

# ŚIST

---

## Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego

Raport sytuacji finansowej powiatów woj. 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



*Szanowni Państwo,*

Fundacja Świętokrzyski Instytut Samorządu Terytorialnego z prawdziwą przyjemnością przekazuje na Państwa ręce **„Raport nt. sytuacji finansowej powiatów 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 powiatowym. Samorząd terytorialny i dynamiczna, rozwojowa, bliska mieszkańcom Polska Lokalna to nasz ogromny, polski sukces w Europie XXI wieku. To właśnie w powiatach 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 zmieniły się nasze „szare drogi powiatu”, jak poprawiła się infrastruktura, opieka medyczna i społeczna, czy też szkolnictwo zawodowe. Łatwo zapominamy trudne lata 90-te i reformę samorządową, gdy powiaty na nowo definiowały swoją rolę na mapie Polski. Potem wielkie przełomy: wejście Polski do Unii Europejskiej, fundusze unijne, wielka lokalna energia społeczna i pięknie wszystko się rozpędziło.

Punkt, w którym dziś jesteśmy to prężne świętokrzyskie powiaty, pozyskujące środki, inwestujące i wspierające codzienne społeczno-gospodarcze życie swoich mieszkańców. Ale wyzwania wcale nie ubyło – wręcz przeciwnie: demografia, nowoczesna infrastruktura, transport publiczny, opieka medyczna, szczególnie w dobie pandemii wirusa SARS-CoV-2 to tylko pierwsze z długiej listy. A każde działanie wymaga zdrowych i stabilnych finansów powiatowych. I planowania długoterminowego. Jakie czynniki wpływają na poziom dochodów własnych powiatów, subwencji ogólnych i dotacji celowych? Co można zrobić, aby poprawić i ustabilizować budżet skromnego, świętokrzyskiego powiatu „daleko od szosy”? 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 powiatów 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

System gospodarki lokalnej zmienia się w czasie. Jest to wieloelementowa budowa, która składa się m.in. z finansów, infrastruktury, środowiska naturalnego, demografii i rynku pracy, itd. Stopień natężenia walorów endogenicznych regionu, a także ich struktury i wzajemne sprzężenia kształtować będzie proces rozwoju. Zachowania organizacji są determinowane sprzężeniami zwrotnymi, zarówno wewnętrznymi, jak i z otoczeniem.

Działalność powiatów łączy się z realizacją zadań publicznych. Ich wykonywanie wymaga dysponowania adekwatnymi środkami finansowymi w stosunku do wyznaczonych zadań (co powinno zapewnić im bezpieczeństwo finansowe). Powiaty jeśli chcą podjąć walkę konkurencyjną z innymi muszą być atrakcyjne. Są one ośrodkami życia gospodarczego, społecznego czy kulturalnego. W funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego specjalnego znaczenia nabiera zarządzanie środkami finansowymi, które oddziałują na sytuację ekonomiczną samorządu, warunki realizacji zadań, osiągnięcie założonych celów.

Powiaty stanowią średni szczebel administracji samorządowej w Polsce. Realizują one usługi publiczne dla swoich mieszkańców. Ich rolą jest pobudzanie lokalnej społeczności do aktywnej działalności na rzecz całego kraju<sup>1</sup>. Właściwa realizacja zadań wymaga adekwatnych środków finansowych. Wszystkie dochody powiatu zaklasyfikowane mogą być do dochodów własnych, subwencji ogólnej lub dotacji<sup>2</sup>. Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, powierzone mu ustawowo, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>3</sup>.

Bezpieczeństwo finansowe w ujęciu finansów to gwarancja istnienia i rozwoju instytucji (organizacji). Odnosi się do ogółu decyzji finansowych, które podejmujemy w związku z gospodarowaniem majątkiem. Bezpieczeństwo finansowe oznacza brak zagrożeń w sferze finansów publicznych<sup>4</sup>. Lokalny wymiar bezpieczeństwa wciąż zyskuje na znaczeniu ze względu na trendy społeczno-cywilizacyjne oraz wzrost wartości znaczenia regionu w aspekcie ekonomiczno-gospodarczym i społecznym. W ujęciu lokalnym bezpieczeństwo dotyczy ludzi, grup ludzi, różnych organizacji oraz sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur administracyjnych (jak gmina, powiat, województwo)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Bochliński, J. Zawadzki, Polska – nowy podział terytorialny, Świat Książki, Warszawa 1999, s. 5

<sup>2</sup> M. Podstawka, B. Suchodolski Źródła finansowania zadań powiatów na przykładzie powiatów województwa lubelskiego ....

<sup>3</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późniejszymi zmianami, art. 2.

<sup>4</sup> Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe, red. K. Jajuga, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 15.

R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych, Oficyna Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>5</sup> W. Kitler, Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji, TWO, Zeszyt Problematyczny 1(61) 2010, s. 18.



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.

### Atrakcyjność regionu (istota i determinanty) a sytuacja finansowa

Przestrzeń społeczno-gospodarcza powiatów jest wieloelementowym systemem. Składają się na nią m.in. zasoby środowiska naturalnego, infrastruktury, pracy i kapitału, środki finansowe. Proces działania jednostki odbywa się w wielu elementach przestrzeni środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Zróżnicowania przestrzenne poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego poszczególnych obszarów mają charakter obiektywny i wynikają ze zróżnicowania przestrzeni geograficznej. Regiony różnią się lub są podobne ze względu na swoją historię, dziedzictwo, krajobraz, funkcję, zasoby i kapitały, położenie i powiązanie, atrakcyjność i konkurencyjność. Czynniki rozwoju (kapitał terytorialny) ulegają redefinicji zmieniając swój zakres, sposób interpretacji, mechanizm oddziaływania oraz istotnie różnicują się w przestrzeni. Czynniki rozwoju powinny stanowić jeden z podstawowych celów i instrumentów interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie zmierzającej poprzez wzmocnienie sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny - dyfuzja rozwoju – rozwój, zapewniającej trwały rozwój terytorium<sup>6</sup>.

Zasoby finansowe są podstawą działania powiatu, warunkując realizację jego zadań bieżących oraz rozwojowych. Ich analiza umożliwia ocenę struktury samego budżetu, lecz również pośrednio stanu lokalnej gospodarki. Poziom i struktura dochodów warunkują aktywność powiatów. Finanse pozwalają dokonać całościowej oceny działania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych<sup>7</sup>.

---

Dziekański P., Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzwaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej, „Kultura bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 16.

<sup>6</sup> Markowski T., Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, (w:) System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25-44.

Markowski T., Zintegrowane planowanie rozwoju (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.),cPrzyszłość Wolności, wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2014, s. 335-367.

Markowski T., Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi (w:) Świat współpracy świat konfrontacji, wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2015, s. 289-301.

Zbigniew Przygodzki Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcje współpracy Barometr Regionalny. Analizy i prognozy 2015 | 4(42) | 29-33

<sup>7</sup> Dennis, L., *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida, 2004, p. 43-45.



Prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej wymaga wielu informacji wspomagających proces decyzyjny władz samorządowych. Istotna jest ocena sytuacji finansowej, a także analiza czynników i zjawisk mających na nią wpływ.

Budżet jest wyrazem polityki w zakresie zarządzania posiadany przez powiat potencjałem oraz stanowi podstawę do podejmowania optymalnych decyzji i wyznacza kierunki działań samorządu w poszczególnych dziedzinach<sup>8</sup>. Dobra sytuacja finansowa, efektywność działania jest z jednej strony celem działania, z drugiej skutkiem wcześniej podjętych decyzji i związanych z tym szans rozwojowych.

Sytuacja finansowa to stan jej finansów w określonym przedziale czasowym. O jej poziomie świadczy m.in. zdolność do osiągnięcia równowagi budżetowej czy też powiększania majątku gminy. Do analizy sytuacji finansowej wykorzystuje się m.in. takie parametry jak: poziom dochodów gminy, samodzielność finansowa jednostki, wielkość wydatków inwestycyjnych, zdolność do pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, osiągnięty przez gminę wynik finansowy<sup>9</sup>. Sytuacja finansowa jest ściśle z poziomem rozwoju, rozumianym jako kompleks ilościowych i jakościowych przeobrażeń na terenie danej jednostki, odnoszący się do poziomu życia mieszkańców oraz funkcjonowania podmiotów gospodarczych<sup>10</sup>.

J.W. Douglas i R.K. Gaddie odnoszą sytuację finansową do możliwości terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności<sup>11</sup>. Dochody i wydatki, opodatkowanie oraz zadłużenie, kształtują poziom sytuacji finansowej, i są wielowymiarową koncepcją o różnych ramach czasowych powiązane ze sobą, dlatego muszą być analizowane i oceniane łącznie<sup>12</sup>. Sytuacja finansowa to zdolność do świadczenia usług publicznych na co najmniej dotychczasowym poziomie, pozyskiwania środków finansowych ze zwrotnych i bezzwrotnych źródeł na realizację przyszłych zadań<sup>13</sup>.

Atrakcyjność to zdolność skłonienia do prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie jej prowadzenia. Wynikają

---

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, *Więś i Rolnictwo*, 2 (175), 2017, pp. 69–92.

<sup>8</sup> J. Filas, M. Piszczek, I. Stobnicka, 1999, Budżet zadaniowy-narzędzia i procedury, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.

<sup>9</sup> L. Ossowska, A. Ziemińska, 2010, Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4(18), s. 73-74.

