

Gospodarka finansowa samorządu lokalnego na przykładzie gmin powiatu białostockiego

Maria Koczevska

Politechnika Białostocka, Wydział Mechaniczny

e-mail: koczevska54321@gmail.com

Zofia Kołoszko-Chomentowska 

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: z.koloszko@pb.edu.pl

DOI: 10.24427/az-2024-0066

Streszczenie

Celem badań była ocena sytuacji finansowej gmin powiatu białostockiego. Podjęty problem opracowano na podstawie danych statystyki masowej GUS, analiza obejmuje lata 2019-2022. Ocenę gospodarki finansowej przeprowadzono na podstawie wskaźników: budżetowych, na mieszkańca i wskaźników dla zobowiązań dłużnych. Tylko połowa gmin uzyskała dochody wyższe niż średnia dochodów na mieszkańca w kraju i województwie podlaskim. W badanym okresie zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach gmin bez względu na ich status (gminy wiejskie czy miejsko-wiejskie), co wpłynęło na strukturę dochodów. Inwestycje były realizowane głównie ze środków własnych i dotacji z budżetu państwa. Badane gminy z rezerwą odnoszą się do ryzyka związanego z korzystaniem ze środków zwrotnych. Zadłużenie gmin było niewielkie, bardziej zadłużone były gminy miejsko-wiejskie.

Słowa kluczowe

budżet, finanse gminy, samodzielność finansowa

Wstęp

Celem polityki gospodarczej gminy jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Podstawą ich realizacji są środki finansowe, dlatego niezbędne jest przyjęcie

określonej polityki finansowej, która pozwoli na osiągnięcie celów w możliwie najwyższym stopniu. W warunkach dynamicznych zmian otoczenia zewnętrznego na władzy lokalnej spoczywa szczególna odpowiedzialność za sytuację finansową danej jednostki [Dylewski, 2011]. Ocena gospodarki finansowej, z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi tej oceny, dostarcza informacji o sytuacji bieżącej i pozwala na określenie możliwości rozwojowych. Stan gospodarki finansowej gminy zależy przede wszystkim od jej zasobów wewnętrznych, determinujących dochody własne. Gminy różnią się posiadanymi zasobami naturalnymi i aktywnością gospodarczą, co ostatecznie wpływa na możliwości kreowania dochodów. Na sytuację finansową gmin mają również wpływ czynniki o charakterze zewnętrznym, nieprzewidywalnym. Taką szczególną sytuacją była pandemia COVID-19. Zjawisko to bardzo silnie wpłynęło na gospodarkę światową. Ograniczona lub całkowicie zaniechana aktywność podmiotów prawie wszystkich branż, przełożyła się na ich kondycję finansową. Ta wyjątkowa sytuacja nie ominęła też samorządu lokalnego, który był odpowiedzialny za przeprowadzenie wielu działań chroniących społeczeństwo i podmioty gospodarcze przed skutkami pandemii. Część dochodów własnych gminy stanowią udziały w podatkach dochodowych, a te zależą od aktywności ekonomicznej i zysków generowanych przez firmy. Każda zmiana, czy to w poziomie efektów finansowych przedsiębiorstw, czy w systemie podatkowym, przekłada się na dochody samorządu lokalnego.

Jako cel pracy przyjęto ocenę sytuacji finansowej różnych typów gmin w latach 2019-2022. Zakres czasowy analizy nie jest przypadkowy. Jest to okres turbulencji na rynku z powodu pandemii i zmian uwarunkowań prawnych definiujących niektóre źródła dochodów. Temat opracowano na podstawie gmin powiatu białostockiego, w skład którego wchodzi gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie.

