

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**306**

# Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

**Jerzy Sokołowski**

**Arkadiusz Żabiński**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-386-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Jan Borowiec</b> , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce.....	24
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu.....	37
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Rachunki osobiste dla klientów 60+.....	61
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu.....	73
<b>Joanna Działo</b> , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
<b>Joanna Fila</b> , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty.....	110
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
<b>Piotr Gut</b> , Model odwróconej płatności ( <i>reverse charge</i> ) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej.....	143
<b>Marcin Idzik</b> , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
<b>Maria Jastrzębska</b> , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego.....	166
<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
<b>Anna Kobialka</b> , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny.....	190
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
<b>Iwa Kuchciak</b> , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz</b> , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce.....	225
<b>Paweł Marszałek</b> , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
<b>Grzegorz Matysek</b> , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

<b>Danuta Milaszewicz</b> , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia .....	272
<b>Anna Murdoch</b> , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju .....	285
<b>Piotr Ptak</b> , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
<b>Witold Rakowski</b> , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym .....	311
<b>Halina Rechul</b> , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
<b>Wioleta Samitowska</b> , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP .....	338
<b>Przemysław Siudak</b> , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011 .....	362
<b>Michał Sosnowski</b> , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce .....	372
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech .....	386
<b>Igor Styn</b> , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową .....	397
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego .....	409
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011 .....	418
<b>Tomasz Śmietanka</b> , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012 .....	430
<b>Tomasz Uryszek</b> , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	442
<b>Alina Walenia</b> , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych .....	454
<b>Jerzy Wąchoł</b> , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych .....	466
<b>Radosław Witczak</b> , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych .....	478
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna .....	488

<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
<b>Dorota Wyszowska</b> , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 .....	513
<b>Jolanta Zawora</b> , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko .....	534
<b>Dagmara Zuzek</b> , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

## Summaries

<b>Jan Borowiec</b> , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012 .....	23
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations .....	36
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis .....	47
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Assessment of the banking sector in Europe .....	60
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Personal accounts for clients 60+.....	72
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis .....	85
<b>Joanna Działo</b> , Does the European Union need a fiscal union? .....	97
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
<b>Joanna Fila</b> , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects .....	119
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Personal debt ratio of local government – system problems .....	131
<b>Piotr Gut</b> , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse .....	142
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
<b>Marcin Idzik</b> , Financial exclusion – empirical approach.....	165
<b>Maria Jastrzębska</b> , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit .....	177

<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
<b>Anna Kobialka</b> , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
<b>Iwa Kuchciak</b> , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion .....	224
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz</b> , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland .....	234
<b>Paweł Marszałek</b> , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
<b>Grzegorz Matysek</b> , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes .....	259
<b>Danuta Milaszewicz</b> , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy .....	271
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
<b>Anna Murdoch</b> , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives .....	297
<b>Piotr Ptak</b> , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012 .....	310
<b>Witold Rakowski</b> , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010 .....	324
<b>Halina Rechul</b> , Financial independence of local government units in Poland .....	337
<b>Wioleta Samitowska</b> , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
<b>Przemysław Siudak</b> , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011 .....	371
<b>Michał Sosnowski</b> , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany .....	396
<b>Igor Styn</b> , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy .....	408
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county .....	417
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011 .....	429

---

<b>Tomasz Śmietanka</b> , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
<b>Tomasz Uryszek</b> , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
<b>Alina Walenia</b> , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
<b>Jerzy Wąchol</b> , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data .....	477
<b>Radosław Witczak</b> , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy .....	500
<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries .....	512
<b>Dorota Wyszowska</b> , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020 .....	522
<b>Jolanta Zawora</b> , Financial independence of communes during economic slowdown .....	533
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA .....	546
<b>Dagmara Zuzek</b> , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries .....	567

**Tomasz Śmietanka**

Urząd Miejski w Koźienicach

---

## GOSPODARKA FINANSOWA GMINY MIEJSKO- -WIEJSKIEJ KOZIENICE W LATACH 2003-2012

---

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje wybrane aspekty gospodarki finansowej gminy miejsko-wiejskiej Koźienice w latach 2003-2012. Przedmiotem badań jest wykonanie budżetu gminy Koźienice. W pracy dokonana jest analiza zmian dochodów, przychodów i wydatków gminy w dziedzinach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Określone zostają także podstawowe wskaźniki budżetu, ich zmiany w badanym okresie oraz przyczyny zmian. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa gminy sprzyja realizacji idei rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym? W podsumowaniu sformułowane są wnioski ogólne dotyczące finansów gminy oraz praktyczne rekomendacje w zakresie oczekiwanych zmian w jej gospodarce finansowej.