<sup>10</sup> A. Sobczyk, 2010, Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 81, Warszawa, s. 125-136; T. Kopyściański, T. Rólczyński, 2014, Analiza wskaźników opisujących sytuację finansową powiatów w województwie dolnośląskim w latach 2006-2012, *Studia Ekonomiczne*, Nr 206, Wyd. UE w Katowicach, Katowice, s. 61-62.

<sup>11</sup> J.W. Douglas, R.K. Gaddie, State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited, *Public Budgeting & Finance*, t. 22, <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00063> (2002).

<sup>12</sup> R. Hendrick, Assessing and measuring the fiscal health of local governments, *Urban Affairs Review*, t. 40, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1177/1078087404268076> (2004).

<sup>13</sup> Jastrzębska, M. (2002). Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki). *Samorząd Terytorialny*, 11, 29-40.



one ze specyficznych cech obszaru w którym rozwijana jest działalność społeczno-gospodarcza. Atrakcyjność, to zdolność skłonienia inwestora do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji, a także zdolność regionu do absorpcji kapitału rzeczowego i finansowego w formie inwestycji. Atrakcyjność (atrakcyjność gospodarcza, infrastrukturalna, turystyczna, inwestycyjna, środowiska naturalnego) to skumulowana wartość zmiennych endogenicznych zasobów lokalnych. Na atrakcyjność składa się z wiele determinant i działań, przyjmuje ona postać złożoną ze względu na ukierunkowanie na wielowymiarowe rezultaty.

Atrakcyjność wynika ze specyficznych cech obszaru w którym rozwijana jest działalność społeczno-gospodarcza. Jednostki oferując optymalną ich kombinację są atrakcyjne, gdyż pozwalają na zmniejszenie ryzyka niepowodzenia działalności społeczno-gospodarczej. Obszar charakteryzujący się walorami lokalizacyjnymi istotnymi dla inwestora może przyciągnąć inwestycje i tym samym wywołać efekt rozwojowy poprzez tworzenie bazy ekonomicznej oraz podjęcie wytwarzania produktów i usług na rzecz rynku wewnętrznego. Potencjał gospodarczy, infrastrukturalny, demograficzny, środowiska naturalnego i finansowy w konsekwencji przyczynia się do atrakcyjności i rozwoju danego obszaru lub regionu<sup>14</sup>.

## 2.

### Wielowymiarowy obszar działania powiatów

W warunkach zmienności otoczenia powiaty poszukują sposobów, które zagwarantowałyby im rozwój czy optymalne zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Efektywność stanowi jeden z mierników oceny skuteczności ich działania w dynamicznym otoczeniu. Kompleksowe ujęcie efektywności powinno zawierać łączną ocenę celowości, racjonalności i efektywność w wszystkich obszarach działania powiatów. Przestrzeń społeczno-gospodarcza powiatów jest wieloelementowym systemem, na który składają się m.in. społeczność lokalna, przedsiębiorstwa, jak również czynniki endogeniczne i egzogeniczne. Wymienić tu należy zasoby środowiska naturalnego, infrastruktury, pracy i kapitału. Wielowymiarowość procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych składających się na działania powiatów sprawia, że efektywność ich jest wynikiem działalności różnych podmiotów władzy publicznej, firm, instytucji i mieszkańców regionu.

O wielowymiarowości procesu rozwoju świadczą kierunki działania powiatów i powiązanych ze sobą czynników ekonomicznych, społecznych, infrastrukturalnych i naturalnych, jak również osiągnane korzyści w aspekcie przestrzennym, społecznym, gospodarczym itd. Działania te koncentrują się najczęściej wokół celów, wśród których wyróżnić należy trwały rozwój, wzrost dochodów mieszkańców i budżetu, czy rozwój przedsiębiorczości.

---

<sup>14</sup> M. Nowicki, 2014 (red.), Atrakcyjność inwestycyjna województw, IBNGR, Warszawa, s. 11.

Determinanty działania powiatów mają charakter interaktywny. Są splotem wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, które tworzą wielowymiarową przestrzeń wzajemnie zależnych elementów. Występują one w tym samym horyzoncie czasowym i przestrzennym<sup>15</sup>. Różnorodność działań powiatów sprawia, że ocena, w jaki sposób wpływają one na efektywność funkcjonowania nie jest sprawą łatwą. Specyficznymi uwarunkowaniami oceny działań powiatów są: nadrzędny charakter zadań społecznych, powszechna dostępność usług użyteczności publicznej, równoprawne korzystanie z usług użyteczności publicznej przez wszystkich obywateli, ciągłość świadczenia usług użyteczności publicznej, stały charakter prowadzonej działalności itd.<sup>16</sup>. Istnienie różnic w rozwoju jednostek jest zjawiskiem obiektywnym, natomiast ich pomiar jest obciążony subiektywizmem. Jego siłę determinują czynniki gospodarcze, finansowe, społeczne, jak i zasób informacji, którym podmioty dysponują.

A. Łuczyszyn podkreśla złożoność i dynamikę przedmiotu oddziaływania w polityce rozwoju lokalnego oraz wielowymiarowość procesów zachodzących w lokalnej gospodarce. Wobec konieczności określania właściwych relacji między poszczególnymi celami rozwoju na płaszczyznach społecznej, gospodarczej i środowiskowej skuteczna realizacja polityki rozwoju jest szczególnie trudnym wyzwaniem dla władz samorządowych<sup>17</sup>. Wymaga to posiadania w warunkach dynamiki zmian i ich wpływu na stosunki ekonomiczne w lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomiczno-środowiskowej, wielu informacji, które powinny stanowić wielowymiarową przestrzeń wsparcia procesu decyzyjnego władz lokalnych. Problemem, w warunkach asymetrii lokalnej gospodarki staje się ustalenie zmiennych cząstkowych służących do analizy zjawiska. Zbyt duża liczba zmiennych czy zła jakość zmiennych prowadzą do mało realnej oceny, złych decyzji władz lokalnych<sup>18</sup>.

System gospodarczy w procesie tworzenia i rozwoju nowych podmiotów ekonomicznych czy rozwoju regionów znajduje się w stanie ciągłych zmian. W takich warunkach kształtują się nowe relacje między podmiotami gospodarczymi, podmiotami administracji.

---

<sup>15</sup> A. Zeliaś, Teoria prognozy, PWE, Warszawa 1997; A. Zeliaś, Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym, Kraków 2000.

<sup>16</sup> A. Styś (red.), Marketing usług, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 111; S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 1997, s. 19-25; M. Krzyżanowska, Marketing usług organizacji niekomercyjnych, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000, s. 11; M. Bednarczyk, Organizacje publiczne, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 2001, s. 21.

<sup>17</sup> A. Łuczyszyn, Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013, s. 129.

<sup>18</sup> Szymła Z., 2000, Determinanty rozwoju regionalnego, Wrocław, s. 59.





### 3. Materiał i metoda badawcza

Ocena działania powiatu zależy od rozwiązań systemowych umożliwiających samodzielność w podejmowaniu decyzji w aspekcie zasobów finansowych, środowiska naturalnego, infrastruktury, przedsiębiorczości. Wzrasta złożoność zjawisk, zwiększa się ich niepewność, co powoduje coraz większe uzależnienie jakości podejmowanych decyzji od jakości posiadanych przez niego informacji<sup>19</sup>. Pomiar efektywności działania jest narzędziem wzmocnienia odpowiedzialności i przejrzystości władz lokalnych. Zawęża on spojrzenie do wykorzystywanych zasobów i realizowanych procesów, ponieważ zmusza do zachowania w polu uwagi rezultatów, jakie zamierza się osiągnąć.

Celem opracowania jest diagnoza i określenie przyczyn dyspersji przestrzennej poziomu sytuacji finansowej powiatów 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 powiatów

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)
- 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.

<sup>19</sup> K. Jajuga, Statystyczna analiza wielowymiarowa, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 9.



#### 4.

### Sytuacja finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego

Województwo świętokrzyskie leży w południowo-wschodniej części Polski. Symbolem regionu jest również słynny benedyktyński klasztor na Łysej Górze<sup>20</sup>. Powierzchnia województwa świętokrzyskiego to 11691,05 km<sup>2</sup>, co stanowi 3,74% obszaru kraju. 66% powierzchni województwa to obszary chronione<sup>21</sup>. Świętokrzyskie ma charakter przemysłowo-rolniczy<sup>22</sup> o wysokim stopniu koncentracji działów przemysłu związanych z produkcją i obróbką metali, wydobywaniem i przetwórstwem surowców mineralnych oraz produkcją artykułów spożywczych.

Główne gałęzie przemysłu regionu świętokrzyskiego stanowią: hutniczy (Ostrowiec Świętokrzyski), metalowy (Skarżysko-Kamienna), maszynowy (Starachowice), materiałów budowlanych (Kielce), ceramiczny, odlewniczy (Końskie), spożywczy (Pińczów, Kielce). Gospodarka regionu świętokrzyskiego bazuje na przemyśle wydobywczym w zakresie materiałów budowlanych (wapienie, dolomity, margle, gipsy, piaskowce), dzięki czemu województwo zyskało miano stolicy polskiego budownictwa.

Większość ośrodków miejskich województwa świętokrzyskiego koncentruje się na obszarze dawnego Staropolskiego Okręgu Przemysłowego, który ma bogate tradycje związane z przemysłem, głównie wydobywczym i przetwórczym surowców mineralnych (rud żelaza, miedzi, ołowiu). Rolnicze południe stanowi zaplecze dla produkcji ekologicznej żywności.