1. Gospodarka finansowa samorządu lokalnego

Samorząd terytorialny odpowiedzialny jest za realizację zadań służących zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności. Skuteczność realizacji tych zadań, w dużej mierze uzależniona jest od efektywnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarka efektywna rozumiana jest jako takie kształtowanie dochodów i wydatków publicznych, które przy danym poziomie pozwala osiągnąć maksymalną użyteczność społeczną [Kata i in. 2022]. Regulacje prawne dotyczące finansów publicznych zawarte są w ustawie o finansach publicznych [Ustawa, 2009]. Gmina, podobnie jak powiat i województwo samorządowe samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o budżet. To wskazuje, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie są częścią budżetu państwa ani

innego samorządu. Samorząd terytorialny realizując swoje zadania, określone na dany rok budżetowy, działa w obrębie spójnego systemu prawa i opiera się na zasobach gromadzonych zarówno ze źródeł lokalnych, jak i z budżetu państwa. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego odnosi się do bieżącego funkcjonowania, jak również do działań strategicznych. W warunkach ciągłych zmian w otoczeniu zewnętrznym na władzy lokalnej spoczywa szczególna odpowiedzialność za sytuację finansową danej jednostki [Dylewski, 2011]. Zarządzanie zasobami jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin, zdeterminowane jest odpowiednio prowadzoną polityką finansową podmiotu, tj. racjonalnym i efektywnym zarządzaniem dochodami i wydatkami budżetowymi. Poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów zarządzania finansami zarządzający mogą wywierać wpływ na sytuację finansową jednostki samorządowej [Filipiak, 2009]. Szczególnie ważna jest samodzielność finansowa tych jednostek, która jest ściśle związana z uprawnieniami do otrzymywania własnych dochodów oraz swobodnego ich wydatkowania. Uprawnienia te stanowią konieczny, ale nie wystarczający warunek samodzielności w zakresie gospodarki finansowej. Czynnikiem decydującym o stopniu faktycznej samodzielności jest dostosowanie dochodów gminy do wydatków, które musi ona ponosić przy wykonywaniu przypisanych jej ustawowo zadań. Jest to duże wyzwanie wynikające ze specyfiki usług publicznych. Nadrzędnym zadaniem gminy jest zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, a realizacja tego zadania wymaga środków finansowych.

Wyposażenie samorządu gminnego w uprawnienia do władztwa podatkowego daje możliwość prowadzenia samodzielnej polityki podatkowej. Wyniki badań wskazują, że nie ma istotnych odmienności polityki podatkowej różnych typów gmin w zakresie struktury podatków jak i stosowanych instrumentów [Dziuba, 2019]. Autonomia finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma jednak pewne ograniczenia [Poniatowicz, 2015]. Lokalna polityka podatkowa nie zawsze jest skutecznym narzędziem kreowania rozwoju gospodarczego [Korolewska, 2014]. Autonomia w finansowaniu potrzeb lokalnej społeczności ma też wyraz w tworzeniu budżetu partycypacyjnego. Jest to proces demokratycznego podejmowania decyzji przez mieszkańców, którzy decydują o przeznaczeniu części budżetu publicznego. Wydzielenie budżetu partycypacyjnego ma swoje granice wyznaczone przez realne dochody i wydatki, a więc w obszarze, w którym niełatwo jest określić miarę między realnymi możliwościami a oczekiwaniami [Zhang i Liao 2011, Braun i Marzec-Braun 2021].

2. Materiał i metodyka

Podjęty problem opracowano na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych). Do badań wybrano gminy powiatu białostockiego. Dobór gmin był celowy, przy ich wyborze sugerowano się tym, że są tu zarówno gminy miejsko-wiejskie (9), jak i gminy wiejskie (6), co pozwala na realizację przyjętego celu badań.

Zagadnienie gospodarki finansowej jest bardzo szerokie, dlatego analizę ograniczono do wybranych aspektów oceny finansowej obejmującej wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca i wskaźniki dla zobowiązań dłużnych. Ocenę gospodarki finansowej badanych gmin przeprowadzono w odniesieniu do lat 2019-2022.

