

**Olga Ławińska**  
Politechnika Częstochowska

## **OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMINY PORAJ W LATACH 1999-2003 W ASPEKTCIE DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ**

### **1. Wstęp**

Dobra kondycja finansowa gminy jest dla władz lokalnych niezbędnym warunkiem zapewnienia mieszkańcom potrzebnych dóbr i usług oraz efektywnego realizowania priorytetowych zadań wspólnoty lokalnej. Ponadto dobra kondycja finansowa jest istotna przy pozyskiwaniu przez gminę długoterminowego finansowania zadań inwestycyjnych – pożyczek, kredytów czy obligacji. Banki bowiem biorą pod uwagę siłę lokalnej gospodarki, zdolność do generowania dochodów przez gminę oraz do spłaty zobowiązań. Im lepsza sytuacja finansowa gminy, tym niższy koszt pozyskania przez nią kredytu [1, s. 29].

Kilka prostych wskaźników informuje o sytuacji finansowej gminy, jej możliwościach inwestycyjnych oraz o charakterze i jakości polityki finansowej. Pozwala także zdefiniować obszary wymagające poprawy. Znajomość wskaźników finansowych może pomóc gminie w ocenie sytuacji finansowej, ustaleniu kierunków polityki inwestycyjnej, a także w ocenie zdolności kredytowej.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przybliżenia problemów, z którymi spotykają się decydenci w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w gminie. Można przyjąć tezę, iż w badanej gminie w analizowanym okresie wydatki budżetowe dokonywane są w sposób przypadkowy, co w dłuższym czasie negatywnie wpływa na politykę inwestycyjną. Ustalenie rang i struktury tych problemów powinno lepiej ukształtować proces zarządzania finansami lokalnymi, a przez to wpłynąć na efektywność działalności inwestycyjnej gminy.

## 2. Kilka uwag o gminie Poraj

Poraj jest gminą wiejską, istniejącą od 1920 r. Gmina położona jest na terenie woj. śląskiego<sup>1</sup>, w odległości 20 km na południe od Częstochowy. Zajmuje obszar 5853 ha, zamieszkiwany przez ok. 10 500 osób (średnia gęstość zaludnienia wynosi 176 osób na 1 km<sup>2</sup>), z których około 6000 to ludzie w wieku produkcyjnym.

Atutem gminy jest linia kolejowa oraz rozległy zbiornik retencyjny (niegdyś przemysłowy) na rzece Warcie, obecnie wykorzystywany przede wszystkim do celów rekreacyjnych. Połowę obszaru gminy zajmują lasy (25,13 km<sup>2</sup>) oraz zbiornik Poraj (5,04 km<sup>2</sup>). Wiele miejscowości gminy wykorzystuje te walory do organizowania wypoczynku. Wokół zbiornika wodnego usytuowane są ośrodki wypoczynkowe i żeglarskie, pola biwakowe, plaże, pensjonaty, jadalnie, wyznaczone są trasy rowerowe. Atrakcyjne położenie (Jura Krakowsko-Częstochowska oraz zbiornik wodny na rzece Warcie otoczony lasami) sprzyja rozwojowi turystyki.

Na terenie gminy Poraj dominuje przemysł włókienniczy i budownictwo, rozwijają się także transport, handel i usługi związane z turystyką. Rolnictwo, pomimo istnienia 900 gospodarstw (użytki rolne zajmują 24,07 km<sup>2</sup>), nie stanowi istotnego źródła dochodów mieszkańców gminy. W gminie Poraj działa kilkanaście dużych zakładów produkcyjnych specjalizujących się w branżach: tekstylno-odzieżowej, papierniczej, metalowej, budowlanej, obuwniczej, spożywczej, leśnej, przetwórstwa paszowego. W urzędzie gminy zarejestrowano ok. 1000 podmiotów gospodarczych działających w zakresie usługowo-produkcyjno-handlowym.

Gmina ma największy w powiecie wskaźnik telefonizacji (195 abonentów na 1000 mieszkańców) i jeden z największych w powiecie dochodów budżetowych na osobę. Teren gminy prawie w 90% pokryty jest siecią gazowniczą, a w 100% siecią wodociągową (we wszystkich 8 sołectwach); w miejscowości Poraj wybudowano oczyszczalnię ścieków i sieć kanalizacyjną w części Poraja. Gmina dysponuje własnym ujęciem wody pitnej wraz ze stacją uzdatniania<sup>2</sup>.