Region położony jest między dwoma korytarzami infrastruktury transportowej relacji wschód-zachód (autostrady A2 i A4) oraz relacji północ-południe (autostrada A1). Stan infrastruktury drogowej utrudnia konkurowanie z ościennymi województwami. Budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz kanalizacji sanitarnej w miastach i gminach wzmacnia konkurencyjność regionu.

Głównymi atutami województwa są: uczelnie wyższe (Politechnika Świętokrzyska w Kielcach, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), dobre warunki dla rozwoju turystyki (Góry Świętokrzyskie), surowce naturalne (złoża surowców budowlanych (rejon Gór Świętokrzyskich), siarka (okolice Buska-Zdroju oraz Grzybów) oraz wody mineralne (Busko-Zdrój - Buskowianka), wody

<sup>20</sup> Stan środowiska w województwie świętokrzyskim w latach 2000 – 2006, <http://kielce.pios.gov.pl/raporty/rocz/2008/mozaikowy08.pdf> (12.02.2014); Stan środowiska w województwie świętokrzyskim, Raport 2017 <http://kielce.pios.gov.pl/content/raporty/rocz/2017/raport2017.pdf> (11.12.2017).

<sup>21</sup> M.A. Józwiak, M. Józwiak, M. Strzyż, Predyspozycje naturalne regionu świętokrzyskiego do rozwoju turystyki, Krajobraz a Turystyka, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego Nr 14, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec 2010.

<sup>22</sup> Charakterystyka dotyczy przewagi danego rodzaju działalności w regionie: przemysłowa północ i rolnicze południe.



siarczkowe (Busko-Zdrój)), korzystne uwarunkowania dla rozwoju produkcji rolno-spożywczej, energetyczny (Połaniec)<sup>23</sup>.

W ostatnim czasie region poprawił swoje walory lokalizacyjne, a osiągnięty poziom produktu krajowego brutto spowodował wyłączenie regionu z grona obszarów o najwyższej intensywności pomocy publicznej. Niemniej jednak województwo nie należy do atrakcyjnych polskich regionów<sup>24</sup>.



Rysunek 1. Powiaty województwa świętokrzyskiego

Źródło: opracowanie własne

	Charakterystyka
staszowski	rolnictwo, handel, usługi
skarżyski	przemysł metalowy, rolnictwo, handel i usługi, budownictwo
kielecki	przemysł wydobywczo-przetwórczy surowców mineralnych, produkcja artykułów spożywczych
opatowski	rolnictwo, agroturystyka, przemysł (cement), mleczarstwo
sandomierski	rolnictwo (ogrodnictwo, sady), agroturystyka, przemysł (huta szkła)
konecki	odlewnictwo, budownictwo, handel, hotelarstwo, transport
włoszczowski	rolnictwo, handel, usługi, rekreacja
starachowicki	przemysł maszynowy i metalowy
buski	rolnictwo (warzywa, sady), agroturystyka, uzdrowiska
ostrowiecki	hutnictwo żelaza, handel, usługi
pińczowski	rolnictwo, handel, usługi, przemysł wydobywczy
jędrzejowski	rolnictwo, agroturystyka, przetwórstwo rolno-spożywcze
kazimierski	rolnictwo, budownictwo, handel, usługi

Rysunek 2. Charakter gospodarczy powiatów województwa świętokrzyskiego

<sup>23</sup> ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA REGIONÓW, 2016, Województwo świętokrzyskie, Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. w Instytucie Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie Warszawa, grudzień 2016.

<sup>24</sup> ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA REGIONÓW, 2017, Województwo świętokrzyskie, Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. w Instytucie Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie Warszawa, listopad 2017.

Źródło: opracowanie na podstawie ...

Powiaty realizują zadania o charakterze bieżącym, jak i rozwojowym związane z zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnej. Do ich realizacji konieczne są zasoby finansowe, które powinny być proporcjonalne do kompetencji przewidzianych prawem. W przypadku Polski, zgodnie z art. 167 Konstytucji RP, dochodami jednostek samorządu są ich dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochody własne stanowią szczególny rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych, traktuje się je bowiem jako wskaźnik poziomu tej samodzielności<sup>25</sup>. Dochody własne samorządu są uzależnione m.in. od sytuacji gospodarczej w skali lokalnej<sup>26</sup>. Wielkość dochodów własnych samorządu, a szczególnie wysoki udział w dochodach ogółem, świadczy o zamożności JST i niezależności od transferów z budżetu państwa. Wysoki poziom dochodów własnych związany jest bowiem z ich relatywnie dużą stabilnością w czasie, co daje możliwość podejmowania określonych decyzji zarówno o charakterze taktycznym jak i strategicznym, a tym samym kształtowania lokalnej polityki finansowej<sup>27</sup>. Odpowiedni poziom dochodów własnych zapewnia swobodę w kształtowaniu polityki finansowej. Stanowią one zabezpieczenie realizacji potrzeb lokalnej społeczności<sup>28</sup>. Samodzielność finansowa w sferze dochodów JST sprowadzana jest zazwyczaj do uprawnień, jakie posiadają organy samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na danym terenie<sup>29</sup>. Stabilność dochodów budżetowych i co za tym idzie samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, w dużej mierze warunkują prawidłowy proces świadczenia usług publicznych. W istotny sposób oddziałują również na zdolność realizacji zadań o charakterze rozwojowym w ujęciu długookresowym<sup>30</sup>.

Dochody własne powiatów uzależnione są od rozwoju gospodarczego jednostki, co powinno stymulować podejmowanie przez władze decyzji wspierających rozwój gospodarczy. Działania te, stymulując rozwój gospodarczy, prowadzą do poszerzenia bazy ekonomicznej i w konsekwencji doprowadzają do wzrostu dochodów.

<sup>25</sup> J. Marczak, W sprawie klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w: Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań-Wrocław 2007, s. 175.

<sup>26</sup> Ustawa o dochodach..., 2010

<sup>27</sup> Brezdeń P., Spallek W. (2012), Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 19.

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

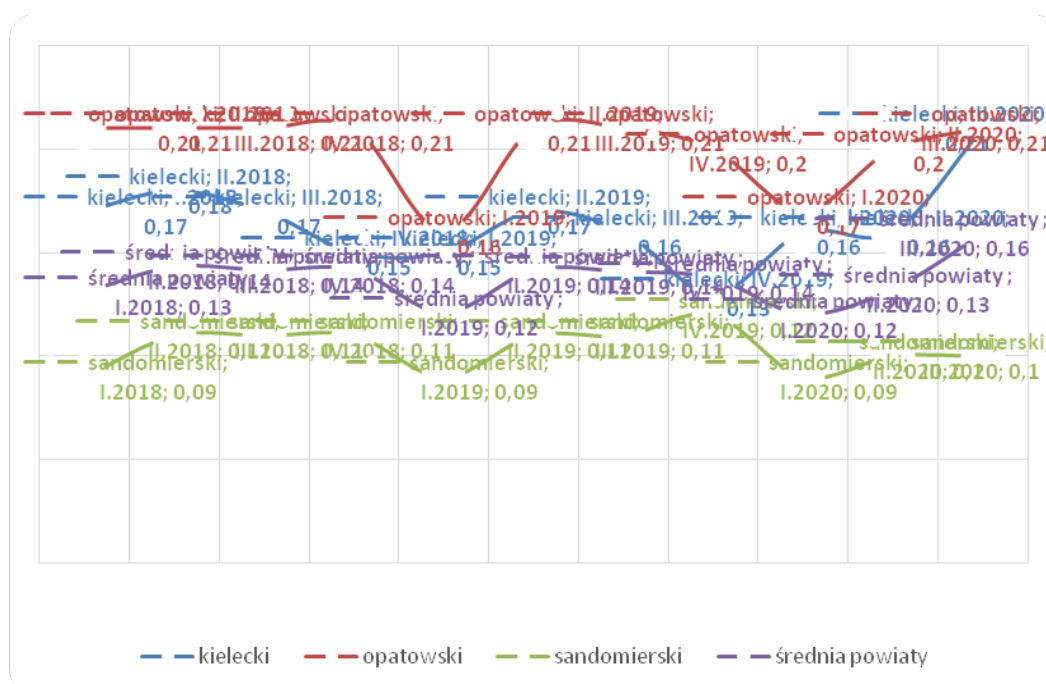
<sup>28</sup> J. Zawora, Samodzielność finansowa samorządu gminnego, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 40-42.

<sup>29</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Finanse samorządu terytorialnego, AE Kraków, 2002, s. 69 i n.

<sup>30</sup> 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.



Analiza udziału dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (według kwartałów) wskazuje, iż w najlepszej sytuacji w III kwartale 2020 r. znalazły się powiat kielecki (0,17-0,21) i opatowski (0,21-0,21), w najgorszej powiat sandomierski (0,09-0,1). Ocena dynamiki zmian relacji dochodów własnych do dochodów ogółem wskazanych powiatów wskazuje, że najwyższe zmiany obserwujemy w powiecie kieleckim (0,24), opatowskim (0,23), pozytywne zmiany są także w powiecie opatowskim (0,11). Spośród powiatów województwa świętokrzyskiego 6 ma wartość badanej zmiennej powyżej średniej, 1 powiat na poziomie średniej (0,13-0,16; dynamika 0,23), 6 poniżej średniej.