Oceny dokonano na podstawie następujących wskaźników:

- wskaźniki budżetowe: udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (%), udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%), udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%), udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%), wskaźnik samofinansowania (nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe/ wydatki ogółem) wyrażony w %;
- wskaźniki na mieszkańca: transfery na mieszkańca (zł), nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł);
- wskaźniki dla zobowiązań dłużnych: udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%), obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%), obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%).

Charakterystykę badanych gmin pod względem wymienionych wskaźników przedstawiono w tabeli 1. Dla określenia zależności między wskaźnikami przeprowadzono rachunek korelacji. Macierz współczynników korelacji zawarto w tabeli 5.

Analiza sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego różni się od tej na potrzeby przedsiębiorstwa, co wynika głównie ze specyfiki zadań powierzonych samorządowi. Jednostki samorządu terytorialnego powołane są do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności, zysk nie jest więc w tym przypadku kategorią nadrzędną. Różnice występują także w źródłach zadań i innym podejściu do zasad gospodarki finansowej [Dylewski i in., 2004].

3. Wyniki

W latach 2019-2022 dochody badanych gmin, w odniesieniu do mieszkańca systematycznie zwiększały się. W przypadku gmin miejsko-wiejskich był to wzrost

o 31,8%, a w gminach wiejskich o 32,6%. Średnia wartość dochodów wynosiła 6043 zł na mieszkańca, przy czym wstępuje duże zróżnicowanie między gminami. Większe różnice dotyczą gmin miejsko-wiejskich, dla których współczynnik zmienności (V) wynosił 14,25%, a w gminach wiejskich 9,67%, natomiast w przypadku dochodów własnych było to odpowiednio 23,77% i 20,61%. Tylko cztery gminy miejsko-wiejskie (Michałowó, Suraz, Tykocin, Zabłudów) i trzy gminy wiejskie (Gródek, Poświętne, Zawady) uzyskały dochody na mieszkańca wyższe niż średnio w kraju i woj. podlaskim [GUS, 2023].

Samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej jest ściśle związana z uprawnieniami do otrzymywania własnych dochodów oraz swobodnego ich wydatkowania. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują na duże zróżnicowanie badanych gmin pod względem sytuacji finansowej.

O samodzielności finansowej gminy świadczy m.in. udział dochodów własnych w dochodach ogółem (WB2). W latach 2019-2022 średni udział dochodów własnych wynosił 57,4% przy zakresie zmienności od 41,37% do 80,31%. W gminach miejsko-wiejskich wskaźnik ten wynosił 56,34%, natomiast w gminach wiejskich 60,5% (tab.2). Mediana dla tego wskaźnika wynosiła 55,41%. Samodzielność finansowa badanych gmin określana tym wskaźnikiem, jest więc wyższa niż średnio dla gmin województwa podlaskiego, gdzie wskaźnik ten wynosił w gminach miejsko-wiejskich 40,9%, a w gminach wiejskich 38,6% [Budżety... , 2023].

Tab. 1. Statystyki opisowe wskaźników budżetowych, na mieszkańca i dla zobowiązań dłużnych

Wskaźnik*	Średnia	Mediana	Min.	Max.	Dolny kwartyl	Górny kwartyl	Odch. stand.	Współ. zmien.
WB ₁	88,05	89,13	71,08	96,64	84,28	92,03	5,07	5,76
WB ₂	57,40	55,41	41,37	70,31	49,63	64,03	9,49	16,54
WB ₃	12,19	11,57	2,18	24,17	8,56	15,64	5,16	42,29
WB ₄	20,02	20,02	6,13	42,80	13,59	24,03	7,59	37,91
WB ₇	134,14	117,29	39,39	400,80	96,95	151,24	67,51	50,33
WL ₁	3 033,30	2 998,50	1 965,00	4 557,00	2 580,50	3 429,00	599,87	19,78
WL ₂	622,38	614,26	164,85	1 333,87	431,49	814,26	258,51	41,54
WZ ₁	20,93	19,47	0,00	50,13	12,83	30,59	11,90	56,86
WZ ₃	3,25	3,12	0,00	9,88	2,30	3,88	1,75	53,93
WZ ₅	5,50	5,33	0,00	17,44	3,99	6,72	3,04	55,19