Na terenie gminy znajduje się wiele obiektów sportowych: baseny kąpielowe odkryte, korty tenisowe, boiska sportowe, wypożyczalnia sprzętu sportowego do sportów motorowodnych. Dojazd do gminy Poraj jest bardzo dogodny dzięki liniom PKP i PKS oraz ze względu na rozwiniętą sieć dróg.

Do roku 2001 obserwuje się nierównomierną tendencję wzrostową liczby mieszkańców gminy Poraj. Jak wynika z danych statystycznych GUS<sup>3</sup>, na terenie badanej gminy w analizowanym okresie utrzymuje się ujemny wskaźnik przyrostu naturalnego

---

<sup>1</sup> Gmina Poraj należy do powiatu myszkowskiego (położonego na zachodnim skraju Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, w północno-wschodniej części woj. śląskiego); powierzchnia powiatu – 479 km<sup>2</sup>, liczba ludności – 73 561.

<sup>2</sup> Zob.: Bank Danych Regionalnych GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

<sup>3</sup> Szczegółowe dane na ten temat zawierają roczniki statystyczne województwa częstochowskiego GUS z lat 1991-1999 oraz roczniki powiatów z lat 2000-2002.

ludności, a wzrost liczby ludności związany jest z napływem migracyjnym i ruchem naturalnym ludności. Na tej podstawie można wnioskować, iż jednym z czynników napływu ludności na tereny gminy są dogodne warunki bytowe będące zapewne w znacznym stopniu konsekwencją działalności inwestycyjnej władz samorządowych gminy Poraj. Jednakże od roku 2002 liczba mieszkańców gminy Poraj maleje.

Widoczny jest także stały wzrost liczby jednostek gospodarczych na terenie gminy, co świadczy o korzystnych efektach działań samorządowych w zakresie tworzenia warunków do rozwoju potencjału gospodarczego i powstawania nowych przedsiębiorstw. Istotne jest jednak, iż od roku 1998 coraz więcej mieszkańców gminy pozostaje bez pracy. Dzieje się tak dlatego, że inicjatywa gospodarcza przejawiająca się w powstawaniu nowych jednostek gospodarczych zawężona jest wyłącznie do tworzenia małych przedsiębiorstw. Ponadto wiele firm widniejących w systemie REGON zawiesiło swoją działalność.

### 3. Analiza dochodów

Warunkiem prawidłowego wykonywania zadań przez samorzady terytorialne jest zapewnienie trwałości źródeł finansowania ich działalności [4, s. 225]. Źródłem informacji o potencjale dochodowym gminy i jej kondycji finansowej jest analiza dochodów budżetu gminy, a szczególnie analiza wskaźników dochodowych. Pierwszym krokiem przy dokonywaniu oceny sytuacji finansowej gminy Poraj w aspekcie możliwości realizacji inwestycji jest przesłedzenie zmian dochodów ogółem oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca w badanym okresie.

Tabela 1. Dochody ogółem budżetu i dochody ogółem na 1 mieszkańca oraz dynamika ich zmian w gminie Poraj w latach 1999-2003

Kategoria	1999	2000	2001	2002	2003
Stopa inflacji (rok poprzedni = 100)	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8
Dochody ogółem (w mln zł)	10,255	10,226	12,968	14,092	15,389
- dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	108,95	99,72	126,82	108,67	109,20
Liczba ludności (stan w dniu 31 XII)	10460	10572	10629	10521	10488
Dochody ogółem na 1 mieszkańca (w zł)	980,38	967,24	1220,09	1339,45	1467,27
- dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	101,83	98,66	126,14	109,78	109,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003 oraz danych statystycznych GUS.

W analizowanym okresie, oprócz roku 2000, dochody ogółem budżetu gminy Poraj wzrastały w kolejnych latach w tempie szybszym niż stopa inflacji. Również przyrost dochodów ogółem na 1 mieszkańca w kolejnych latach był szybszy niż wzrost cen dóbr i usług konsumpcyjnych w badanym okresie (z wyjątkiem 2000 r.). Jest to sytuacja korzystna, gdyż dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca świadczą o zamożności gminy i tym samym o jej możliwościach inwestycyjnych. Realny wzrost tej kategorii dochodów zatem wskazuje na wzrost zamożności gminy i jej mieszkańców.