Rysunek 3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)

Źródło: opracowanie własne

Na rysunku ..... zilustrowano klasyfikację powiatów województwa świętokrzyskiego ze względu na udział dochodów własnych w dochodach ogółem (czarny kolor jednostki o najwyższej wartości analizowanej zmiennej, czym kolor jaśniejszy jednostki o niższym poziomie zmiennej). Klasyfikację powiatów przeprowadzono na podstawie kwartyli, które stanowią wartości progowe dla kolejnych grup. W III kwartale 2020 r. w najlepszej sytuacji według badanej zmiennej znalazły się powiaty kielecki, opatowski, kazimierski. Na drugim biegunie znalazły się powiaty skarżyski, buski, staszowski i sandomierski.

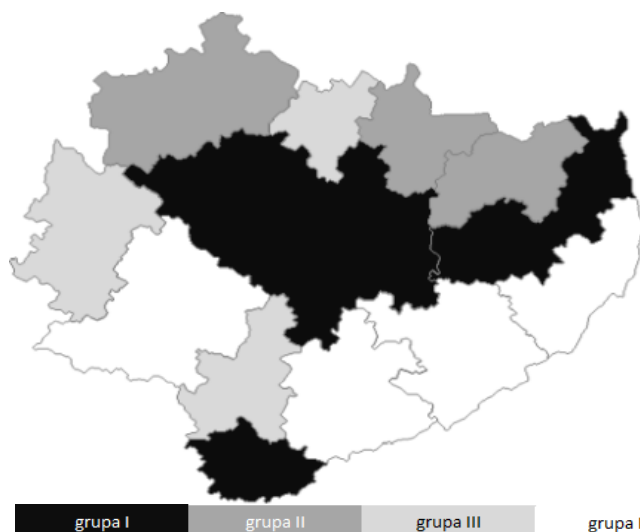
III.2020



III.2019



III.2018



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



Rysunek 4. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów)

Źródło: opracowanie własne

Wśród przyczyn zróżnicowania sytuacji demograficznej należy wymienić m.in. obserwowane zwłaszcza w jednostkach dużych procesy suburbanizacyjne, a także profil gospodarczy i związany z nim rynek pracy oraz pełnione przez miasta funkcje (rolnicza, przemysłowa, turystyczna, itd.)<sup>31</sup>. Wpływ zmian demograficznych na gospodarkę i budżet związany jest ze spadkiem liczby ludności, migracjami oraz starzeniem się społeczeństwa, a wynika ze stałego wydłużania się przeciętnego trwania życia.

Kapitał ludzki jest jednym z ważniejszych czynników wyjaśniających współczesne procesy rozwoju gospodarek regionów. Jego zróżnicowane zasoby i jakość w istotny sposób determinują osiągnięty poziom rozwoju oraz możliwości wzrostu i gospodarczego<sup>32</sup>. Składają się na niego ogół predyspozycji, wiedzy, umiejętności wraz z kompetencjami, które pozwalają je spożytkować w konkretnych działaniach<sup>33</sup>. Obserwowane, jak i prognozowane ubytki zaludnienia oraz starzenie demograficzne istotnie rzutują na lokalną i regionalną politykę przemian społeczno-gospodarczych.

Migracje są czynnikiem wywołującym istotne zmiany w poziomie zaludnienia i w różnorodnych strukturach ludności<sup>34</sup>. Decyzje o migracjach wewnętrznych podejmują głównie osoby młode. Migracje te mają zazwyczaj charakter trwały. Wpływają one w istotnym stopniu 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-polityczne<sup>35</sup>. W odniesieniu do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zjawisko migracji może wiązać się z utratą części dochodów, zwłaszcza z tytułu udziału podatku dochodowego od osób fizycznych.

Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 przedstawia rysunek 5. W najlepszej sytuacji w badanym obszarze mimo spadku dynamiki (-0,09) był powiat kielecki (0,23-0,21), na drugim biegunie powiatów znalazł się kazimierski (0,06-0,05; spadek o -0,17 wartości zmiennej). W relacji to wartości średniej (0,12-0,12) dla powiatów województwa<sup>4</sup> mają wartość powyżej jej, 3 na jej poziomie a 6 poniżej.

<sup>31</sup> [http://journals.pan.pl/Content/107796/PDF/Studia+KPZK+183\\_Śleszyński.pdf?handler=pdf](http://journals.pan.pl/Content/107796/PDF/Studia+KPZK+183_Śleszyński.pdf?handler=pdf)

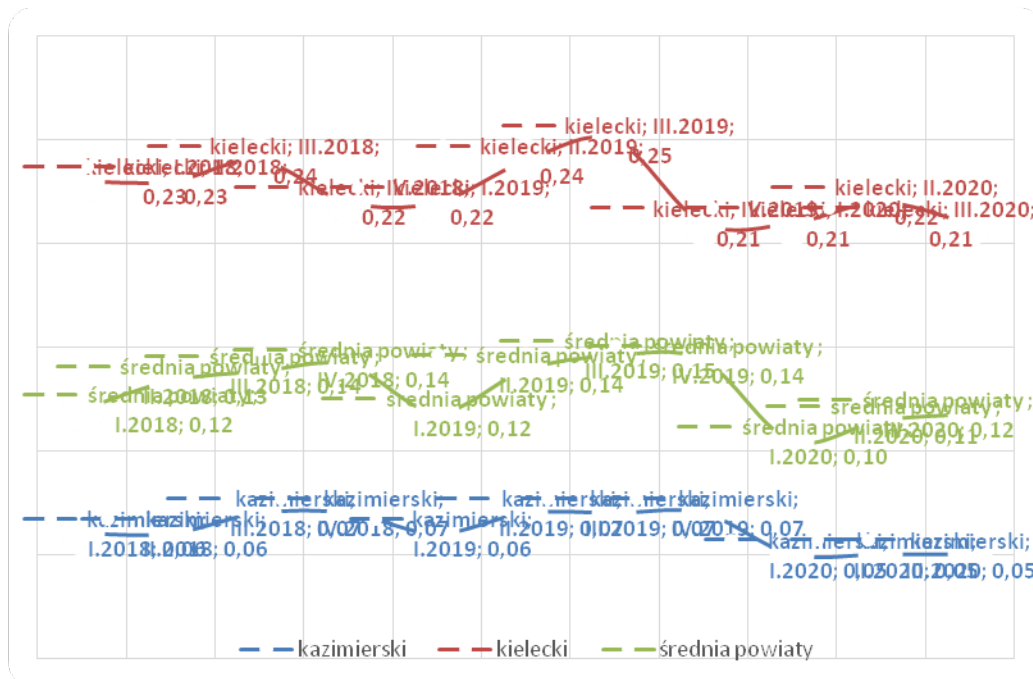
<sup>32</sup> Nazarczuk J.M., Cicha- Nazarczuk M., 2014, Zróżnicowanie kapitału ludzkiego w regionach Polski, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 114, Rola kapitału ludzkiego w rozwoju społeczno- -gospodarczym regionu.

<sup>33</sup> Por.: T. Bał-Woźniak, Kapitał intelektualny w gospodarce opartej na wiedzy [w:] D. Kopycińska (red.), Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006 s. 75–77.

<sup>34</sup> M. Okólski, Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.

<sup>35</sup> Saldo migracji ludności na 1000 osób, <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2259,pojecie.html> (28.02.2018).





Rysunek 5. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)

Źródło: opracowanie własne

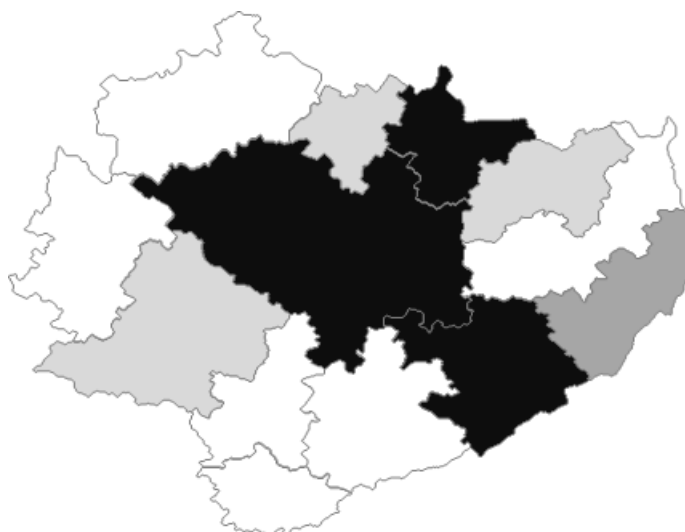
Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 6. W najlepszej sytuacji znalazły się powiaty starachowicki, kielecki oraz staszowski, w najgorszej opatowski, pińczowski, buski, kazimierski. W lepszej sytuacji znalazły się powiaty o rozwiniętym (rozwijającym się) rynku pracy, funkcji przemysłowej, rozwijającej się sferze MSP.