*WB₁ – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (%); WB₂ – udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%); WB₃ – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%); WB₄ – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%); WB₇ – wskaźnik samofinansowania (nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe/wydatki ogółem) -(%); WL₁ – transfery bieżące na mieszkańca (zł); WL₂ – nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł); WZ₁ – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%); WZ₃ – obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%); WZ₅ – obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wartość wskaźnika WB2 uzależniona jest od aktywności ekonomicznej mieszkańców. Część podatku dochodowego trafia do budżetu gminy, jako dochody własne. W odniesieniu do mieszkańca dochody własne wynosiły 2 706 zł w gminach miejsko-wiejskich i 2 429 zł w gminach wiejskich. Nastąpiły jednak znaczące zmiany w strukturze dochodów między rokiem 2019 a 2022. Wśród gmin miejsko-wiejskich największe zmiany zanotowano w gminie Surz. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmniejszył się prawie o 9 pkt. proc. podczas gdy w gminach Łapy było to 0,27 pkt proc. a w gminie Michałowo niespełna 0,5 pkt. proc. W gminach wiejskich największy spadek udziału dochodów własnych miał miejsce w gminie Zawady i wynosił 13,7 pkt. proc. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (WB2) był skorelowany dodatnio z wartością transferów na mieszkańca (WL1) przy $r = 0,63801$ (tab.5).

Warto też zwrócić uwagę na dochody bieżące (WB1), które stanowią średnio prawie 90%, przy czym minimum to 71,08%. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dochody bieżące powinny pokrywać wydatki bieżące. Analiza tego wskaźnika dowodzi, że w badanych gminach zasada ta została spełniona, co wskazuje, że gminy nie mają problemów z regulowaniem zobowiązań bieżących. Potwierdzeniem tej oceny jest dodany wynik między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, określany jako nadwyżka operacyjna (WB3). W ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządowej istotny jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. Wskaźnik ten jest bowiem odzwierciedleniem stopnia samodzielności finansowej danej jednostki i możliwości inwestycyjnych.

W badanych gminach udział nadwyżki operacyjnej w dochodach (WB3) był bardzo zróżnicowany i wynosił od 2,18% w gminie Michałowo (2022 r) do 24,17% w gminie Juchnowiec Kościelny. Wskaźnik ten jest skorelowany dodatnio z udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem ($r = 0,36557$), a to oznacza, że im wyższa jest nadwyżka operacyjna, tym wyższe są potencjalne możliwości realizacji inwestycji. Z tego punktu widzenia większe możliwości realizacji inwestycji miały gminy wiejskie. Zarówno udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (WB4) był wyższy, jak i wartość nadwyżki operacyjnej na mieszkańca (WL2) też była wyższa niż w gminach miejsko-wiejskich (tab. 2 i 3).

Tab. 2. Wskaźniki budżetowe (%)

Gmina/ wskaźnik	WB ₁	WB ₂	WB ₃	WB ₄	WB ₇
gminy miejsko-wiejskie	87,91 (79,95 - 95,63)	56,34 (41,37 - 74,74)	11,19 (2,18 - 22,70)	19,69 (6,13- 32,02)	126,21 (43,83- 309,79)
gminy wiejskie	88,25 (71,08 - 96,64)	60,50 (47,60 - 80,31)	13,71 (4,74 - 24,17)	20,51 (8,90 - 42,80)	146,02 (33,39- 400,80)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tab. 3. Wskaźniki na mieszkańca (zł)