Dzięki wskaźnikowi dochodów na 1 mieszkańca można określić zmianę dochodów ogółem budżetu gminy w stosunku do zmiany liczby ludności. W miarę wzrostu liczby

mieszkańców można się spodziewać wzrostu dochodów gminy, ale jednocześnie także wzrostu zapotrzebowania na usługi. W badanej gminie w latach 1999-2001 wzrastała liczba mieszkańców, a od roku 2002 liczba ludności maleje. Od roku 2001 widoczny jest realny wzrost dochodów na 1 mieszkańca, co może oznaczać, że poziom świadczonych usług w gminie Poraj w przyszłości się nie obniży.

Przeprowadzenie bardziej szczegółowej oceny możliwości finansowych gminy Poraj wymaga analizy struktury dochodów budżetu gminy w rozpatrywanym okresie.

Tabela 2. Struktura dochodów ogółem budżetu gminy Poraj i dynamika ich zmian w latach 1999-2003 (w %)

Wskaźnik struktury: kategoria dochodu do dochodów ogółem	1999	2000	2001	2002	2003
Dotacje*	12,42	10,09	9,73	14,73	14,72
- dynamika zmian, rok poprzedni = 100	-	81,24	96,43	150,46	99,93
Subwencje	32,68	36,00	32,08	33,47	31,98
- dynamika zmian, rok poprzedni = 100	-	110,16	89,11	104,33	95,55
Dochody własne**	54,90	53,91	58,19	51,80	53,30
- dynamika zmian, rok poprzedni = 100	-	98,20	107,94	89,02	102,90

\* W tej kategorii dochodów uwzględniono także dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego (chodzi tu o dotacje ze Starostwa Powiatowego w Myszkowie oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach).

\*\* W dochodach własnych nie uwzględniono dotacji z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, mimo że tak reguluje Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [2].

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003.

W badanym okresie dochody własne były głównym źródłem zasilania finansowego budżetu gminy Poraj (ponad 50% dochodów ogółem). Niepokojąca jest jednak niestabilność tej kategorii dochodów. Analiza dynamiki zmian w badanym okresie wskazuje na tendencję do spadku (w ujęciu realnym) udziału dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu gminy Poraj w kolejnych latach. Dodatkowo porównanie struktury dochodów budżetu gminy Poraj w 1999 r. z rokiem 2003 wskazuje na spadek udziału dochodów własnych na rzecz wzrostu udziału dotacji w dochodach ogółem. Jest to sytuacja niepokojąca, gdyż udział dochodów własnych w dochodach ogółem świadczy o niezależności gminy od budżetu państwa, a także o samodzielności władz gminy w zakresie realizowania polityki proinwestycyjnej. Do przeprowadzenia dalszych rozważań konieczna jest jednakże analiza struktury dochodów własnych gminy Poraj.

Tabela 3. Struktura dochodów własnych budżetu gminy Poraj w latach 1999-2003 (w %)

Kategoria	1999	2000	2001	2002	2003
Udziały w podatkach centralnych	45,09	47,00	42,30	39,24	39,58
Podatek od nieruchomości	25,77	30,18	27,34	32,99	25,56
Podatek od czynności cywilnoprawnych*	8,57	6,64	3,20	3,00	9,31
Podatek od środków transportowych	2,69	2,62	2,13	2,69	3,91
Inne podatki lokalne	4,47	4,65	3,51	3,18	2,76
Oplaty i inne dochody własne	13,41	8,91	21,52	18,90	18,88

\* W latach 1999-2000 w tej kategorii dochodów ujęto wpływy z opłaty skarbowej przekazywane do budżetu gminy Poraj z Urzędu Skarbowego w Myszkowie.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003.

Dochody własne budżetu gminy Poraj w badanym okresie zdominowane były przez dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych – udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem kształtuje się na poziomie ok. 40%. Z kolei najbardziej wydajnym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, gdyż udział dochodów z tytułu tego podatku w dochodach własnych budżetu gminy Poraj w badanym okresie zawierał się w przedziale od 25 do 33%. Dochody z tytułu udziału w podatkach centralnych oraz z podatku od nieruchomości można jednocześnie uznać za istotne w dochodach ogółem budżetu gminy Poraj w badanym okresie. Stąd wniosek, iż władze gminy powinny dokładnie śledzić zmiany wielkości poszczególnych dochodów gminy w kolejnych latach. Istotny spadek dochodów z wymienionych tu źródeł może pogorszyć kondycję finansową i w konsekwencji zakłócić realizację inwestycji w gminie.