III.2020





III.2019



III.2018



Rysunek 6. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów)

Źródło: opracowanie własne

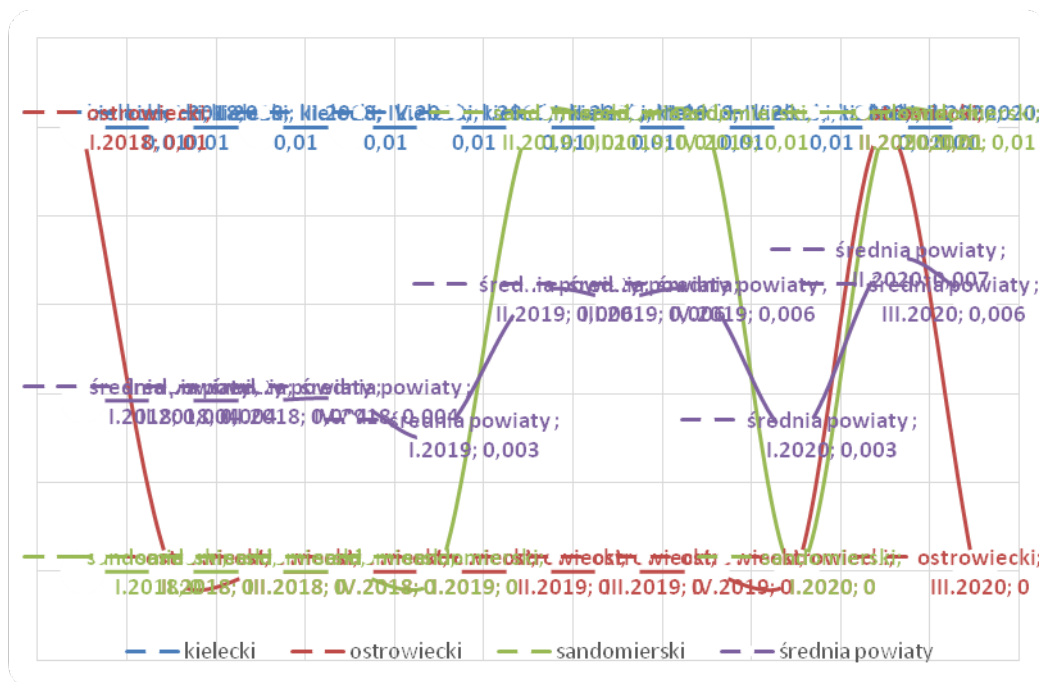
Przedsiębiorczość odgrywa istotną rolę w procesie wzrostu gospodarczego. Stanowi ona szansę na zwiększenie potencjału rozwojowego (zwiększenie bazy ekonomicznej). Stworzenie korzystnych warunków rozwoju lokalnej przedsiębiorczości należy do głównych zadań władz samorządowych<sup>36</sup>. Przedsiębiorczość wpływa na procesy wzrostu gospodarczego oraz sferę społeczną. Przejawia się ona

<sup>36</sup> Kaleta A., 1997, Problematyka aktywizacji społeczności lokalnych [w] W. Maik, Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 177

przez odkrywanie i wprowadzanie w życie produktów i usług, powstawanie nowych przemysłów i przedsiębiorstw zastępujących stare, tworzenie miejsc pracy<sup>37</sup>.

Rozwój przedsiębiorczości powinien być rozpatrywany w kontekście różnych elementów składających się na proces rozwoju lokalnego. Te elementy to m.in.: środowisko, kultura, społeczność, gospodarka, infrastruktura i władza samorządowa. W wyniku przedsiębiorczości rozumianej jako podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej powstają podmioty gospodarcze tworzące miejsca pracy, często w formie samozatrudnienia oraz firm rodzinnych, co stwarza możliwość zarobkowania, a następnie kreowania lokalnego popytu na dobra i usługi<sup>38</sup>.

Problemem dla regionu świętokrzyskiego, jak pokazuje rysunek 7, jest bardzo niski udział dochodów z CIT w dochodach ogółem powiatów. W lepszej sytuacji w badanym obszarze znalazły się powiaty o funkcji przemysłowej, o rozwijającym się rynku pracy, rozwijającej się sferze MSP, czy te w ramach których funkcjonują miasta regionu (Kielce, Ostrowiec Św., Sandomierz).



Rysunek 7. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)

Źródło: opracowanie własne

W powiatach województwa świętokrzyskiego głównym źródłem problemów są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i z podatku od osób prawnych. Był to prawdopodobnie efektem zmian koniunktury, przepisów dotyczących podatku PIT i wzrastających

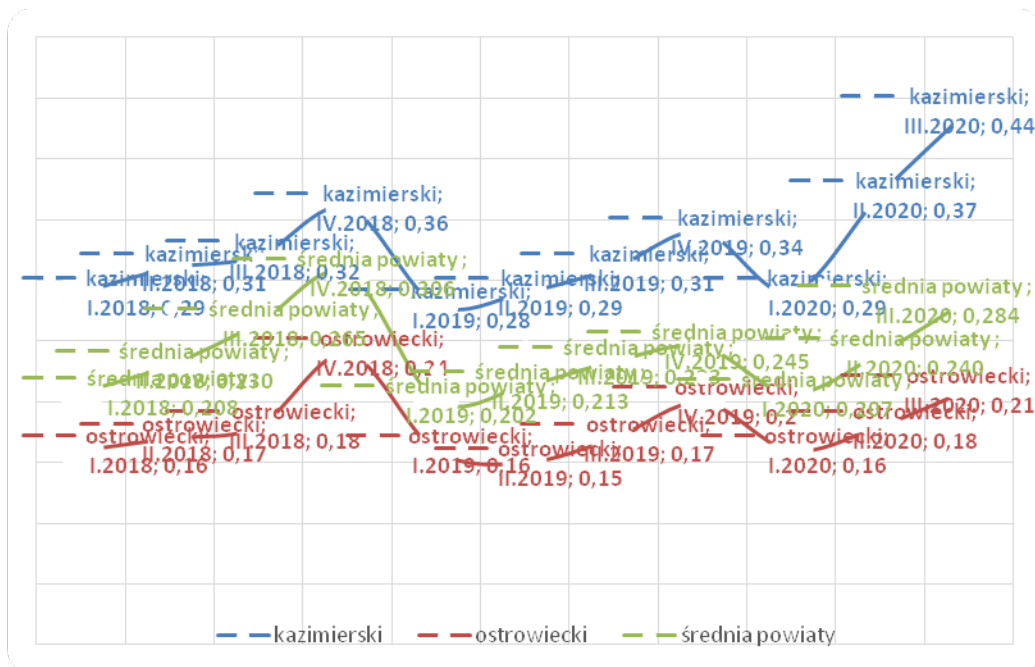
<sup>37</sup> Kayne J., 1999, State Entrepreneurship Policies and Programs, Kaufmann Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas City ???? dostep

<sup>38</sup> T. Szot-Gabryś, Znaczenie przedsiębiorczości i innowacji dla rozwoju regionu, [w:] T. Pałaszewska – Reindl, T. Szot-Gabryś, (red.), Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach, Kielce 2008, s. 34-43.

obciążeń realizacją zadań nakładanych na samorzady przez państwo. Wskazuje to także na zmianę struktury dochodów powiatów, wskazująca na większy udział dotacji i subwencji, co osłabia i tak niską samodzielność finansową.

Dotacje związane są ściśle z realizacją określonego celu w postaci finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej lub też dofinansowania określonych zadań własnych JST. Stanowią one formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny. Im większy jest udział dotacji celowych w dochodach ogółem, tym mniejszy jest ich zakres samodzielności finansowej<sup>39</sup>.

Udział dotacji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w przypadku 6 powiatów był wyższy od wartości średniej (0,21-0,28), w 2 na poziomie średniej oraz w przypadku 6 poniżej średniej. W III kwartale 2020 r. najwyższy udział dotacji w dochodach ogółem był w powiecie kazimierskim (0,29-0,44; zmiana o 0,52), najniższy w ostrowieckim (0,16-0,21; zmiana 0,31); rysunek 8).



Rysunek 8. Udział dotacji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)

Źródło: opracowanie własne

W III kwartale 2020 r., jak wskazuje rysunek 9, najwyższy udział dotacji w dochodach ogółem był w powiatach jędrzejowskim, pińczowskim oraz kazimierskich. Charakteru żyją się one funkcją rolniczą, niskim poziomem rozwoju sektora MSP oraz peryferyjnym położeniem względem stolicy regionu.

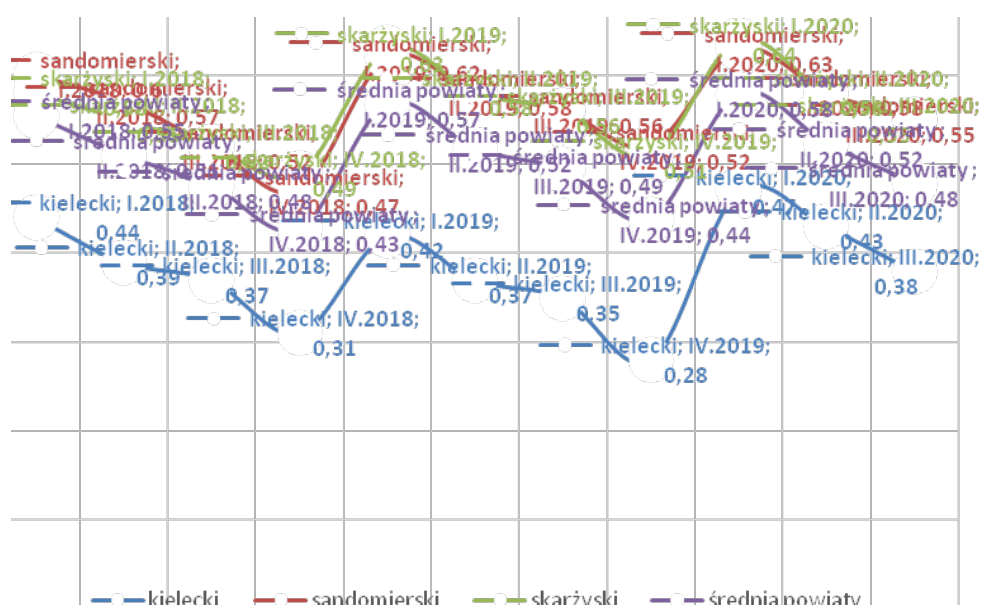
<sup>39</sup> A. Borodo, Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne, [w:] T. Dębowska-Romanowska, Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa, Warszawa 1999, s. 324.