Gmina/ wskaźnik	WL ₁	WL ₂
gminy miejsko-wiejskie	2 886 (1 955 - 4 470)	572 (164 -1 172)
gminy wiejskie	3 254 (2 435 - 4 557)	698 (218 - 1 334)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Możliwości realizacji inwestycji należałoby analizować biorąc pod uwagę również wskaźnik samofinansowania (WB7). W konstrukcji tego wskaźnika, oprócz nadwyżki operacyjnej, uwzględnia się bowiem dochody majątkowe. Istnieje dodatnia zależność między wskaźnikiem samofinansowania a udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem ($r=0,30656$). Natomiast wystąpiła ujemna korelacja między wskaźnikiem samofinansowania, a udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem ($r=-0,6065$). W tym miejscu należałoby wyjaśnić, że przedstawione wskaźniki mają głównie wartość informacyjną (teoretyczną), o rzeczywistym przeznaczeniu środków decydują samorządy. Tak też należy rozumieć otrzymany wynik. Należy dodać, że inwestowanie uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Na finansowanie rozwoju środkami własnymi mogą sobie pozwolić tylko nieliczne gminy. Większość gmin takich możliwości nie posiada i przy realizacji projektów rozwojowych muszą one korzystać z finansowania zewnętrznego.

Tab. 4. Wskaźniki dla zobowiązań dłużnych (%)

Gmina/ wskaźnik	WZ ₁	WZ ₂	WZ ₃
gminy miejsko-wiejskie	24,08 (7,99 - 50,13)	3,45 (1,52 - 9,88)	5,96 (2,38 - 17,44)
gminy wiejskie	16,21 (0 - 43,58)	2,96 (0 - 8,49)	4,81 (0 - 13,18)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z zaciąganiem zobowiązań wiąże się obciążenie budżetu spłatą zadłużenia (są to głównie zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek). Potwierdza to współczynnik korelacji między udziałem zobowiązań ogółem w dochodach a obciążeniem dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia ($r=0,53870$) i obciążeniem dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia ($r=0,5657$). Bardziej zadłużone były gminy miejsko-wiejskie. Generalnie obciążenie dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia było niewielkie, wynosiło maksymalnie ok. 10%, a w gminach wiejskich jeszcze mniej (tab. 4).

Tab. 5. Macierz współczynników korelacji między badanymi wskaźnikami

Zmienne	WB ₁	WB ₂	WB ₃	WB ₄	WB ₇	WL ₁	WL ₂	WZ ₁	WZ ₃	WZ ₅
WB ₁	1,000									
WB ₂	-0,2077	1,000								
WB ₃	-0,18096	-0,1973	1,000							
WB ₄	-0,5603**	-0,2111	0,3656*	1,000						
WB ₇	-0,0791	0,3066*	0,1961	-0,6065**	1,000					
WL ₁	-0,1190	0,6380**	-0,1402	-0,1767	0,2834	1,000				
WL ₂	0,7929**	-0,1848	0,8502**	0,1283	0,2611	-0,0757	1,000			
WZ ₁	-0,0086	0,0756	-0,2437	0,0262	-0,1929	-0,1144	-0,2049	1,000		
WZ ₃	0,0941	0,1789	0,0008	-0,0602	-0,0347	-0,1041	0,0561	0,5387**	1,000	
WZ ₅	-0,0044	0,2384	-0,0132	-0,0295	-0,0163	0,1379	0,0283	0,5657**	0,97541**	1,000

współczynniki korelacji są istotne przy $p < 0,05$; * zależność niska, ** zależność umiarkowana, ***zależność wysoka (Nazarko i in. 2004).

Źródło: obliczenia własne.

