

Renata MARKS-BIELSKA¹
Joanna KOZAJDA²

GOSPODAROWANIE BUDŻETEM GMINY W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI LOKALNEJ³

Rozwój lokalny wymaga odpowiednich nakładów rzeczowych i finansowych. Poszukiwanie przez władze lokalne środków, ich gromadzenie i przede wszystkim efektywne wykorzystanie jest niewątpliwie ważnym zadaniem każdego procesu rozwoju lokalnego. Sprawność instytucjonalna w obszarze zarządzania finansami lokalnymi to jeden z elementów w racjonalnym kierowaniu gminą. Racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej gminy to bardzo ważny aspekt dobrego nią zarządzania. Pożądana kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego pozwala realizować ustawowe cele, które postawiono przed władzami gmin, prowadząc do jak najwyższego wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz osiągania wysokiej jakości życia przez mieszkańców. Zarządzanie budżetem lokalnym jest jednym z głównych czynników wpływających na rozwój lokalny. Gdy budżet jest odpowiednio planowany, a następnie w prawidłowy sposób i zgodny z wymogami wypełniany, możliwe jest, aby gmina mogła się rozwijać i być konkurencyjna. Rozwój danej jednostki lokalnej jest ściśle powiązany z rozdysonowaniem środków budżetowych. Głównym celem badań była ocena gospodarowania budżetem w gminie Działdowo w świetle opinii pracowników oraz społeczności lokalnej. Przeprowadzono badania ankietowe ukazujące, jak mieszkańcy oraz urzędnicy oceniają gminę, w zakresie gospodarowania środkami budżetowym, jej rozwój a także dostępność do informacji o zarządzaniu środkami publicznymi. Zbadano opinie pracowników urzędu i mieszkańców gminy. W ankiecie wzięło udział 35 pracowników (w tym 10 osób to rada gminy) oraz 120 mieszkańców. Urzędnicy uznali, że gospodarowanie budżetem gminy jest

¹ Dr hab. Renata Marks-Bielska, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn, autor korespondencyjny, e-mail: rentam@uwm.edu.pl.

Renata Marks-Bielska, DSc, PhD, Associate Prof., University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Economic Sciences, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn, correspondent author; e-mail: rentam@uwm.edu.pl.

² Lic. Joanna Kozajda, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn; e-mail: asiakozajda@wp.pl.

Lic. Joanna Kozajda, University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Economic Sciences, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn; e-mail: asiakozajda@wp.pl.

³ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03039.

Treści wyrażone w artykule są opiniami autorek i nie przedstawiają stanowiska organów Narodowego Banku Polskiego.

Projekt pt. *Forum Dyskusyjne – Pomiar i ocena zjawisk ekonomicznych i społecznych (MASEP 2017)* realizowany jest z Narodowym Bankiem Polskim w ramach edukacji ekonomicznej.

prawidłowe, podczas gdy mieszkańcy gminy zasadniczo mieli odmienne zdanie, uznając, że środki finansowe z budżetu gminy są wydawane nieefektywnie, o czym świadczy niezadawalający rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

Słowa kluczowe: gmina, budżet gminy, rozwój lokalny.

1. WSTĘP

Rozwój lokalny, jako uzupełnienie rozwoju regionalnego, bazuje na endogennych czynnikach rozwoju m.in. na lokalnych zasobach, lokalnej społeczności, lokalnych organizacjach, podmiotach gospodarczych itp. Rozwój lokalny można utożsamiać z kształtowaniem możliwie najlepszych warunków życia w środowisku lokalnym. Na poziomie gminy rozwój lokalny stanowi zasadniczy i najbardziej istotny składnik gospodarki lokalnej lub też może być z nią identyfikowany⁴.

Zgodnie z wytycznymi m.in. Banku Światowego, krajów UN i OECD celem rozwoju lokalnego jest budowanie i wykorzystywanie potencjału obszaru, np. gminy, aby doprowadzić do lepszej przyszłości gospodarczej i jakości życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej⁵.

Samorząd lokalny, według założeń ekonomii instytucjonalnej, jest instytucją formalną należącą do organizacji i funkcjonującą w gospodarce obok dwóch innych grup instytucji (norm i rynków)⁶. Istnienie i rozwój samorządów lokalnych wymaga silnych podstaw finansowych. Władze podstawowych jednostek samorządu terytorialnego bez stałych dochodów są ułomne, a ich działania mało skuteczne⁷. W sprawnym zarządzaniu gminą bardzo ważne miejsce, obok innych zadań, zajmuje problematyka zarządzania finansami lokalnymi. Konieczne jest stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego przez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokacja w te obszary działalności, które nastawione są na realizację celów organizacji^{8,9}.