**Słowa kluczowe:** budżet gminy, wskaźniki budżetowe, zrównoważony rozwój lokalny.

### 1. Wstęp

Panujący obecnie w Europie kryzys *welfare state*<sup>1</sup> i zagrożenie recesją gospodarczą powinny także skłonić samorządy w Polsce do bardziej całościowego spojrzenia na gospodarkę finansową gminy<sup>2</sup>. Finanse publiczne mają zapewniać efektywność całej gospodarki, w tym lokalnej, wobec niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji<sup>3</sup>. Rozwojowe, perspektywiczne i antycypacyjne tworzenie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy może ułatwić analiza wykonania jej budżetów w latach poprzednich<sup>4</sup>, choć obecnie wieloletnia prognoza finansowa jest niestety nadal wykorzystywana raczej jako narzędzie badania przez państwo stopnia zadłużenia samorządów, nie zaś jako narzędzie zarządzania finansowego<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 102-128.

<sup>2</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Muncypium SA, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

<sup>4</sup> T. Śmietanka, *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?*, [w:] *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, red. L.K. Gilejko, B. Błaszczyk, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztor, Pułtusk 2010.

<sup>5</sup> J. Hausner (red.), *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 49.



Przedmiotem badań jest wykonanie budżetu gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach (2003-2012). Gmina Kozienice położona jest w południowej części województwa mazowieckiego, w subregionie radomskim, w powiecie kozienickim. Jej powierzchnia wynosi ok. 246 km kw. w tym miasta 10 km kw.; liczba ludności to 30891 mieszkańców (stan na dzień 21 lutego 2013 r., dane UM Kozienice), w tym jeśli chodzi o miasto – 18 511 mieszkańców. Gmina ma charakter przemysłowo-rolniczy i posiada największą w kraju elektrownię na węgiel kamienny, która zatrudnia ponad 2 tys. pracowników. Gmina ma również dobrze rozwiniętą bazę turystyczno-sportowo-rekreacyjną<sup>6</sup>. Ponad 70% jej powierzchni stanowią obszary chronione przyrodniczo.

Nowoczesne finansowanie rozwoju lokalnego przez gminę powinno mieć charakter spójny<sup>7</sup>. W związku z tym w artykule zostaną poddane analizie dochody, przychody i rozchody gminy oraz trzy główne kierunki wydatków gminy w określonych przez autora według poniższych założeń obszarach: gospodarczym (działy klasyfikacji budżetowej: transport, wykup gruntów, działalność usługowa), społecznym (działy: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, edukacyjna opieka wychowawcza, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna) i ekologicznym (działy: rolnictwo i łowiectwo, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, zaopatrywanie w wodę). Powyższa analiza umożliwi podjęcie próby odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa gminy sprzyja realizacji idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym? Aby zapewnić porównywalność danych w czasie, wszystkie prezentowane budżetowe wielkości nominalne zostały przeliczone do wartości realnych wskaźnikami inflacji narastająco: 2012 = 100%, 2003 = 127,3%.

## 2. Źródła dochodów gminy

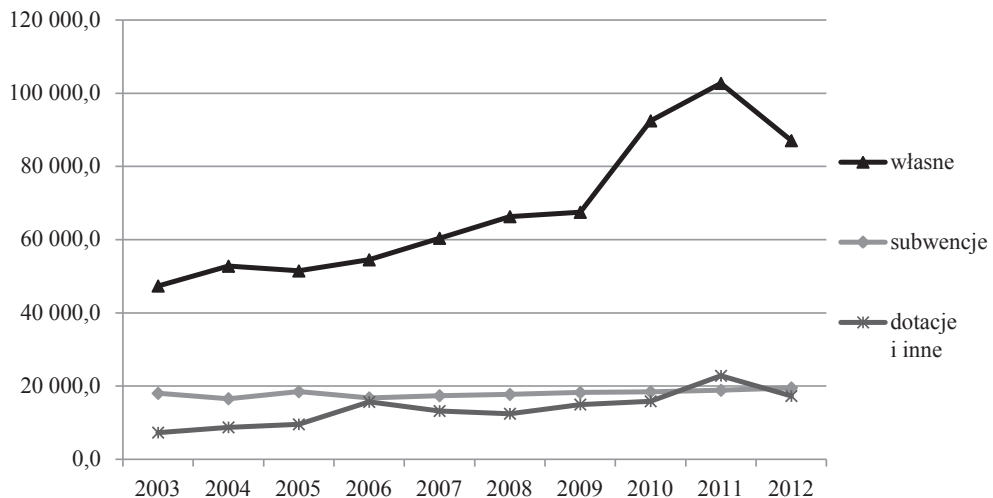
Dochody gminy Kozienice (rys. 1) pochodzą z trzech głównych źródeł finansowania: dochodów własnych, subwencji oraz dotacji (głównie środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł). W analizowanym dziesięcioletnim okresie dochody własne stanowiły największy wpływ do budżetu gminy i wykazywały do 2011 r. tendencję rosnącą od 47,3 mln zł w roku 2003 do 102,7 mln zł w roku 2011 ze spadkiem na koniec okresu w 2012 r. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem był wysoki i wyniósł od 62,7% w 2006 r. do 72,9% w 2010 roku.