4. Dyskusja wyników

Dochody własne są najważniejszymi obligatoryjnymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość tych dochodów uzależniona jest od sytuacji gospodarczej gminy. Są to głównie dochody pochodzące z lokalnych źródeł takich jak: podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku, a także udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa [Ustawa, 2003]. Stąd też istnieje ścisła zależność między aktywnością ekonomiczną mieszkańców a finansami gminy. Tylko 5 gmin miejsko-wiejskich (Choroszcz, Michałowo, Supraśl, Wasilków, Zabłudów) i 3 gminy wiejskie (Gródek, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna) miały dochody własne wyższe niż średnio w kraju i woj. podlaskim. Sytuacja to wynika z położenia tych gmin wobec miasta Białystok. Przedsiębiorcy

chętniej lokują swoje podmioty w bliskim sąsiedztwie większych ośrodków życia społeczno-gospodarczego ze względu na dostęp do rynku. Stąd w tych gminach jest znacznie więcej podmiotów gospodarczych niż w gminach oddalonych, co ma przełożenie na wyższe dochody własne w budżetach lokalnych.

Do obligatoryjnych, zagwarantowanych konstytucyjnie, źródeł dochodów należą także subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Są one niezależne od źródeł znajdujących się na terenie działania jednostki samorządowej i często są nazywane dochodami uzupełniającymi [Denek i in. 2005]. Transfery środków z budżetu państwa do samorządów są bardzo ważną częścią środków na realizację wielu zadań, w tym zadań inwestycyjnych. W badanych gminach udział środków z budżetu państwa w latach 2019-2022 zwiększał się, głównie w formie dotacji celowych. Tendencja ta wystąpiła również w wielu gminach w kraju [GUS, 2023].

Nadwyżka operacyjna informuje o tym, ile środków pozostaje do dyspozycji po pokryciu wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem gminy, dlatego często określana jest jako najbardziej syntetyczny wskaźnik sytuacji finansowej gminy. Występowanie nadwyżki operacyjnej zwiększa możliwości w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych, które służą rozwojowi gminy. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (WB4) wskazuje, że gminy finansują głównie zadania związane z bieżącym funkcjonowaniem, na realizację inwestycji pozostaje niewiele środków. Wydaje się, że wyższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w gminach wiejskich wynika z prowadzonej w tym okresie polityki rozwoju regionalnego. Preferencje w dofinansowaniu inwestycji ze środków krajowych miały gminy wiejskie.

W latach 2019-2022 we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, średni udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wynosił 16,32% w skali kraju i 20,87% w województwie podlaskim [GUS, 2023]. Wśród badanych gmin jedna gmina wiejska (Gródek) i cztery gminy miejsko-wiejskie (Michałow, Suraż, Tykocin, Wasilków) miały ten wskaźnik niższy niż w kraju, ale wszystkie gminy miały ten wskaźnik wyższy niż średnio w województwie podlaskim. W rankingu wydatków inwestycyjnych (per capita) w latach 2020-2022 najwyżej uplasowała się gmina Michałow (96 miejsce wśród gmin miejsko-wiejskich) oraz Juchnowiec Kościelny, zajmując 122 miejsce w kraju wśród gmin wiejskich [Wspólnota, 2023].

Jeżeli chodzi o finansowanie zewnętrzne zwrotne to należy zauważyć, że władze lokalne wykazują się dużą ostrożnością w odniesieniu do ryzyka związanego z korzystaniem ze środków zwrotnych. W skali kraju w 2022 roku zadłużonych było 2278 gmin, udział zadłużenia gmin w dochodach ogółem wynosił 19,9%,

a w strukturze zadłużenia 97,5% stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów [Informacja ..., 2023].

Podsumowanie

Analiza finansowa gmin powiatu białostockiego wskazuje, jak zróżnicowany jest potencjał gospodarczy tych gmin, co w konsekwencji przedkłada się na finanse samorządu. Jest on wypadkową uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Dochody na mieszkańca tylko w części gmin (7 na 15 gmin) były wyższe niż przeciętnie w gminach województwa podlaskiego i kraju. Są to gminy położone najbliżej miasta wojewódzkiego. Ujawnia się tu efekt oddziaływania dużego ośrodka gospodarczego. Gminy położone w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie miasta pełniącego rolę centrum gospodarczego, charakteryzują się lepszymi warunkami ekonomicznymi, co przekłada się na budżet samorządu gminnego. W gminach o wyższych dochodach własnych większy był udział wydatków na cele majątkowe, aczkolwiek nie stwierdzono istotnych zależności między udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, a udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, co można wiązać z niskimi dochodami własnymi badanych gmin i niską skłonnością do podejmowania inwestycji wymagających dodatkowego finansowania ze środków zwrotnych.

