Znacząco wzrósł udział dotacji (które nie są atrakcyjnym źródłem dochodów, są celowe, wskazują na jakie zadania mogą być wykorzystane).

⁶⁶ Travers, T. (2012). Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success. Local Government Association, London, UK: 7-16.



Spis rysunków

Rysunek 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020, wskaźnik samodzielności finansowej).....	13
Rysunek 2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wg rodzajów gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wskaźnik samodzielności finansowej).....	14
Rysunek 3. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli).....	15
Rysunek 4. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)	15
Rysunek 5. Struktura dochodów gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, sortowano wg III.2020).....	16
Rysunek 6. Struktura wydatków gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, sortowano wg III.2020).....	17
Rysunek 7. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)	19
Rysunek 8. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)	20
Rysunek 9. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli).....	21
Rysunek 10. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)	22
Rysunek 11. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik bogactwa fiskalnego)	23
Rysunek 12. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z CIT w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli).....	24
Rysunek 13. Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik autonomii podatkowej)	26
Rysunek 14. Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik autonomii podatkowej)	26
Rysunek 15. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z podatków lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik autonomii podatkowej).....	27
Rysunek 16. Udział dochodów z dotacji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa).....	28
Rysunek 17. Udział dochodów z dotacji w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)	29
Rysunek 18. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dotacji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)	30
Rysunek 19. Udział dochodów z subwencji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa).....	31
Rysunek 20. Udział dochodów z subwencji w dochodach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik finansowej ingerencji państwa).....	31
Rysunek 21. Przestrzenne zróżnicowanie udziału subwencji w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik finansowej ingerencji państwa)	32



Rysunek 22. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)	33
Rysunek 23. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)	34
Rysunek 24. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej).....	35
Rysunek 25. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik samodzielności finansowej).....	36
Rysunek 26. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik samodzielności finansowej)	37
Rysunek 27. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli; wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej)	38
Rysunek 28 Udział zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	39
Rysunek 29. Udział zadłużenia w dochodach własnych gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)	39
Rysunek 30. Przestrzenne zróżnicowanie udziału zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli).....	40
Rysunek 31. Przestrzenne zróżnicowanie udziału zadłużenia w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)	40
Rysunek 32. Udział odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	41
Rysunek 33. Udział odsetek w dochodach własnych gmin według rodzajów w województwie świętokrzyskim w latach 2018-2020 (sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)	42
Rysunek 34. Przestrzenne zróżnicowanie udziału odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wg wartości kwartyli).....	43
Rysunek 35. Przestrzenne zróżnicowanie udziału odsetek w dochodach własnych gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg wartości miary autokorelacji wewnętrznej, miary lokalnej Morana)	43



Spis tabel

Tabela 1. Wybrane definicje sytuacji finansowej	7
---	---