W porównaniu z pozostałymi gminami miejsko-wiejskimi subregionu radomskiego (Białobrzegi, Wyśmierzyce, Lipsko, Przysucha, Iłża, Skaryszew, Szydłowiec, Zwoleń) w podobnym okresie (1999-2009) gmina Kozienice miała najwyższy poziom dochodów ogółem *per capita* oraz najwyższy poziom dochodów własnych *per*

<sup>6</sup> www.kozienice.pl.

<sup>7</sup> G. Masik, *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.

*capita*<sup>8</sup>. Dochody własne gminy miały trzy główne źródła zasilania. Największe z nich stanowi podatek od nieruchomości, który w badanym okresie stabilnie zwiększał wpływy od 30 mln zł w 2003 r. do 35,4 mln zł w roku 2012. Spowodowane było to głównie zwiększaniem bazy podatkowej gminy oraz w mniejszym stopniu zwiększaniem stawek podatków lokalnych przez gminę.



**Rys. 1.** Dochody gminy Koźienice realne według źródeł w latach 2003-2012 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetu gminy.

Drugie pod względem wielkości źródło dochodu własnego gminy Koźienice to udział gminy w PIT. Wykazywał on także wzrost wpływów – od 9,3 mln zł w 2003 r. do prawie 32 mln zł w roku 2010, aż do spadku w latach 2011 i 2012 – spowodowanego początkiem recesji gospodarczej oraz stanowiącego skutki likwidacji trzeciego progu podatkowego przez rząd. W odróżnieniu od Koźienic głównym źródłem dochodów własnych średnich miast województwa mazowieckiego z porównywalnym do gminy Koźienice budżetem był udział w PIT<sup>9</sup>.

Wzrost spowodowany był ustawowym zwiększaniem udziału gmin w PIT od 27,60% w 2003 r. do 37,26% w roku 2012 oraz czasowym wzrostem wpływów (2010-2011) z tytułu wypłaty przez Elektrownię Koźienice znacznych ekwiwalentów pieniężnych pracownikom. Dochody z tytułu udziałów gminy w CIT były najbardziej niestabilne – od 0,5 mln zł w 2006 r. do ponad 10 mln zł w roku 2011.

<sup>8</sup> E. Markowska-Bzducha, *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] *Region radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, red. E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski, Politechnika Radomska, 2011, s.166 i 187.

<sup>9</sup> W. Rakowski, *Budżet Żyrardowa na tle wybranych miast województwa mazowieckiego lat 2006-2008*, [w:] *Rocznik żyrdowski*, red. W. Rakowski, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Mazowieckie Towarzystwo Naukowe, Żyrardów 2010, s. 544.

Spowodowane było to bardzo zmieniającą się sytuacją ekonomiczną w przedsiębiorstwach, ich otoczeniu i w całej gospodarce narodowej. Pozostałe, znacznie mniejsze, źródła dochodów własnych i ich przeciętny udział w dochodach własnych ogółem w badanym okresie stanowiły odpowiednio: wpływy z tytułu nabycia prawa własności nieruchomości – 2,2%, podatek od środków transportowych – 1,1%, podatek od czynności cywilnoprawnych – 1,1%, podatek rolny – 0,9%, zezwolenia na handel alkoholem – 0,8%, opłata targowa – 0,7%, opłata skarbową – 0,7%.

Subwencje w analizowanym okresie wykazywały największą stabilność z nieznaną tendencją wzrostową od 2006 r. i osiągały wartości od 16,6 mln zł w roku 2004 do 19,5 mln zł w roku 2012. Nieco większe wartości w niektórych latach na początku okresu badawczego miały również związek z większą liczbą uczniów w szkołach. Natomiast powolny wzrost w ostatnich latach był po części spowodowany zwiększaniem się liczby uczniów w powstałej w 2009 r. szkole muzycznej pierwszego stopnia. Waga przelicznika subwencji oświatowej dla szkół artystycznych jest znacznie większa niż dla zwykłych szkół podstawowych i gimnazjalnych.