Finanse samorządu terytorialnego, będące integralną częścią systemu finansów publicznych, obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem środków publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i podległe im jednostki organizacyjne. Podstawowym obszarem zainteresowania finansów jednostek samorządu terytorialnego jest więc poszukiwanie odpowiedzi na pytania związane ze skutecznością i efektywnością pobierania i gromadzenia dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasadnością

⁴ J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001, s. 6–8.

⁵ Z.A. Kisman, I. Tasar, *The key element of local development*, "Procedia Economics and Finance", No 15/2014, s. 1689–1696.

⁶ D.C. North, *Transformation costs, institutions and economics history* "Journal of Institutional and Theoretical Economics", 1984, No. 140, s. 184.

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa, 1999, s. 333.

⁸ M. Wakuła, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Akademii Podlaskiej w Siemolcach. Seria Administracja i Zarządzanie, 2009, nr 82, s. 109–120.

⁹ H. Wyřbek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 4(3), 2010, s. 141–150.

i racjonalnością wydatków ponoszonych przez organy tych jednostek oraz pytania dotyczące poziomu i struktury długu jednostki samorządu terytorialnego¹⁰.

Wszelkie działania władz gminy muszą być prowadzone w sposób społecznie i ekonomicznie efektywny. Wymaga to racjonalnej polityki budżetowej w ramach ograniczonych dochodów¹¹. Sprawne gospodarowanie budżetem gminy jest jednym z ważnych aspektów wpływających na rozwój lokalny.

Władze lokalne mają za zadanie w taki sposób dysponować środkami finansowymi, aby rozwój lokalny miał charakter zintegrowany i przyczyniał się do zwiększenia jakości życia społeczności lokalnej¹². W definicji lokalnego rozwoju gospodarczego podkreśla się też zdolność gospodarki lokalnej do tworzenia bogactwa dla mieszkańców, przy efektywnym wykorzystaniu lokalnych zasobów lub też przeniesieniu zasobów do efektywniejszych zastosowań¹³.

Rozwój lokalny wymaga odpowiednich nakładów rzeczowych i finansowych. Poszukiwanie przez władze lokalne środków, ich gromadzenie i przede wszystkim efektywne wykorzystanie jest niewątpliwie ważnym zadaniem każdego procesu rozwoju lokalnego¹⁴. Sprawność instytucjonalna¹⁵ w obszarze zarządzania finansami lokalnymi to jeden z elementów w racjonalnym kierowaniu gminą.

Głównym celem badań była ocena gospodarowania budżetem w gminie Działdowo¹⁶ w świetle opinii pracowników oraz mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego. Zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, na którą złożyły się następujące techniki badawcze: wywiad wg opracowanego kwestionariusza, analiza dokumentów finansowych gminy, obserwacja zewnętrzna podczas prowadzenia badań, dane statystyczne z Głównego

¹⁰ R. Kata, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4(76), s. 54–71; L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław, 2004, s. 8.

¹¹ R. Marks-Bielska (red.), *Raport z wykonania projektu badawczego Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, Olsztyn, 2017, s. 21.

¹² A. Katoła, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na zrównoważony rozwój gmin*. Studia i Prace WNEiZ, Szczecin, nr 24/2011, s. 51–62.

¹³ T.J. Bartik, *Economic Development* [in:] *Management Policies in Local Government Finance*, ed. J.R. Aronson and E. Schwartz. Washington, DC: International City/Country Management Association, 2004, s. 355–390.

¹⁴ R. Marks-Bielska, I. Serocka, *Rola wydatków inwestycyjnych samorządów lokalnych w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Studia i Materiały Miscelanea Oeconomia, Kielce, nr 2/2017, t. II, s. 183–194.

¹⁵ Sprawność instytucjonalną odnosząc do oceny funkcjonowania instytucji, w tym samorządu lokalnego, na potrzeby realizowanych badań własnych [R. Marks-Bielska (red.), *Raport z wykonania projektu badawczego...*, s. 100] zdefiniowano jako permanentną gotowość do kształtowania partnerskich relacji gospodarczych i społecznych, jednocześnie zarówno z przedsiębiorcami, jak i z lokalną społecznością, zdolność szybkiej, kompetentnej odpowiedzi władz lokalnych na potrzeby przedsiębiorców zamierzających podjąć działalność gospodarczą i prowadzących ją na terenie określonej gminy. Uwzględniana jest m.in. umiejętność formułowania celów, uzgadnianie ich z lokalną społecznością, a także sprawne podejmowanie decyzji.

¹⁶ Gmina wiejska w woj. warmińsko-mazurskim, w powiecie działdowskim. Gmina mimo przewagi działalności rolniczej ma ważny udział również w innych gałęziach gospodarki. Na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego znajduje się ok. 250 prywatnych przedsiębiorstw, które działają m.in. w handlu i usługach (transport, naprawa pojazdów). Dynamicznie rozwija się także agroturystyka i turystyka wiejska.