#### 4. Analiza wydatków

Podobnie jak w przypadku dochodów gminy, regulacje związane z wydatkami gminy zostały określone specyfiką i rozmiarami ich zadań w Ustawie o samorządzie gminnym [3]. Zgromadzone dochody gmina może przeznaczać na finansowanie wydatków bieżących, wydatków inwestycyjnych oraz obsługę długu (zob. [4, s. 193-195]). Wielkość oraz strukturę wydatków gminy Poraj w latach 1999-2003 zaprezentowano w tab. 4.

Tabela 4. Wielkość i struktura wydatków budżetu gminy Poraj w latach 1999-2003

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem (w mln zł)	10,276	12,300	12,460	13,678	14,518
w tym:					
wydatki bieżące	7,301	8,252	10,297	10,783	10,923
wydatki na obsługę długu	0,219	0,279	0,846	0,417	0,256
wydatki majątkowe	2,756	3,769	1,317	2,478	3,339
Wydatki ogółem (w %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:					
wydatki bieżące	71,05	67,09	82,64	78,83	75,24
wydatki na obsługę długu	2,13	2,27	6,79	3,05	1,76
wydatki majątkowe	26,82	30,64	10,57	18,12	23,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003.

Wśród wydatków budżetu gminy Poraj w rozpatrywanym okresie dominują wydatki bieżące (szczególnie w latach 2001-2003). Z jednej strony wysoki udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem budżetu gminy jest naturalną konsekwencją realizacji zadań własnych i zleconych. Jednak z punktu widzenia możli-

wości finansowych gminy wysoki poziom tego wskaźnika może wskazywać na niską wartość wolnych środków przeznaczonych na inwestycje.

Największy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetu badanej gminy występuje w latach 1999-2000 (budowa oczyszczalni ścieków w Poraju). W roku 2001 widoczny jest gwałtowny spadek wydatków inwestycyjnych przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących i kosztów obsługi długu. Dopiero w roku 2003 nastąpił wzrost wydatków majątkowych w związku z realizacją budowy sieci kanalizacyjnej w Poraju. W roku tym wystąpił również najniższy w badanym okresie udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem budżetu gminy. Do bardziej pogłębionych rozważań niezbędna jest analiza wskaźników wydatków budżetu gminy Poraj w badanym okresie.

Analizując dane zawarte w tab. 5, trudno jednoznacznie wskazać na prawidłowości w dynamice zmian wydatków ogółem w kolejnych latach. Porównanie dynamiki zmian wydatków ogółem w 2003 r. z rokiem 1999 ukazuje ich tendencję do wzrostu. Podobnie jest w przypadku wydatków ogółem na 1 mieszkańca oraz wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca. Wzrost wydatków z budżetu gminy Poraj nie jest jednak alarmujący, gdyż w badanym okresie następował jednocześnie realny wzrost dochodów.

Tabela 5. Wydatki ogółem budżetu gminy Poraj oraz wybrane wskaźniki wydatków w latach 1999-2003

Kategoria	1999	2000	2001	2002	2003
Inflacja (rok poprzedni = 100)	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8
Wydatki ogółem (w mln zł)	10,276	12,300	12,460	13,678	14,519
- dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	99,79	119,70	101,29	109,78	106,15
Wydatki ogółem na 1 mieszkańca (w zł)	982,39	1163,48	1172,22	1300,04	1384,30
- dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	99,02	118,43	100,75	110,90	106,48
Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	263,46	356,48	123,89	235,55	318,37
- dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	104,04	135,31	34,75	190,13	135,16
Wydatki inwestycyjne/dochody ogółem	0,27	0,37	0,10	0,18	0,22
Wydatki inwestycyjne/wydatki ogółem	0,27	0,31	0,11	0,18	0,23

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003 oraz danych statystycznych GUS.

Wskaźnik relacji wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem jest miarą inwestycyjnej skali gminy. Z kolei wskaźnik wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem prezentuje odmienne od poprzedniego podejście do inwestycji, gdyż uwzględnia także przychody. Różnica między obydwoimi wskaźnikami stanowi więc następstwo zaplanowania w budżecie gmin deficytu lub nadwyżki [1, s. 37]. Ze względu na niestabilność relacji wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem

łem w kolejnych latach pomocna w dalszych rozważaniach wydaje się analiza struktury wydatków inwestycyjnych.