Dotacje (głównie inwestycyjne środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł) w badanym okresie miały tendencję rosnącą, od 7,3 mln zł w 2003 r. do 22,8 mln zł w roku 2011. Główną przyczyną wzrostu było korzystanie przez gminę w okresie przedakcesyjnym z mniejszej ilości środków zewnętrznych niż po wejściu do UE od 2004 r. Przygotowanie szczególnie dużych projektów (Fundusz Spójności – ok. 25 mln zł dotacji) zajęło także dużo czasu. Stąd największe wartości dotacji obserwuje się pod koniec okresu badawczego. Pozostałe środki zewnętrzne w formie dotacji inwestycyjnych pochodziły z pozostałych programów UE, m.in. takich jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Regionalny Program Operacyjny (RPO) i Lokalna Grupa Działania (LGD). Dotacje inwestycyjne na różne cele przekazywał także powiat kozienicki. Dodatkowy sektor rządowy wspierał gminę, m.in. dotacjami na budowę dróg, tzw. schetynówek, na budowę przyszkolnych boisk sportowych – „orlików” oraz na budowę mieszkań socjalnych w 2006 r. Dotacje na realizację zadań bieżących z zakresu pomocy społecznej, edukacji i niektórych zadań administracji publicznej pochodziły głównie z budżetu państwa i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Suma wszystkich środków UE w badanym okresie wyniosła 31 099,4 tys. zł i była największa spośród wszystkich gmin subregionu radomskiego<sup>10</sup> (*per capita* 1 036,6 zł). Inne środki zewnętrzne w omawianej powyżej grupie stanowiły bardzo niewielki udział. Były to np. dobrowolne wpłaty ludności, m.in. na inwestycje wodno-kanalizacyjne, wpłaty: gminnych spółdzielni, spółdzielni mieszkaniowej, środki z Elektrowni Kozienice na współorganizację imprez masowych, środki z Fundacji Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży itp.

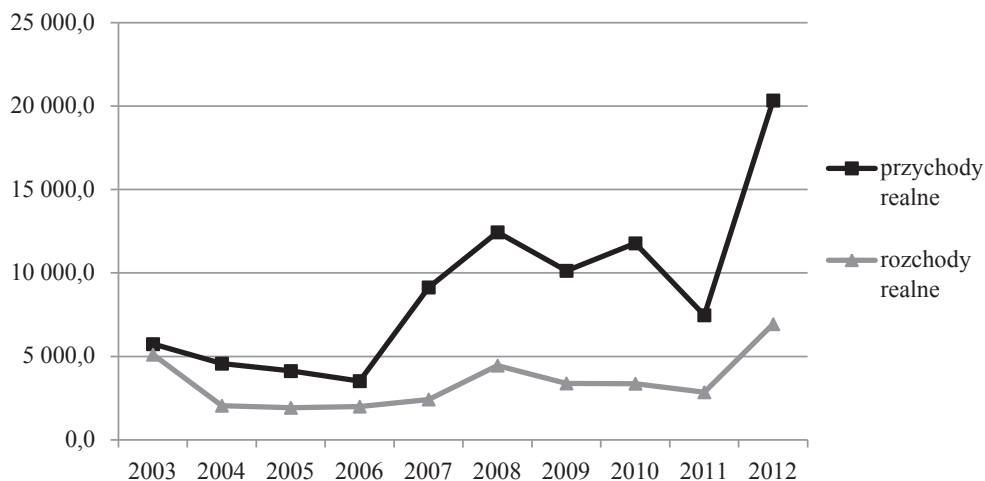
Wykorzystanie bazy podatkowej gminy (iloraz stawki uchwalonej do ustawowej maksymalnej) w całym badanym okresie posiadało znaczne rezerwy. W każdym roku rada miejska uchwalała podatki niższe niż ustawowe stawki maksymalne. Wykorzystanie bazy podatkowej w podatku od budynków mieszkalnych wynosiło od

<sup>10</sup> E. Markowska-Bzducha, wyd. cyt., s. 188.

71,9 do 83,9%, natomiast w podatku od działalności gospodarczej od 77,3 do 85,0%. Świadczy to o możliwościach zwiększenia dochodów własnych gminy i zarazem o prowadzeniu przez gminę przyjaznej polityki podatkowej dla mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