Urzędu Statystycznego. Ważne było uchwycenie podobieństw i różnic w opiniach mieszkańców i pracowników urzędu gminy w zakresie oceny gospodarowania środkami budżetowym, rozwoju wybranej do badań jednostki samorządu terytorialnego, a także dostępności do informacji o zarządzaniu środkami publicznymi. Zakres podmiotowy stanowiło 35 pracowników (w tym 10 osób to rada gminy) oraz 120 mieszkańców, którzy załatwiali sprawy urzędowe w urzędzie gminy.

Wykorzystano również wyniki badań¹⁷ przeprowadzonych na potrzeby projektu badawczego w zakresie analizy obszaru finansowego diagnozowanej gminy. Ankietę dotyczącą sprawności instytucjonalnej skierowano do wójta gminy.

2. SPECYFIKA ZARZĄDZANIA FINANSAMI GMINY

Zarządzanie finansami lokalnymi jest pojęciem szerokim. Podstawowymi zagadnieniami związanymi z racjonalnym zarządzaniem finansami lokalnymi są: wydatki i ich struktura, priorytety projektów rozwojowych, pozyskiwanie środków na realizację zadań a także ustalanie kolejności ich wykonania. Racjonalne zarządzanie finansami gminy należy do najważniejszych aspektów sprawnego jej funkcjonowania. Finanse lokalne stanowią obszar, w którym wyraźnie ujawniają się konsekwencje niesprawnego zarządzania¹⁸. Na stan finansów gminy wpływa wiele endo- i egzogenicznych czynników. Do czynników endogenicznych zaliczyć można: potencjał rozwojowy (stan i struktura zasobów), rodzaj gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska) i co się z tym wiąże profil gminy – dominujące branże, pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego, sytuacja demograficzna, jakość zarządzania gminą (warunki do rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej – kształtowanie klimatu inwestycyjnego i społecznego). Do czynników zewnętrznych zaliczyć można m.in.: regulacje prawne (np. mające wpływ na dochody podatkowe gminy), ogólną koniunkturę gospodarczą, położenie gminy względem większych ośrodków miejskich, centrów komunikacyjnych, szlaków komunikacyjnych.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, zlokalizowaną „najbliżej obywatela” i w związku z tym faktem zaspokaja ważne potrzeby mieszkańców. Finansuje m.in. takie dziedziny jak: oświata, pomoc społeczna, gospodarka mieszkaniowa, gospodarka komunalna, transport i łączność, kultura. W gminie gromadzone są dochody ze ściśle określonych źródeł, określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Dochody te, uwzględniając ich pochodzenie, można podzielić na własne i zewnętrzne (uzupełniające). Wśród dochodów własnych wyróżnia się m.in.: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach budżetu państwa oraz dochody z majątku. Na dochody zewnętrzne składają się transfery z budżetu państwa i środki z budżetu Unii Europejskiej²⁰.

¹⁷ Na potrzeby realizacji badań skonstruowano kwestionariusz ankiety, skierowany do władz lokalnych gmin w Polsce. Badania przeprowadzono na próbie liczącej 1220 gmin ($N=2479$, $d=2\%$), na przełomie 2015-2016 r. [R. Marks-Bielska (red.), *Raport z wykonania projektu badawczego...*, s. 23–45].

¹⁸ A. Kożuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*”, nr 65, 2008, s. 121–132.

¹⁹ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

²⁰ M. Miszczuk, *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*: Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansowej, Rzeszów, z. 40 (4/2014), s. 171–180.

Specyfika wydatków wymaga podzielenia ich ze względu na rodzaj²¹. Wyróżnia się wydatki bieżące i majątkowe. Do bieżących zalicza się m.in.: wydatki na wynagrodzenia (łącznie ze składkami od wynagrodzeń), zakupy towarów i usług, świadczenia na rzecz osób fizycznych, obsługa długu gminy, dotacje na zadania bieżące, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wydatki majątkowe w gminie obejmują inwestycje oraz zakup i objęcie akcji/udziałów, a także wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego²².