ANNA OSTROWSKA Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności, Prawo budżetowe Państwa i Samorządu 2(2)/2014



Uzupełnieniem dochodów własnych JST jest subwencja ogólna zapewniająca możliwość oferowania, jakości i dostępności usług publicznych na minimalnym akceptowanym poziomie. Cechą odróżniającą ją od dotacji jest swoboda w wydatkowaniu. Decyzja o przeznaczeniu środków z subwencji ogólnej należy do organu stanowiącego. Subwencja ogólna przeznaczana jest na finansowanie zadań własnych<sup>40</sup>.

Udział subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 10. Średni poziom badanej miary wynosił odpowiednio 0,55-0,48. Najniższy poziom subwencji był w powiecie kielecki (0,44-0,38; spadek o 0,14), [powyżej średniej był w powiatach sandomierskim (0,6-0,55; spadek o 0,08) oraz skarżyskim (0,58-0,55; spadek o 0,05). Z pośród analizowanych powiatów 6 prezentowało wartość udziału subwencji powyżej średniej, zaś 7 poniżej średniej.



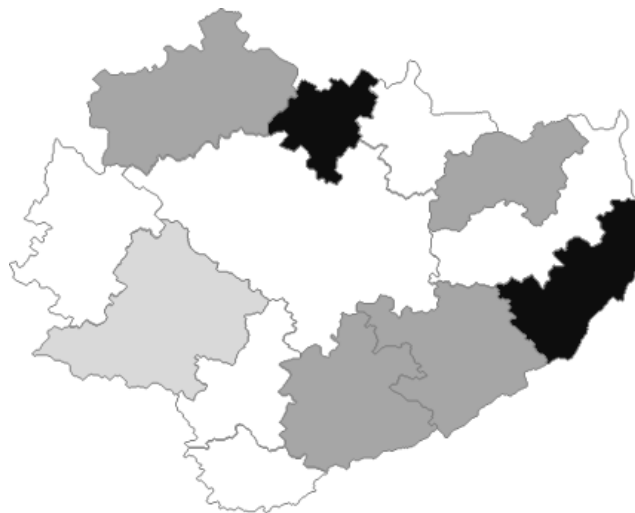
Rysunek 10. Udział subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)

Źródło: opracowanie własne

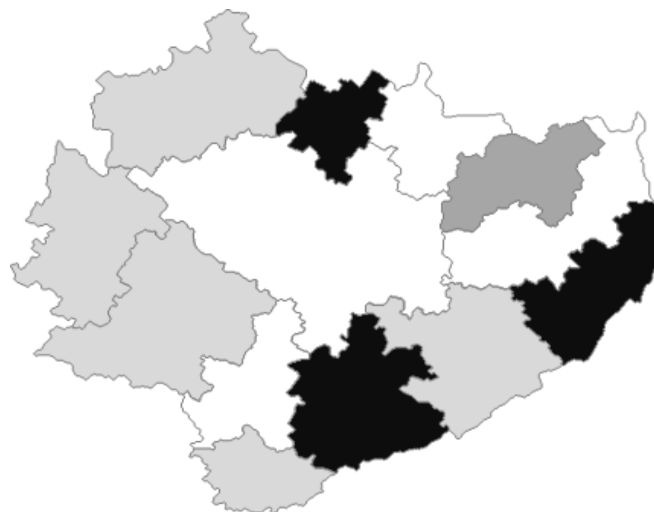
Przestrzenne zróżnicowanie udziału subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 11. Wyższy udział subwencji w dochodach ogółem zaobserwowano w powiatach peryferyjnych (sandomierski i skarżyski w III kwartale 2020 r.)

<sup>40</sup> Alicja Sekuła, Beata A. Basińska DLACZEGO SUBWENCJE NIE SĄ ROZWOJOWE? PRÓBA IDENTYFIKACJI PRZYCZYŃ BRAKU WPŁYWU SUBWENCJI NA WYDATKI INWESTYCYJNE. PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU, RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 331, 2014; Ofiarski Z., Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2002. s. 278.

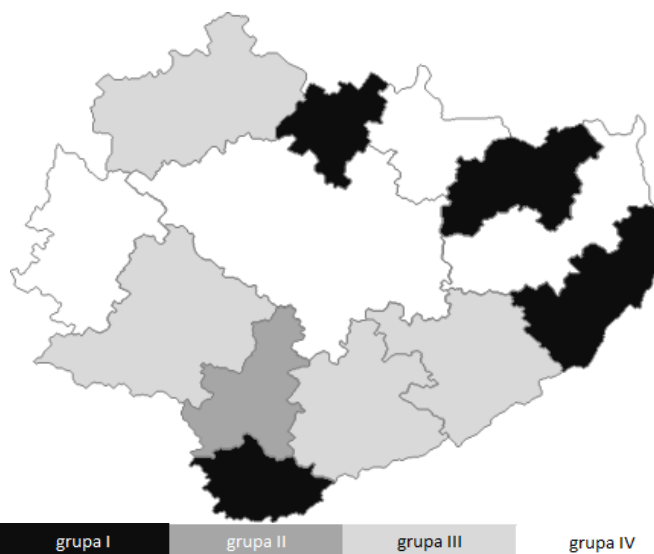
III.2020



III.2019



III.2018



Rysunek 11. Przestrzenne zróżnicowanie udziału subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów)



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 inwestycyjne stanowią szczególną sferę aktywności przede wszystkim z uwagi na bezpośredni i pośredni związek oraz rolę, jaką pełnią w procesie kreowania rozwoju lokalnego<sup>41</sup>. Tak więc inwestycje są środkiem, który umożliwia wykonanie zarówno zadań bieżących, jak i tych, które będą dopiero aktualne w przyszłości. Dzięki ich podejmowaniu jednostka samorządu terytorialnego może zapewnić mieszkańcom dostęp do usług<sup>42</sup>.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jako miernik samodzielności wydatkowej pozwala wyciągnąć wnioski co do swobody gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi. Determinuje on także możliwości działania powiatów i ich politykę inwestycyjną<sup>43</sup>. Utrzymujące się różnice poziomu wydatków inwestycyjnych określone są przez charakter poszczególnych jednostek, wynikają z możliwości finansowych oraz obligatoryjnych wydatków bieżących czy konieczności utrzymania ich na poziomie zapewniającym nieprzekraczalne minimum zaspokojenia potrzeb społecznych.

Poziom wydatków inwestycyjnych zależy w dużym stopniu od sytuacji dochodowej danej jednostki, przyjętej strategii i prowadzonej polityki finansowej, jak i aktywności w pozyskiwaniu dodatkowych źródeł finansowania często dedykowanych konkretnym przedsięwzięciom inwestycyjnym. Możliwość dokonywania wydatków inwestycyjnych jest zdeterminowana wielkością wydatków bieżących.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 12. Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych był w III kwartale 2020 r. w powiecie kazimierskim (0-0,25), zaś najniższy w sandomierskim (0-0,02) przy średnim poziomie miary wynoszącym od 0,03 do 0,10. Spośród analizowanych powiatów 6 prezentowało wartość powyżej średnie, zaś 7 poniżej.

---

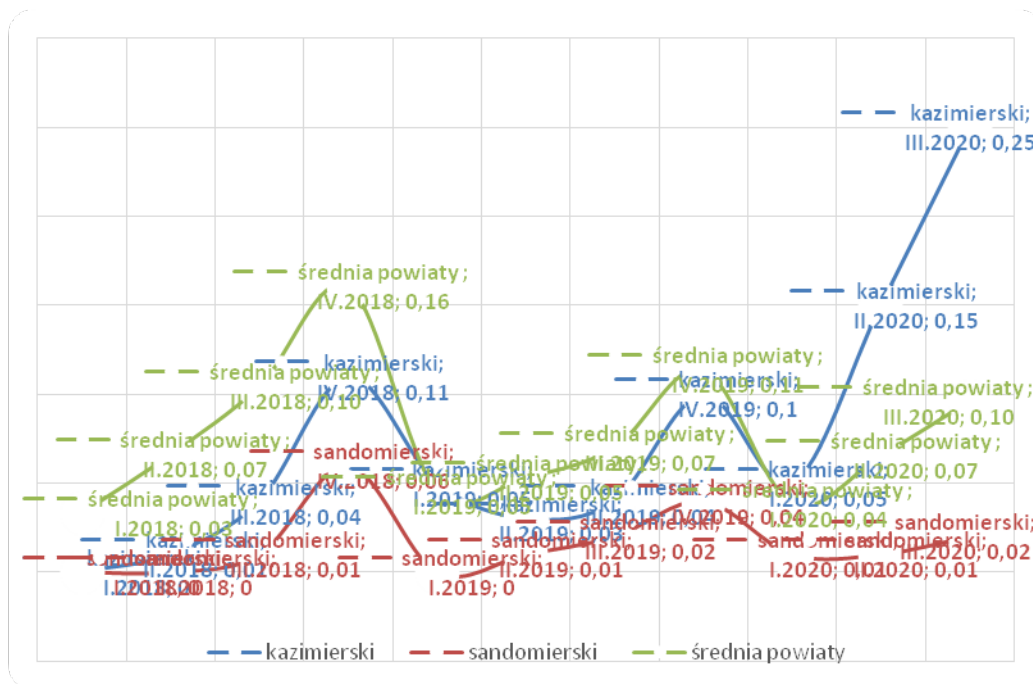
<sup>41</sup> M. Ziolo, Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru, Zeszyty Naukowe, Kraków PTE, nr 10 / 2011.