### 3. Przychody i rozchody oraz wskaźniki zadłużenia gminy

Nowoczesna inżynieria finansowa, szczególnie w zakresie wydatków inwestycyjnych, powinna uwzględniać ich finansowanie z różnych źródeł. Ważnym z nich są kredyty, pożyczki i obligacje komunalne. Gmina Kozienice w całym badanym okresie korzystała z tych instrumentów finansowych. Wszystkie pożyczki zaciągane były na zasadach preferencyjnych, głównie w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Banku Gospodarstwa Krajowego. Preferencje polegały głównie na częściowym umorzeniu należności głównej (od 30 do 15%) i niższych od rynkowych odsetkach. Należność umorzona musiała być przeznaczona na kolejne inwestycje ekologiczne (m.in. wodno-kanalizacyjne i termomodernizacja). W drugiej części badanego okresu gmina zaczęła też dodatkowo korzystać ze środków pochodzących z emisji obligacji komunalnych, przeznaczając pozyskane środki na inne cele, np. takie jak budowa dróg, sal gimnastycznych. W związku z tym aktywność kredytowa gminy wzrosła w drugiej połowie badanego okresu od 2007 r. (rys. 2). Znaczny wzrost obserwuje się głównie po stronie przychodów, co w połączeniu ze stopniowym wzrostem wskaźnika zadłużenia świadczy o zwiększaniu zadłużenia gminy i rozkładaniu spłaty na lata przyszłe. Potwierdzają to stosunkowo niskie rozchody.



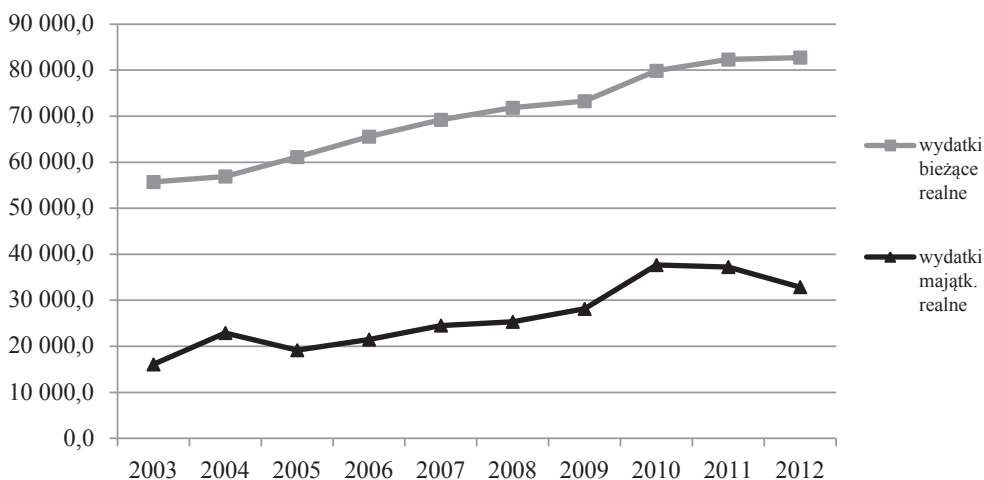
**Rys. 2.** Przychody i rozchody gminy Kozienice realne w latach 2003-2012 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetu gminy.

Jednak analizując wskaźniki zadłużenia, należy uznać, że nawet najwyższy wskaźnik łącznej kwoty długu 15,95% w 2012 r. plasował się znacznie poniżej ustawowej dopuszczalnej wartości – 60%. Wskaźnik bieżącej spłaty zobowiązań osiągnął najniższą wartość w roku 2006 – 2,43%, a najwyższą w roku 2003 – 7,34% przy ustawowej dopuszczalnej wartości – 15%.

#### 4. Wydatki bieżące i majątkowe gminy

Wydatki bieżące gminy (rys. 3) wykazywały stabilną tendencję wzrostową w całym badanym okresie. Większy wzrost w 2010 r. był spowodowany wydatkami na zarządzanie kryzysowe (zagrożenie powodziowe) oraz wydatkami na oświatę (wynagrodzenia, utworzenie szkoły muzycznej, programy unijne). Wydatki majątkowe (inwestycyjne) gminy w drugiej połowie badanego okresu były znacznie wyższe niż w jego pierwszej połowie. Spowodowane było to głównie korzystaniem przez gminę z pieniędzy unijnych. Wysiłek inwestycyjny gminy (udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem) był najniższy w roku 2003 – 22,4% i wykazywał tendencję wzrostową do roku 2010 – 32,1%; średnio 27,1% w badanym okresie.



Rys. 3. Wydatki bieżące i majątkowe gminy Kozenice realne w latach 2003-2012 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetu gminy.

Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gminy Kozenice<sup>11</sup> były w badanym okresie generalnie wyższe niż w pozostałych gminach miejsko-wiejskich subregionu radomskiego (tab. 1).

<sup>11</sup> Por. T. Śmietanka, *Niektóre aspekty społeczne rozwoju lokalnego gmin w świetle danych GUS i dokumentów urzędowych (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozenice, Szydłowiec w*

**Tabela 1.** Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gmin miejsko-wiejskich w roku 2004 i 2009 (w zł)

Gmina	2004 r.		2009 r.	
	bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
Białobrzegi	1321	25	1730	379
Wyśmierzyce	1480	915	2112	388
<b>Kozienice</b>	<b>1695</b>	<b>682</b>	<b>2449</b>	<b>763</b>
Lipsko	1492	278	1880	674
Przysucha	1310	245	1676	521
Iłża	1368	173	1853	284
Skaryszew	1388	256	1971	837
Szydłowiec	1450	44	2055	454
Zwoleń	1233	184	1800	697

Źródło: E. Markowska-Bzducha, *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] *Region Radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, red. E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 169 i 176.