Realizacja podstawowego celu funkcjonowania gminy, sprowadzającego się do zapewnienia jak najlepszych warunków do rozwoju społeczności lokalnej wymaga zapewnienia stałego dopływu środków niezbędnych do finansowania odpowiedniego poziomu dóbr i usług publicznych i przedsięwzięć rozwojowych. Tak pojmowaną zdolność do pełnienia przez gminy swoich funkcji w sposób ciągły i efektywny Przygodzka²³ określiła jako stabilność finansową. Gminy posiadają uprawnienia tzw. władztwa daninowego w zakresie kształtowania (modelowania) obciążeń daninowych (art. 168 Konstytucji RP). Obejmują one m.in.: zwolnienia przedmiotowe, zwolnienia podmiotowe, stawki podatkowe (w zakresie wyznaczonym ustawą), podstawę opodatkowania czy ulgi podatkowe. Władze gminy (w różnym zakresie) mogą umarzać należności, rozkładać je na raty itp. Jeśli przyjmiemy za Przygodzką²⁴, że o stabilności finansowej gminy decydują w przeważającej mierze dochody własne, to czy ich zmniejszanie z tytułu władztwa podatkowego może zagrażać stabilności finansowej? Jak słusznie wskazała cytowana autorka, nie ma jednoznacznej odpowiedzi na tak zadane pytanie, bowiem podatki pełnią nie tylko funkcję fiskalną, lecz także redystrybucyjną i stymulacyjną, które przyczyniają się do swoistego kompromisu między celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi opodatkowania. Występujące w praktyce sprzeczności między tymi funkcjami wymagają ciągłego dokonywania wyborów przez władze gminy. Rezygnacja z części dochodów w krótkim okresie może ograniczać możliwości sprawnego funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. W długim okresie może jednak pojawić się pozytywne oddziaływanie na gospodarkę gminy wynikające po zostawienia większych pieniędzy w rękach lokalnych podatników.

Efektywność i skuteczność zadań realizowanych w gminach w znaczny sposób może poprawić wdrażanie zarządzania procesowego. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do zarządzania finansami na poziomie lokalnym, w związku z istnieniem wielu powiązań przyczynowo-skutkowych w decyzjach strategicznych. Realizacji celów strategicznych powinny służyć plany długookresowe (finansowe i inwestycyjne), których uszczegółowienie stanowi zarządzanie operacyjne za pomocą budżetowania zadaniowego. Spójny system wyznaczania celów, definiowania zadań, przeznaczania środków finansowych na ich realizację oraz dopasowany zestaw mierników osiągniętych celów jest wyzwaniem dla rozwoju samorządu terytorialnego²⁵.

²¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2012, s. 18.

²² M. Miszczuk, *Czynniki...*, s. 171–180.

²³ R. Przygodzka, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”..., s. 334–343.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ J. Hermaszewski, *Problemy wyodrębniania procesów w zarządzaniu finansami samorządu terytorialnego*, *Finanse Publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, nr 167, 2011, s. 77–86.

Zarządzanie wiąże się z ryzykiem. Wyróżnić można wiele rodzajów ryzyka, zarówno po stronie przychodów (np. popyt i podaż na pieniądź na rynkach pożyczkowych, opiniodawcza i nadzorczą rolę organów nadrzędnych, w tym regionalnej izby obrachunkowej, dostępnością i realnymi możliwościami pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, zjawiska demograficzne, zmiany w strukturze ludności), jak i po stronie wydatków (niewłaściwa polityka inwestycyjna, uleganie presji lobby politycznego, nadmierne zadłużanie gminy).

Ryzyko finansowe łączy się z działalnością jednostek samorządu terytorialnego i jest naturalną konsekwencją realizacji zadań publicznych przez władze gminy, a także poszukiwania różnych źródeł finansowania w tym zakresie. Ryzyko to wiąże się ściśle z: procedurą zaciągania samorządowego długu publicznego, wyborem instrumentów finansowania i skutkami ich zastosowania, jak również zobowiązaniami dłużnymi niezaliczanymi do samorządowego długu publicznego. Jednym z kluczowych obszarów kreacji ryzyka finansowego jest nadmierne zadłużanie jednostek samorządu terytorialnego. Ryzyko to jest jednocześnie pochodną: samodzielności finansowej, jakości zarządzania płynnością, jakości polityki inwestycyjnej i innych obszarów gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Głównym wyznacznikiem zarządzania ryzykiem finansowym w gminie powinno być zapewnienie bezpieczeństwa finansowego danej jednostki, długookresowej stabilności finansowej oraz redukcja kosztów pozyskiwania funduszy na finansowanie zadań publicznych²⁶.

Specyfika zarządzania finansami lokalnymi wynika z istoty tego procesu, który ma na celu realizację założonej polityki finansowej gminy, koordynację jej realizacji, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami na poziomie lokalnym jest podejmowanie decyzji finansowych a także ocena sposobu, w jaki zarządzający finansami podejmują decyzje, reagując na zmieniające się warunki działania i zmieniające się potrzeby społeczności lokalnej²⁷.

Ze względu na fakt, że wszelkie działania władz gminy muszą być prowadzone w sposób efektywny społecznie i ekonomicznie, taki stan rzeczy wymaga racjonalnej polityki budżetowej w ramach ograniczonych dochodów. Jednocześnie podatkowe dochody gminy zależą m.in. od funkcji terenu i możliwości rozwoju. Pożądane jest, aby proces inwestycyjny był realizowany w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Następstwa uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod względem finansowym dotyczą zarówno gmin, jak i właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych planem.