Tabela 6. Struktura wydatków inwestycyjnych budżetu gminy Poraj w latach 1999-2003

Wskaźnik wydatków inwestycyjnych w dziale* do wydatków ogółem	1999	2000	2001	2002	2003
010 Rolnictwo i łowiectwo	0,66%	0,26%	0,52%	0,88%	-
400 Zaopatrywanie w energię i wodę	-	-	-	-	0,78%
600 Transport i łączność	0,95%	-	1,38%	3,66%	7,57%
700 Gospodarka mieszkaniowa	-	-	-	0,11%	0,09%
750 Administracja publiczna	0,26%	-	0,26%	0,14%	0,42%
754 Bezpieczeństwo i ochrona ppoż.	-	-	0,13%	-	-
801 Oświata i wychowanie	1,21%	0,46%	6,86%	10,6%	0,59%
851 Ochrona zdrowia	-	-	0,06%	0,10%	-
853 Opieka społeczna	-	-	-	-	0,03%
854 Edukacyjne opieka wychowawcza	0,30%	-	-	-	-
900 Gospodarka komunalna	23,55%	30,11%	1,71%	2,61%	13,51%

\* Według klasyfikacji budżetowej obowiązującej w latach 2000-2003.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy Poraj za lata 1999-2003.

Inwestycje w gminie Poraj w analizowanym okresie dotyczyły przede wszystkim gospodarki komunalnej, oświaty i wychowania oraz transportu. Wybudowano oczyszczalnię ścieków w Poraju (w latach 1999-2000), rozbudowano istniejącą sieć gazową, a także wybudowano nowe gimnazjum w Żarkach Letnisko (w latach 2001-2002). Od roku 2000 prowadzona jest budowa kanalizacji na terenie Poraja. Jednocześnie od roku 2003 wzrosły wydatki inwestycyjne na budowę dróg.

## 5. Wnioski

W trakcie przeprowadzania badań wystąpiły różnorodne przeszkody, szczególnie przy ocenie kondycji finansowej gminy Poraj. Udostępnione sprawozdania z wykonania budżetu gminy nie były kompletne. Ponadto konstrukcja tych sprawozdań była ukierunkowana wyłącznie na przestrzeganie przypisów prawa i w związku z tym nie mogły one być wykorzystane do skutecznego zarządzania w gminie. Nie prezentują one także dochodów i wydatków gminy w taki sposób, aby mogły z nich korzystać np. banki przy udzielaniu kredytów.

Odkąd gminy zostały poważnym uczestnikiem rynku kapitałowego, ich sytuacja finansowa znalazła się pod lupą wielu instytucji i inwestorów. Nie ma co myśleć o kredycie czy emisji obligacji komunalnych bez poddania się dogłębnej analizie finansowej – banki coraz baczniej monitorują gminne finanse. Ocena kondycji finansowej gminy powinna być stałym obowiązkiem władz samorządu – nie tylko

przez wzgląd na partnerów finansowych, ale nade wszystko przez wzgląd na mieszkańców, jakość świadczonych dla nich usług i podnoszenie poziomu ich życia poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że realizacja wydatków budżetowych w analizowanym okresie przez władze gminy Poraj jest bardziej przypadkowa niż przemyślana. Działania w tym zakresie zatem można uznać za doraźne. Stąd jawi się postulat o sformułowaniu długookresowego planu inwestycyjnego gminy. Analiza dochodów budżetu gminy Poraj w badanym okresie wskazuje na większe możliwości inwestycyjne.

## Literatura

- [1] Cichocki K.S., *Wieloletnie planowanie finansowe. Ocena zdolności kredytowej w gminie*, wyd. Muncipium, Warszawa 2001.
- [2] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- [3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
- [4] Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

## THE ASSESSMENT OF FINANCIAL SITUATION OF PORAJ COMMUNE IN THE YEARS 1999-2003 IN ASPECT OF INVESTMENT ACTIVITY

### Summary

The present article intended to show how the local authorities of Poraj realized communal investments in 1999-2003 from social and economic viewpoints. At the beginning the geographic and economic potential of Poraj are described. The next part presents the structure of local communities incomes and expenditures. Various aspects, such as the willingness to investments, local conditions of life, the development of the region are taken into consideration.