Wolne środki brutto w budżecie to dodatnia różnica pomiędzy dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one rzeczywistą miarę własnego potencjału inwestycyjnego gminy. Są to, inaczej mówiąc, nieskonsumowane dochody ogółem gminy<sup>12</sup>. W badanym okresie wolne środki brutto *per capita* były najwyższe w gminie Kozienice w porównaniu do pozostałych gmin miejsko-wiejskich subregionu radomskiego (tab. 2).

**Tabela 2.** Wolne środki brutto *per capita* gmin miejsko-wiejskich w latach 2004 i 2009 (w zł)

Gmina	2004 r.	2009 r.
Białobrzegi	138	341
Wyśmierzyce	232	355
<b>Kozienice</b>	<b>558</b>	<b>582</b>
Lipsko	321	421
Przysucha	290	316
Iłża	118	266
Skaryszew	292	406
Szydłowiec	115	155
Zwoleń	287	347

Źródło: E. Markowska-Bzducha, *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] *Region Radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, red. E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 171.

*latach 1999-2006*), [w:] *Studia nad regionem radomskim*, red. W. Rakowski, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Radom-Żyrardów 2009.

<sup>12</sup> J. Szolno-Koguc, *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk t. II, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 272.

## 5. Wydatki gospodarcze, społeczne, ekologiczne i administracyjne

Zrównoważony rozwój, także lokalny, powinien opierać się na trzech głównych filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym, w granicach określonych przez polityczny kompromis<sup>13</sup>. Gmina dysponuje możliwościami prawnymi, aby na miarę swojej kondycji finansowej ponosić nakłady na rozwój tych trzech dziedzin. Autor przyjął umowny podział finansowania powyższych obszarów wynikający z podziału budżetu na działy klasyfikacji budżetowej. Całość uzupełniają wydatki na administrację związane z wynagrodzeniem i pochodnymi pracowników urzędu i dietami radnych (rys. 4). Jak wynika z badań, wydatki społeczne stanowiły największą wartość w całym okresie badawczym i wykazywały tendencję rosnącą. Potwierdza to główną rolę gminy w realizacji polityki społecznej, a przede wszystkim usług społecznych. Wydatki gospodarcze także rosły w badanym okresie, choć ich rozkład jest bardziej nierównomierny. Wydatki ekologiczne natomiast pod koniec badanego okresu wykazywały większą dynamikę wzrostową ze znacznym spadkiem w 2012 r. Wiąże się to z zakończeniem procesu wodociągowania i kanalizacji oraz zorganizowaniem kompleksowej gospodarki wodno-ściekowej całej gminy Kozienice. Łączne wydatki gospodarcze w ciągu 10 lat wyniosły 107,2 mln zł, społeczne – 595,5 mln zł, ekologiczne – 126,0 mln zł, osobowe administracyjne – 79,7 mln zł. Wydatki osobowe na administrację były stosunkowo niskie, biorąc pod uwagę dużą liczbę zadań bieżących i inwestycyjnych realizowanych przez gminę. Stanowią one od 7,8 do 8,8% wydatków ogółem.

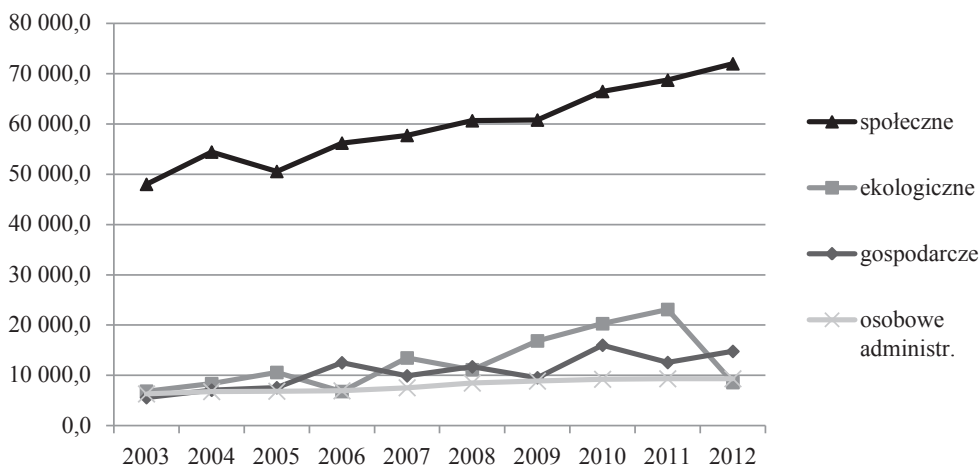
W wydatkach społecznych główną część stanowią wydatki bieżące związane z realizacją polityki społecznej gminy, w tym usług społecznych (głównie edukacja). Wydatki majątkowe ponoszone na inwestycje w infrastrukturę społeczną przyjmują generalnie niższą wartość niż wydatki majątkowe gospodarcze i ekologiczne.