Obciążenia finansowe, które będzie musiała ponieść gmina w związku z uchwaleniem planu oraz potencjalne dochody gminy będą miały różny charakter i zakres. Będą się one ujawniały w różnym czasie i rozmiarze, w zależności od zapisów zawartych w planie miejscowym i postępu procesu inwestycyjnego. Pozyskanie obszaru, jego przekształcenie czy wyposażenie w infrastrukturę musi więc znaleźć odzwierciedlenie w rachunku ekonomicznym. W pierwszym etapie procesu planistycznego gmina ponosi koszty związane z „obsługą procesu inwestycyjnego” związanego z realizacją ustaleń planu, a dochody pojawiają się dopiero wraz z realizacją ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo, działania władz muszą być zgodne z odpowiednimi przepisami; doku-

²⁶ R. Kata, *Ryzyko finansowe...*, s. 54–71.

²⁷ M. Jastrzębska, *Finanse...*, s. 18; A. Kożuch, *Zmiany w zarządzaniu...*, s. 121–132; W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa, 2000, s. 3–4.

mentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zasadą zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego²⁸.

Z posiadanego przez gminę władztwa w zakresie gospodarowania przestrzenią wynika jej podmiotowość, zarówno w zakresie przeznaczania terenu na różne formy użytkowania, jak i ustalenia zasad zagospodarowania terenu (władztwo planistyczne). W tym zakresie można podkreślić wyłączność gminy, bowiem żadna inna jednostka samorządu terytorialnego ani administracji rządowej nie posiada takich kompetencji²⁹. Uwzględniając powyższe, władze samorządowe powinny prowadzić systematyczne działania na rzecz racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni.

Instrumentem realizacji polityki przestrzennej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mają charakter prawa miejscowego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zagospodarowanie terenu może być realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalenia decyzji dotyczą wyłącznie działki (terenu) i określają warunki zabudowy i zagospodarowania dla wnioskowanej inwestycji w oparciu o istniejące sąsiedztwo.

Z danych GUS wg stanu na koniec 2016 r. wynika, że cała powierzchnia gminy wiejskiej Działdowo objęta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W Polsce jest to – 30,2%, w woj. warmińsko-mazurskim – 12,9%, a w powiecie działdowskim – 41,3%). Taki stan rzeczy pozytywnie przekłada się na dochody własne gminy na jednego mieszkańca – 1534,50 zł (bez miast na prawach powiatu w Polsce – 1748,53 zł, w woj. warmińsko-mazurskim – 1570,93 zł, w powiecie działdowskim – 1292,16 zł). Jeśli weźmiemy pod uwagę udział podatku od nieruchomości w dochodach podatkowych gmin to sytuacja w analizowanej gminie przedstawia się korzystnie – 29,81% na tle kraju³⁰ (22,83%), woj. warmińsko-mazurskiego (24,34%) i powiatu działdowskiego (27,67%).

Zmiany przeznaczenia terenu, jakie niosą ze sobą ustalenia planu miejscowego dają bowiem gminom możliwość zwiększania dochodów własnych. Wyróżniamy kilka rodzajów możliwych źródeł dochodów gminy wynikających z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich m.in.: dochody związane z posiadaniem nieruchomości (podatki: rolny, leśny i od nieruchomości oraz dochody z podatków od działalności gospodarczej), dochody związane z obrotem nieruchomościami (podatek od czynności cywilnoprawnych), a także dochody związane z procesem planistycznym i inwestycyjnym (opłata planistyczna³¹ i opłaty adiacenckie³²³³). Przeznaczenie gruntów (grunt

²⁸ R. Marks-Bielska, K. Kurowska, *Institutional efficiency of communes in Poland respect of space management*. Conference Proceedings of 17th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2017. Ecology, Economics, Education and Legislation, Vol. 17, Issue 53, 2017, s. 521–528.

²⁹ J.J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, R. LVII, 2015, z. 3, s. 27–46.

³⁰ Na podstawie dostępnych danych uwzględniono gminy z miastami na prawach powiatu.

³¹ Opłata planistyczna – rodzaj opłaty pobieranej przez gminę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³² Opłata adiacencka – jest to rodzaj opłaty pobieranej przez gminę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

³³ J. Cymerman, *System opłat od nieruchomości. Aspekty teoretyczne i prawne*. Olsztyn 2009.

rolny – podatek rolny, grunt inwestycyjny – podatek od nieruchomości – wyższy od rolnego), jeśli gminy nie stosują preferencji podatkowych np. dla inwestorów ma bardzo duży wpływ na dochody własne gminy. Z powyższego wynika, że sprawne zarządzanie przestrzenią na poziomie lokalnym, wynikające z władztwa planistycznego, ma ważny wpływ na gospodarkę finansową gminy.