<sup>42</sup> P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999, IBn-GR, Warszawa 1999.

<sup>43</sup> K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, PWE, Warszawa 2013, s. 114.







Rysunek 12. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)  
 Źródło: opracowanie własne

Rysunek 13 prezentuje przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego. W III kwartale 2020 r. w najlepszej sytuacji znalazły się kielecki (przemysł surowców mineralnych, produkcja artykułów spożywczych, usługi), jędrzejowski (rolnictwo, agroturystyka, przetwórstwo rolno-spożywcze), kazimierski (rolnictwo, budownictwo, handel, usługi).

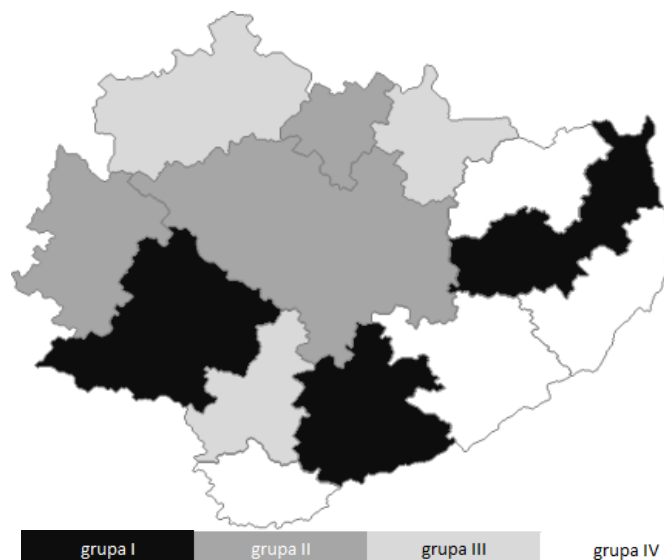
III.2020



III.2019



III.2018



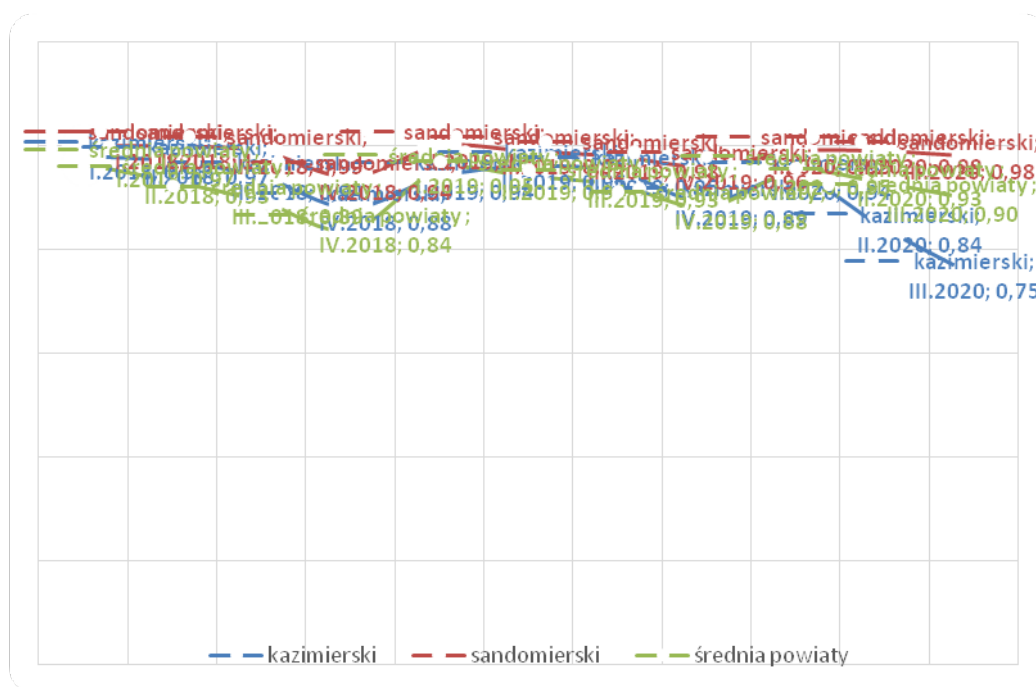
Rysunek 13. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów)  
Źródło: opracowanie własne

Wydatki bieżące obejmują różnego rodzaju koszty związane z funkcjonowaniem samorządu, m. in. wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz zakupy towarów i usług czy koszty utrzymania jednostek budżetowych<sup>44</sup>. Służą one sfinansowaniu realizacji zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego oraz na wykonywaniu innych operacji finansowych, tj. zarządzanie środkami, finansowanie potrzeb pożyczkowych i zarządzanie długiem publicznym. Art. 167 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, mogą służyć wyłącznie sfinansowaniu zadań publicznych tej jednostki,

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869)

wynikających z przepisów prawa. Nie zalicza się do wydatków jednostek samorządu terytorialnego środków przeznaczonych na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek<sup>45</sup>.

Wydatki bieżące przeznaczane są na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi), wydatki na zakup materiałów i usług, dotacje dla jednostek organizacyjno-prawnych działających w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, wydatki na obsługę długu publicznego oraz wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem osiągnął najwyższe wartości w III kwartale 2020 r. w powiecie sandomierskim (1-0,98), najniższy w kazimierskim (0,98-0,75). Wysoki wskaźnik wskazuje na niską samodzielność finansową powiatów, z których 7 prezentowało wartość powyżej średniej (0,97-0,90), a 6 poniżej średniej.



Rysunek 14. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)  
Źródło: opracowanie własne

Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego przedstawia rysunek 15. W najlepszej sytuacji znalazły się powiaty kielecki, buski, kazimierski, jędrzejowski. Najwyższe wydatki bieżącą zaś były w powiatach koneckim, ostrowieckim, sandomierskim.

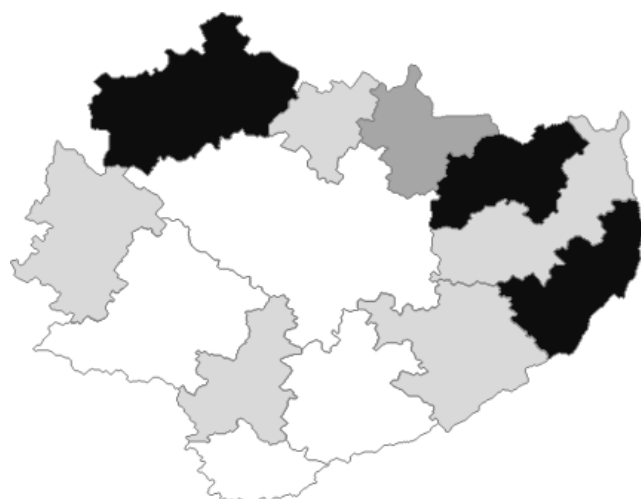
<sup>45</sup> Brezdeń P., Spallek W. (2012), Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki., Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego nr 19.

Hałaburda D. (2011), Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 91.

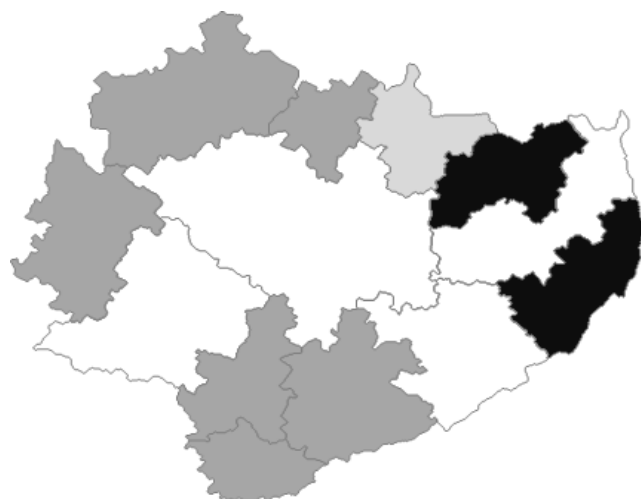
Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002, s. 75- 76

Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 591-592, 625-628. 596-602

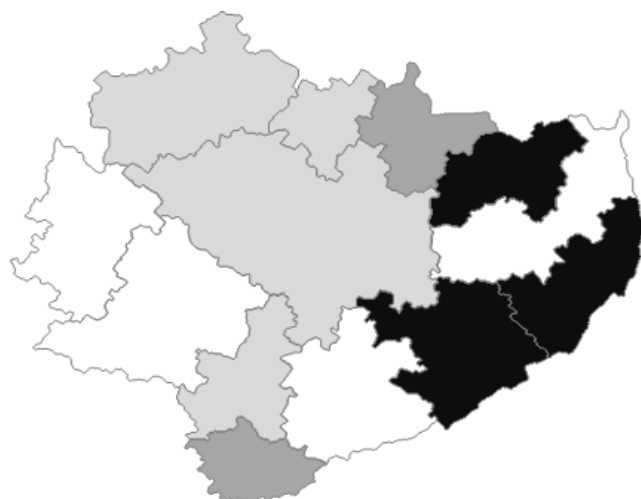
III.2020



III.2019



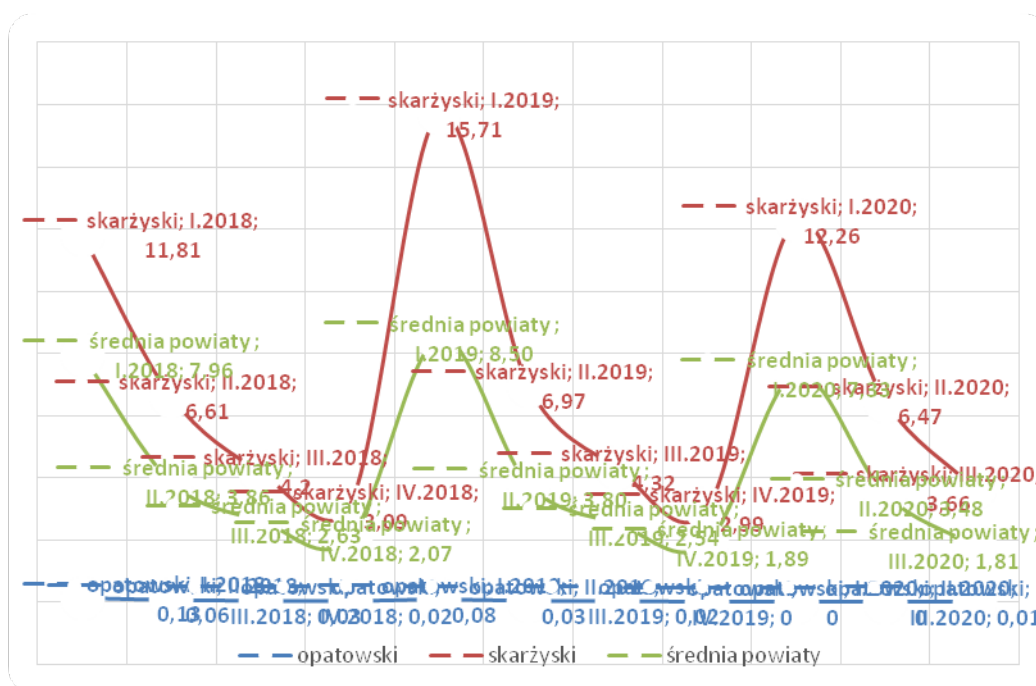
III.2018



Rysunek 15. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020)  
Źródło: opracowanie własne

Rozwój to proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków. W przypadku powiatów efektem realizacji wydatków inwestycyjnych jest poprawa poziomu i jakości życia społeczności lokalnej i podmiotów gospodarczych. Wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań, ale także utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu zadłużenia oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem. Z nadmiernym zadłużaniem się podmiotów sektora samorządowego wiązą się bowiem zagrożenia, związane przede wszystkim, z pogorszeniem w warunkach spowolnienia gospodarczego sytuacji finansowej. Nadmierne zadłużenie to zagrożenie dla ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego<sup>46</sup>.

Relacja zadłużenia do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego prezentuje rysunek 16. Im większa jest wartość tej relacji, tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności. Średnia wartość miary była w granicach od 7,96 (I kwartał 2018) do 1,81 (III kwartał 2020). W badanym obszarze w najlepszej sytuacji był powiat opatowski (0,13-0,01), w najgorszej skarżyski (11,81-3,66). Spośród powiatów województwa świętokrzyskiego 6 miało wartość powyżej średniej, a 7 poniżej.



<sup>46</sup> Agnieszka Kozera Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 49 (1/2017) DOI: 10.15584/nsawg.2017.1.16  
 Zawora J., Zawora P., 2013, Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych, „Przedsiębiorstwo i Region”, nr 5  
 Kata R., 2015, Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, „Optimum, Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76), <https://doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>.

Rysunek 16. Relacja zadłużenia do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)  
Źródło: opracowanie własne

Rysunek 17 prezentuje przestrzenne zróżnicowanie relacji zadłużenia do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego. W III kwartale 2020 r. najwyższy wskaźnik był w powiatach skarżyskim, ostrowieckim, sandomierskim.







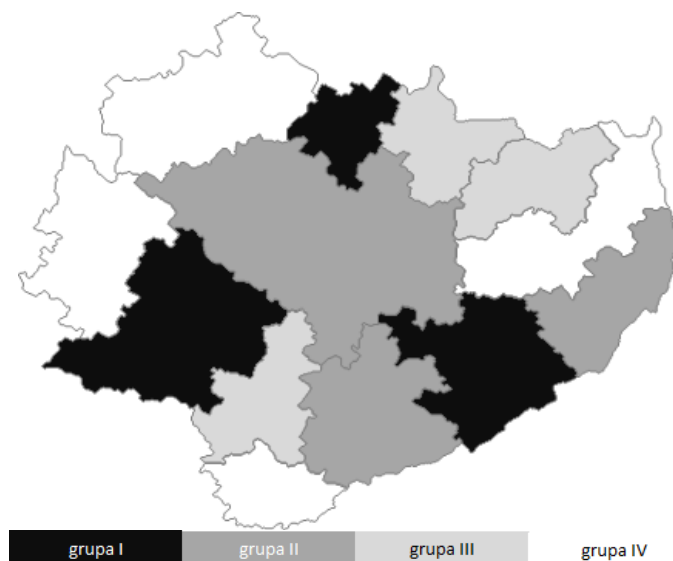
Przestrzenne zróżnicowanie relacji odsetek do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego przedstawia rysunek 19. W III kwartale 2020 r. najwyższy wskaźnik był w powiatach skarżyskim, ostrowieckim, sandomierskim.

III.2020



III.2019





Rysunek 19. Przestrzenne zróżnicowanie relacji odsetek do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu)  
Źródło: opracowanie własne

## Podsumowanie

Stabilność dochodów powiatów warunkuje ich zdolność do prawidłowego wykonywania zadań publicznych, jakie w wyniku decentralizacji zostały im powierzone. System dochodów jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje się

1. niestabilnością rozwiązań prawnych regulujących działalność, w szczególności ich system dochodów,
2. czynniki prawne w zasadniczy sposób oddziałują na strukturę dochodów i ich wielkość [... dotyczy dochodów z PIT],
3. system dochodów powiatów oparty na źródłach finansowania mających ograniczony potencjał fiskalny; zawężony katalog dochodów własnych powiatów, w którym brakuje wpływów z tytułu samodzielnych dochodów podatkowych,
4. wysoki stopień zależności dochodów od dochodów będących formą transferu pieniędzy z budżetu państwa,
5. wpływ kryzysu, który odbił się zmniejszeniem niektórych wpływów budżetowych uzyskiwanych w ramach dochodów własnych i pogorszeniem struktury dochodów budżetowych<sup>47</sup>,
6. poziom dochodów, jak i wydatków jest przestrzennie spolaryzowana; poziom dochodów silnie uzależniony od transferów z budżetu państwa,
7. powiat charakteryzują się niskim poziomem samodzielności finansowej, co może stanowić istotną barierę dla przyszłego rozwoju lokalnego,
8. wpływ na sytuację finansów powiatów miał charakter gospodarczy (przemysłowa, turystyczna, rolnicza) oraz położenie geograficzne.

Dzięki ocenie sytuacji finansowej gmin, jest możliwe kontrolowanie stanu finansów oraz analiza i diagnoza następstw finansowych realizowanych zadań.

---

<sup>47</sup> Małgorzata DWORAKOWSKA DOCHODY BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z PERSPEKTYWY ABSORPCJI FUNDUSZY UNIJNYCH OPTIMUM. ECONOMIC STUDIES NR 3 (93) 2018

Bień W., 2017, Ocena kondycji finansowej gmin województwa małopolskiego w latach 2007- 2016, „Studia Ekonomiczne”, nr 345

Zioło M., 2016, Specyfika funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego a popyt na usługi finansowe, [w:] Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi: uwarunkowania – procesy – decyzje, Filipiak B.Z., Zioło M. (red.), Difin, Warszawa

Poniatowicz M., 2016, Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, DOI: 10.18276/epu.2016.125-01.

Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Municipium, Warszawa.



## Spis rysunków

Rysunek 1. Powiaty województwa świętokrzyskiego.....	10
Rysunek 2. Charakter gospodarczy powiatów województwa świętokrzyskiego.....	10
Rysunek 3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	12
Rysunek 4. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów).....	14
Rysunek 5. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	15
Rysunek 6. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dochodów z PIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów).....	16
Rysunek 7. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	17
Rysunek 8. Udział dotacji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	18
Rysunek 9. Przestrzenne zróżnicowanie udziału dotacji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów).....	19
Rysunek 10. Udział subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	20
Rysunek 11. Przestrzenne zróżnicowanie udziału subwencji w dochodach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów).....	21
Rysunek 12. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	23
Rysunek 13. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów).....	24
Rysunek 14. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	25
Rysunek 15. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020).....	26
Rysunek 16. Relacja zadłużenia do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	28
Rysunek 17. Przestrzenne zróżnicowanie relacji zadłużenia do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	29
Rysunek 18. Relacja odsetek do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	29
Rysunek 19. Przestrzenne zróżnicowanie relacji odsetek do dochodów własnych powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2018-2020 (wg kwartałów, wartość max, średnia, min, sortowano wg III.2020; wskaźnik obsługi długu).....	31





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  
**PROO**