Odmierna sytuacja występuje w wydatkach gospodarczych i ekologicznych, gdzie znacznie więcej środków przeznaczanych jest na wydatki majątkowe niż bieżące. Wynika to z samej specyfiki wydatków, bowiem obszar gospodarczy i ekologiczny to głównie kosztowna nowa infrastruktura sieciowa (drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody), która częściej była budowana od podstaw w odróżnieniu od infrastruktury społecznej (budynki dla usług społecznych – szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, mieszkania komunalne) wybudowanej często znacznie wcześniej niż w badanym okresie.

W latach 2003-2012 wydatki społeczne gminy w kolejności działów klasyfikacji budżetowej od największych wyniosły łącznie: edukacja – 332 mln zł, pomoc społeczna – 111,5 mln zł, kultura fizyczna – 64 mln zł, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 22,4 mln zł, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

<sup>13</sup> A. Zalewski, *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2008, s. 312.





**Rys. 4.** Wydatki gospodarcze, społeczne, ekologiczne i administracyjne budżetu gminy Kozienice realne w latach 2003-2012 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetu gminy.

– 18,7 mln zł, ochrona zdrowia – 14,8 mln zł, gospodarka mieszkaniowa – 13,6 mln zł, edukacyjna opieka wychowawcza – 11,6 mln zł, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 4 mln zł; wydatki gospodarcze: dział transport, wyniosły łącznie 107,2 mln zł, a wydatki ekologiczne, dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 97,9 mln zł, dział rolnictwo i łowiectwo – 28,1 mln zł.

## 6. Podsumowanie

1. Budżet gminy Kozienice w badanym okresie charakteryzował się dużą stabilnością i bezpieczeństwem w zakresie dochodów i generalnie zwiększającym się udziałem dochodów własnych oraz zewnętrznych dotacji inwestycyjnych w dochodach ogółem, co stawia gospodarkę i kondycję finansową gminy Kozienice w korzystnej sytuacji w porównaniu do pozostałych gmin miejsko-wiejskich subregionu radomskiego, a nawet średnich miast województwa mazowieckiego.

2. Budżet gminy posiadał w każdym roku znaczne rezerwy dochodowe w bazie podatkowej i wolne środki brutto, które w połączeniu z właściwym wykorzystaniem kredytów i pożyczek, przy bardzo bezpiecznych wskaźnikach zadłużenia, pozwalają nieustannie gminie na ponoszenie znacznego wysiłku inwestycyjnego, średnio ponad 27% wydatków ogółem, który może wpływać pozytywnie na rozwój lokalny i jakość życia mieszkańców.

3. Wydatki gospodarcze, społeczne i ekologiczne gminy realizowane były generalnie w sposób raczej spójny i równomierny przy względnie niskich kosztach osobowych administracji (średnio ok. 8% wydatków ogółem), co (do pewnego stopnia



określonego przez kompromis polityczny) powinno sprzyjać realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, nawet pomimo ciągłego wzrostu kosztów bieżących, związanych z utrzymaniem coraz większej ilości mienia komunalnego powstałego w wyniku wysokiej aktywności inwestycyjnej gminy.

4. Gmina Kozienice ma spośród gmin miejsko-wiejskich subregionu radomskiego największą liczbę mieszkańców, zatem należy uznać, że wysoki potencjał inwestycyjno-rozwojowy był zarazem udziałem stosunkowo dużej społeczności lokalnej, co w pewnej mierze mogło sprzyjać upowszechnianiu skutków rozwoju i wyrównywaniu szans rozwojowych.

5. Zagrożenia dostrzeżone w wyniku analizy to stale zwiększające się bieżące wydatki budżetowe społeczne, szczególnie na oświatę, pomimo zmniejszenia się liczby uczniów o 1/3 w badanym okresie, co w kolejnych latach może istotnie wpłynąć na zmniejszenie środków na inne ważne usługi społeczne współrealizowane i współfinansowane przez gminę (bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, mieszkalnictwo) oraz zmniejszenie wolnych środków brutto budżetu, czyli ograniczenie aktywności inwestycyjnej gminy.

6. Zagrożenia w utrzymaniu wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych są związane także z trwającą recesją gospodarczą, zmniejszeniem dochodów własnych, utrzymaniem tzw. janosikowego, które płaci gmina, i niepewnością dalszej polityki finansowej Unii w nowym okresie programowania (2014-2020).