3. OCENA GOSPODAROWANIA BUDŻETEM GMINY DZIAŁDOWO W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ WŁASNYCH

Z badań własnych³⁴ wynika, że coraz większego znaczenia nabierają inicjatywy gospodarcze i społeczne podejmowane przez władze lokalne we współpracy z miejscowym biznesem, szeroko konsultowane ze społecznością lokalną, przy jej akceptacji i współpracy.

Badania innych autorów³⁵ dowiodły, że władze lokalne lepiej oceniają podejmowane obligatoryjne i dodatkowe zadania niż przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą lub zamierzają ją podjąć na terenie określonej gminy. Efekty działań zarządzających gminą najczęściej są niezadowolające dla środowiska biznesowego, a samoocena wójtów gmin – wysoka.

Ankieta skierowana do wójta gminy, dotycząca obszaru finansowego pozwoliła ustalić, że w gminie Działdowo podejmowane są działania zmierzające do racjonalizacji gospodarki budżetowej (tradycyjne sposoby zwiększania dochodów budżetowych – np. podniesienie podatków, opłat lokalnych itp., a także ograniczane są wydatki budżetowe). W gminie realizowano zadania inwestycyjne. Samorząd lokalny stara się, aby inwestycje były poprzedzane konsultacjami społecznymi, chociaż nie wszystkie podejmowane do tej pory inwestycje były konsultowane.

Kierujący gminą wskazał również, że jest świadomy ryzyka finansowego w zarządzaniu długiem, co jest uwzględniane w budżecie i powoduje wdrażanie stosownych instrumentów w koniecznych sytuacjach. Wśród podejmowanych działań, w związku z zarządzaniem długiem wskazano minimalizację kosztów pozyskania środków (np. poszukiwanie kredytu z najniższym oprocentowaniem, marżą). W gminie podjęto działania zmierzające do poprawy efektywności zarządzania finansami ulepszając wewnętrzne procedury poprawiające efektywność zarządzania finansami, wprowadzono wieloletni plan finansowy i inwestycyjny. Podjęwane działania stanowią ważne elementy zarządzania procesowego.

Badania przeprowadzone wśród pracowników urzędu gminy i interesantów, reprezentujących społeczność lokalną wykazały znaczne różnice w ocenie dostępności informacji o gospodarowaniu budżetem gminy dla społeczności lokalnej. Oceny pracowników były znacznie wyższe (dwie najwyższe w zaproponowanej skali) w porównaniu z ocenami mieszkańców gminy, spośród których tylko 8,33% oceniło ten aspekt najwyżej (tabela 1).

³⁴ R. Marks-Bielska, I. Serocka, *Rola wydatków...*, s. 183–194.

³⁵ W. Dziemianowicz, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Warszawa 2008; W. Karaszewski (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych województwach Polski – analiza porównawcza*, Toruń 2016; W. Liżińska, *Klimat inwestycyjny jako czynnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, Olsztyn 2012.

Tabela 1. Ocena dostępności informacji o gospodarowaniu budżetem gminy dla społeczności lokalnej

Wyszczególnienie	Ocena punktowa (w pięciopunktowej skali, gdzie 1 – bardzo słaba; 5 – bardzo dobra)				
	1	2	3	4	5
Pracownicy urzędu gminy (%)	0,00	0,00	0,00	48,57	51,43
Mieszkańcy gminy (%)	25,00	21,67	30,00	15,00	8,33

Zauważono też zróżnicowanie odpowiedzi w niektórych obszarach dotyczących celów, na jakie w gminie powinno się przeznaczać więcej środków. Według pracowników urzędu gminy powinna to być przede wszystkim infrastruktura (49,06% badanych). Takiego zdania było 26,28% badanych mieszkańców gminy. Podobny odsetek badanych z obydwu grup wskazał opiekę zdrowotną, kulturę i sport oraz oświatę, jako cele, na które powinno się przeznaczać najwięcej środków finansowych z budżetu gminy (tabela 2).

Tabela 2. Cele, na jakie w gminie powinno się przeznaczać najwięcej środków w opinii pracowników urzędu i mieszkańców gminy

Wyszczególnienie	Cele wydatków					
	infrastruktura	pomoc społeczna	turystyka i rekreacja	opieka zdrowotna	oświata	kultura i sport
Pracownicy urzędu gminy (%)	49,06	0,00	3,77	32,08	5,66	9,43
Mieszkańcy gminy (%)	26,28	5,84	0,73	35,03	5,84	8,76

* Badani mieli możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Ocena rozdysponowania środków z gminnego budżetu przez poszczególne badane grupy była skrajnie różna. Pracownicy urzędu gminy przyznali oceny od 5 do 3, z dominacją najwyższych, a najwięcej mieszkańców gminy (36,63%) wystawiło ocenę 3. Oceny najniższe 1 i 2 wskazała prawie połowa (49,17%) badanych mieszkańców (tabela 3).