W latach 2019-2022 we wszystkich gminach zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Było to wynikiem mniejszej aktywności gospodarczej związanej z pandemią COVID-19. Poza tym, na sytuację finansową samorządu wpłynęły też zmiany w systemie podatkowym, konsekwencją których jest utrata przez gminy części dochodów. Wpłynęło to na niższą samodzielność finansową gmin. Z drugiej strony zwiększyły się transfery środków z budżetu państwa, głównie na działalność inwestycyjną. W związku z tym zmieniła się struktura dochodów. Zmiany w strukturze dochodów dotyczyły zarówno gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, aczkolwiek w większym stopniu dotknęły gminy o mniejszym potencjale gospodarczym i mniej korzystnych warunkach ekonomicznych. Niższą samodzielność finansową tych gmin należy raczej łączyć z niską aktywnością ekonomiczną mieszkańców i peryferyjnością niż z ich statusem.

ORCIDiD

Zofia Kołoszko-Chomentowska: <https://orcid.org/0000-0002-3937-9594>

Literatura

1. Braun J., Marzec-Braun P. (2021), *Participatory Budget as One of the Instruments of the Concept of Public Governance on the Example of the City of Lublin*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H- Oeconomia, 55(3), 23-36.
2. *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie podlaskim w 2022 r.*, Urząd Statystyczny w Białymstoku 2023.
3. Denek E., Sobiech J., Wolniak J. (2005), *Finanse publiczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
4. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004), *Analiza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
5. Dylewski M. (2011), *Elastyczność zarządzania finansami samorządowymi w warunkach wahań koniunkturalnych*, w: Owsiak S. (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
6. Dziuba J. (2019), *Polityka podatkowa gmin wiejskich w Polsce w latach 2006-2017*, Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 125, s. 33-43.
7. Filipiak B. (red.), (2009), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
8. GUS (2023), *Bank Danych Lokalnych* (www.stat.gov.pl).
9. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2023.
10. Kata R., Czudec A., Zając D., Zawora J. (2022), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
11. Korolewska M. (2014), *Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Studia BAS, 1(37), s. 85-108.
12. Nazarko J., Chodakowska E., Chraślowska J., Filipkowski P., Halicka K., Jakuszczyk I., Jurczuk A. (2004), *Prognozowanie w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Prognozowanie na podstawie szeregów czasowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
13. Poniatowicz M. (2015), *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Nauki o Finansach, 1(22), s. 11-30.
14. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. 2003, nr 203, poz.1966.
15. Ustawa o finansach publicznych. Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

16. Wspólnota (2023), *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2020-2022*, www.wspolnota.org.pl
17. Zhang Y., Liao Y. (2011), *Participatory Budgeting in Local Government*, *Public Performance & Management Review*, 35(2), pp. 281-302.

Financial management of local government on the example of municipalities in the Białystok district

Abstract

The aim of the research was to assess the financial situation of the municipalities of the Białystok district. The problem was developed based on the mass statistics of the Central Statistical Office, the analysis covers the years 2019-2022. The assessment of the financial management was carried out on the basis of indicators: budget, per capita and indicators for debt obligations. Only half of the municipalities achieved income higher than the average income per capita in the country and Podlaskie Voivodeship. The share of own income in the income of municipalities decreased, regardless of their status (rural or urban-rural municipalities), which affected the structure of income. Investments were implemented mainly from own funds and subsidies from the state budget. The examined municipalities are cautious about the risk associated with the use of repayable funds. The debt of municipalities was small, urban-rural municipalities were more indebted.

Key words

budget, municipal finances, financial independence