7. Szanse budżetu gminy na najbliższe lata wynikają z zakończenia bardzo kosztownych, długoletnich inwestycji w zakresie wodociągowania i kanalizacji całej gminy w 2012 r. i znacznego wzrostu dochodów własnych po roku 2017 z powodu oddania do użytku nowego bloku energetycznego w Elektrowni Kozienice SA (ENEA WYTWARZANIE S.A.), w wyniku tego pojawi się możliwość zwiększenia finansowania innych ważnych gospodarczo i społecznie dziedzin (transport, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, kultura) zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców<sup>14</sup>.

8. Gmina Kozienice powinna z większą skutecznością kontynuować racjonalizację bardzo rozproszoną na terenach wiejskich sieci szkół i obwodów szkolnych, co w przyszłości powinno wpłynąć na polepszenie jakości nauczania, większą dostępność do różnorodnej oferty zajęć pozalekcyjnych oraz racjonalizację zatrudnienia nauczycieli i obniżenie ciągle rosnących kosztów bieżących oświaty.

9. Gmina Kozienice powinna zwiększyć nakłady inwestycyjne w dziedzinach, które ze swej natury wymagają ciągłych inwestycji (budowa i remont dróg, chodników, ścieżek rowerowych) oraz w dziedzinach usług społecznych do tej pory mniej inwestycyjnie dofinansowanych (kultura, mieszkalnictwo, ochrona zdrowia), poprawiając zarazem realizację idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

<sup>14</sup> T. Śmietanka, *Lokalna jakość życia w opinii mieszkańców i radnych (na przykładzie gmin: Grójec, Kozienice i Szydłowiec w kadencji samorządu 2002-2006)*, [w:] *Biuletyn Informacyjny, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Regionalny Oddział w Radomiu, nr 1/ 2007*, red. J. Kida, Politechnika Radomska, s. 98-124.

10. Potrzebne są bardziej szczegółowe badania polityki finansowej gminy, w tym badania porównawcze gmin miejsko-wiejskich, aby nieustannie doskonalić efektywność inżynierii finansowej samorządu, szczególnie w obliczu recesji gospodarczej, spadku dochodów własnych gmin oraz wzrostu koniecznych wydatków wynikających z ciągłego „przerzucania” przez rząd zadań i odpowiedzialności na gminy w zakresie realizacji zadań publicznych, bez zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania.

## Literatura

- Hausner J. (red.), *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 49.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 102-128.
- Markowska-Bzducha E., *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] *Region Radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, red. E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski, Politechnika Radomska, Radom 2011.
- Masik G., *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.
- Rakowski W., *Budżet Żyrardowa na tle wybranych miast województwa mazowieckiego latach 2006-2008*, [w:] *Rocznik żyrardowski*, red. W. Rakowski, tom VIII, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Mazowieckie Towarzystwo Naukowe, Żyrardów 2010.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Muncypium SA, Warszawa 2004.
- Szołno-Koguc J., *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, t. II. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
- Śmietanka T., *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?*, [w:] *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, red. Leszek K. Gilejko, B. Błaszczyk, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztor, Pułtusk 2010.
- Śmietanka T., *Lokalna jakość życia w opinii mieszkańców i radnych (na przykładzie gmin: Grójec, Kozienice i Szydłowiec w kadencji samorządu 2002-2006)*, [w:] *Biuletyn Informacyjny, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Regionalny Oddział w Radomiu, nr 1/ 2007*, red. J. Kida, Politechnika Radomska, s. 98-124.
- Śmietanka T., *Niektóre aspekty społeczne rozwoju lokalnego gmin w świetle danych GUS i dokumentów urzędowych (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 1999-2006)*, [w:] *Studia nad regionem radomskim*, red. W. Rakowski, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Radom-Żyrardów 2009.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- Zalewski A., *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2008.

## **FINANCIAL ECONOMY OF THE URBAN-RURAL COMMUNE OF KOZIENICE IN THE YEARS 2003-2012**

**Summary:** The article presents chosen aspects of financial economy of the commune of Koźienice in the years 2003-2012. The subject of the research is carrying out a budget of the commune of Koźienice. In the research work there is made an exact analysis connected with the changes of income and expenses of the commune in economic, social and ecological fields. Furthermore, there are also defined the basic indices of the budget, their changes in the studied period as well as the causes of these changes. The author tries to undertake a task to answer a research question if the financial economy of the commune favours the realization of an idea of sustainable development on the local level. In the summary there are formulated some general conclusions related to the finances of the commune as well as some practical recommendations in the range of expected changes in its financial economy.

**Keywords:** budget of the commune, indices of the budget, sustainable local development.