Tabela 3. Ocena rozdysponowania środków budżetu gminy

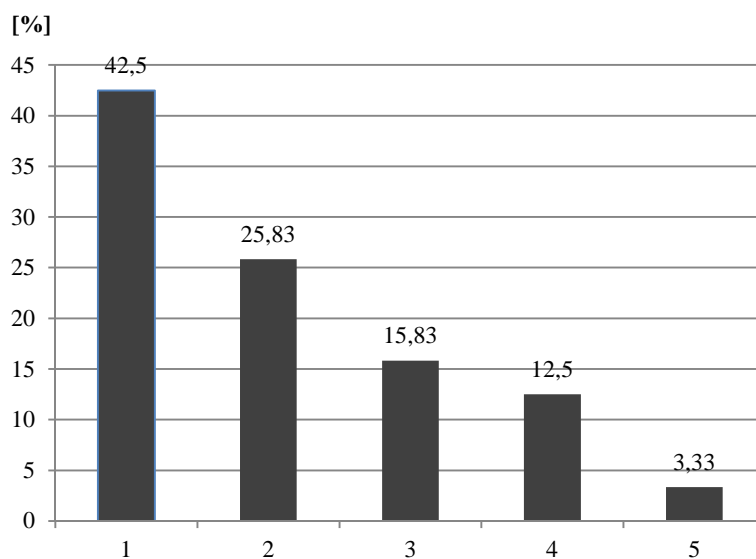
Wyszczególnienie	Ocena punktowa (w pięciopunktowej skali, gdzie 1 – bardzo słaba; 5 – bardzo dobra)				
	1	2	3	4	5
Pracownicy urzędu gminy (%)	0,00	0,00	17,14	40,00	42,86
Mieszkańcy gminy (%)	17,50	31,67	36,63	10,00	4,17

Diametralne różnice w opiniach dotyczą również oceny rozwoju gminy. Pracownicy urzędu gminy ocenili ten aspekt zdecydowanie lepiej niż badani przedstawiciele społeczności lokalnej (tabela 4).

Tabela 4. Ocena rozwoju gminy

Wyszczególnienie	Ocena punktowa (w pięciopunktowej skali, gdzie 1 – bardzo słaba; 5 – bardzo dobra)				
	1	2	3	4	5
Pracownicy urzędu gminy (%)	0,00	0,00	14,28	42,86	42,86
Mieszkańcy gminy (%)	13,34	30,83	40,00	15,83	0,00

Badanych mieszkańców gminy Działdowo zapytano również, czy ich zadaniem, gospodarowanie środkami budżetowymi w jednostce samorządu terytorialnego, do której należą przyczynia się do poprawy jakości ich życia. Ponad $\frac{2}{3}$ badanych (68,33%) stwierdziło, że w ogóle nie ma wpływu (42,5% zaznaczyło 1) lub ma niewielki wpływ (25,83% zaznaczyło 2). Tylko 3,33% uznało, że gospodarowanie budżetem gminy ma bardzo duży wpływ na jakość życia społeczności lokalnej (rys. 1).



(skala 1–5, gdzie 1 – w ogóle nie ma wpływu; 5 – ma bardzo duży wpływ)

Rys. 1. Ocena przez mieszkańców gminy wpływu gospodarowania środkami budżetowymi w gminie na jakość życia społeczności lokalnej

4. PODSUMOWANIE

Racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej gminy to bardzo ważny aspekt dobrego nią zarządzania. Pożądana kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego pozwala realizować ustawowe cele, które postawiono przed władzami gmin, prowadząc do jak najwyższego wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz osiągania wysokiej jakości życia przez mieszkańców.

Wyniki przeprowadzonych badań wśród pracowników urzędu gminy i mieszkańców wykazały, że istnieją różnice w ocenie zarządzania gospodarką finansową analizowanej jednostki samorządu terytorialnego. Samoocena władz samorządowych jest wyższa niż ocena mieszkańców. Z jednej strony może być to spowodowane faktem funkcjonowania gminy w określonych ramach prawnych, konieczności wykonywania wyznaczonych zadań, możliwości pozyskiwania dodatkowych funduszy do budżetu i racjonalnego ich wykorzystywania. Podejmowane inwestycje dają pozytywne, odczuwalne przez społeczność lokalną, skutki w dłuższej perspektywie. Nie wszystkie działania władz samorządowych przekładają się bezpośrednio na wzrost jakości życia miejscowej ludności.

Ważnym zadaniem dla władarzy gminy jest też umiejętne informowanie mieszkańców o podejmowanych zadaniach, ich skutkach, a także angażowanie ludności na zasadzie partycypacji społecznej do współdecydowania i brania współodpowiedzialności za realizowane i planowane przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym i społecznym.

Pozytywny jest fakt, że zarządzający gminą zadeklarował, iż w jednostce, którą kieruje istnieje świadomość ryzyka związanego z prowadzoną działalnością finansową i podejmowane są działania zmierzające do racjonalizacji gospodarki budżetowej.

LITERATURA

1. Bartik T.J., *Economic Development* [In:] *Management Policies in Local Government Finance*, ed. J.R. Aronson and E. Schwartz. Washington, DC: International City/Country Management Association, 2004.
2. Cymerman J., *System opłat od nieruchomości. Aspekty teoretyczne i prawne*, MIRDruk, Olsztyn 2009.
3. Dziemianowicz W., *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
4. Hermaszewski J., *Problemy wyodrębniania procesów w zarządzaniu finansami samorządu terytorialnego*, *Finanse Publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, nr 167, 2011.
5. Jastrzębska M., *Podstawy zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3.
6. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
7. Karaszewski W. (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych województwach Polski – analiza porównawcza*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2016.
8. Kata R., *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4(76).
9. Katoła A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na zrównoważony rozwój gmin*, *Studia i Prace WNEiZ*, nr 24/2011, Szczecin.

10. Kisman Z.A., Tasar I., *The key element of local development*, "Procedia Economics and Finance" No. 15/2014.
11. Kożuch A., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.
12. Lizińska W., *Klimat inwestycyjny jako czynnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*, Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn 2012.
13. Marks-Bielska R. (red.), *Raport z wykonania projektu badawczego Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, Olsztyn 2017.
14. Marks-Bielska R., Kurowska K., *Institutional efficiency of communes in Poland respect of space management*. Conference Proceedings of 17th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2017. Ecology, Economics, Education and Legislation, Vol. 17, Issue 53, 2017.
15. Marks-Bielska R., Serocka I., *Rola wydatków inwestycyjnych samorządów lokalnych w kształtowaniu rozwoju lokalnego*. Studia i Materiały Miscelanea Oeconomia, Kielce 2017, nr 2, t. II.
16. Miszczuk M., *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”. Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansowej, z. 40 (4/2014), UR, Rzeszów,
17. North D.C., *Transformation costs, institutions and economics history*, "Journal of Institutional and Theoretical Economics" 1984, No. 140.
18. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
19. Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
20. Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001.
21. Parysek J.J., *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, R. LVII, 2015, z. 3.
22. Przygodzka R., *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”. Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansowej, z. 40 (4/2014), UR, Rzeszów,
23. Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie, nr 82, 2009.
24. Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, PWN Warszawa 2000.
25. Wyrębek H., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 4(3), 2010.

PRAWODAWSTWO

1. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

MANAGEMENT OF THE BUDGET OF THE MUNICIPALITY IN THE CONTEXT OF THE FUNCTIONING OF THE LOCAL ECONOMY³⁶

Local development requires appropriate material and financial inputs. The search for resources by local authorities, their collection and, above all, effective use is undoubtedly an important task of any local development process. Institutional efficiency in the area of local finance management is one of the elements in rational management of the commune. Rational management of the municipality financial management is a very important aspect of its good management. The desired financial condition of the local government unit allows to implement statutory goals that were set before the municipality authorities, leading to the highest possible growth and economic development and achieving a high quality of life for the residents. Managing local budget is one of the main aspects influencing local growth. If the budget was planned, and executed with appropriate requirements, it is possible for the municipality to develop and become competitive. The development of a local unit is closely linked to the allocation of budget resources. The main objective of the research was to evaluate the budget management in the Działdowo municipality in the light of the opinions of the employees and the local community. A survey has been conducted to show how residents and officials evaluate the municipality in terms of budgetary management, development and availability of information on public funds management. The opinion of the employees of the office and residents of the municipality was reviewed. The survey was attended by 35 employees (10 of whom were from the municipality council) and 120 people. Officials are fond of the way the budget was distributed, while people living in the commune have an opposite stance. The majority thinks that money is being spent inefficiently as evidenced by the unsatisfactory socio-economic development of the municipality.

Keywords: municipality, budget of the municipality, local development.

DOI: 10.7862/rz.2018.hss.48

Przesłano do redakcji: styczeń 2018 r.

Przyjęto do druku: wrzesień 2018 r.

³⁶ Project was financed from the funds of National Centre of Science according to decision number DEC-2013/09/B/HS4/03039.

