

Beata Sadowska • Oliwia Zielińska

FINANSE PUBLICZNE

w obliczu pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie

Perspektywa lokalna



Finanse publiczne w obliczu
pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie

Perspektywa lokalna

UNIwersytet Szczeciński
ROZPRAWY I STUDIA T. (MCCCLXVI) 1292

Beata Sadowska
Oliwia Zielińska

Finanse publiczne w obliczu
pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie
Perspektywa lokalna

Szczecin 2023

Rada Wydawnicza

Barbara Braid, Anna Cedro, Urszula Chęcińska, Rafał Klóska,
Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik,
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło,
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej,
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent

dr hab. Joanna Wielgórska-Leszczyńska, prof. SGH

Sekretarz tomu

dr inż. Grzegorz Zimon

Redaktor tematyczny

dr Dominik Borek

Redakcja językowa

Michał Stachowski

Skład komputerowy

Iga Bańkowska

Korekta

Paulina Kaczyńska-Domagalska

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Beata Sadowska ORCID 0000-0003-4190-9440

Projekt finansowany w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” w latach 2019–2022
nr projektu 001/RID/2018/19 kwota finansowania 10 684 000,00



Wersja elektroniczna publikacji dostępna na licencji CC BY-SA 4.0
po 12 miesiącach od daty wprowadzenia do obrotu

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2023

DOI 10.18276/978-83-7972-657-8

ISBN 978-83-7972-657-8 (online)

ISBN 978-83-7972-656-1 (print)

ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I | Ark. wyd. 9,5 | Ark. druk. 10,4 | Format 170/240

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

Część I

Sprawozdawczość budżetowa w kształtowaniu obrazu gospodarki finansowej
na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2019

Rozdział 1

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego	13
1.1. Gmina jako podmiot sektora finansów publicznych	13
1.2. Organizacyjno-prawne formy samorządowej gospodarki finansowej	17
1.3. Budżet jako instrument gospodarki finansowej	22
1.4. Zarządzanie finansami na szczeblu samorządowym	27

Rozdział 2

Specyfika sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych	33
2.1. Istota i cel sprawozdawczości budżetowej	33
2.2. Sprawozdawczość budżetowa	38
2.3. Kontrola i audyt w jednostkach sektora finansów publicznych	43
2.4. Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie	49

Rozdział 3

Charakterystyka badanej jednostki samorządu terytorialnego	53
3.1. Społeczno-gospodarcza charakterystyka gminy Lipnica	53
3.2. Polityka rachunkowości w gminie Lipnica	56
3.3. Strategia rozwoju gminy Lipnica jako strategiczny instrument kreowania gospodarki finansowej	61

Rozdział 4

Ocena gospodarki finansowej gminy Lipnica na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2016–2019	67
4.1. Analiza dochodów gminy Lipnica w latach 2016–2019	67
4.2. Analiza wydatków gminy Lipnica w latach 2016–2019	78
4.3. Wynik budżetu i zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019	86
4.4. Ocena gospodarki finansowej badanej jednostki w latach 2016–2019	91

Część II

Finanse publiczne w dobie pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie – poziom lokalny (2020–2021)

Rozdział 5

Dyferencjacja zjawisk finansowych z perspektywy finansów publicznych (lokalnych) jako efekt kryzysu finansowo-gospodarczego	99
5.1. Pandemia i wojna jako szok makro- i mikroekonomiczny	99
5.2. Pandemia i wojna – wpływ oraz skutki w ujęciu lokalnym	106

Rozdział 6

Ocena gospodarki finansowej gminy Lipnica na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2020–2021	119
6.1. Analiza dochodów gminy Lipnica w latach 2020–2021	119
6.2. Analiza wydatków gminy Lipnica w latach 2020–2021	127
6.3. Wynik budżetu i zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021	133
6.4. Ocena gospodarki finansowej badanej jednostki w latach 2020–2021	137

Zakończenie	143
-------------------	-----

Literatura	147
Spis tabel	157
Spis rysunków	159
Spis wykresów	161
Streszczenie	163
Summary	165

Wstęp

Żyjemy w świecie sieciowych gospodarek, a podejmujemy decyzje na podstawie założeń ekonomii doświadczeń. W dobie wojen i pandemii wyjątkowego znaczenia nabierają klasyczne teorie ekonomii. Interwencjonizm na dużą skalę rozwinął się w XX wieku, w okresie międzywojennym, a zwłaszcza podczas wielkiego kryzysu gospodarczego lat 30. Teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwowego stworzył angielski ekonomista J.M. Keynes, który uważał, że podczas dekonunktury państwo powinno łagodzić jej skutki społeczne i ekonomiczne przez bezpośrednie kierowanie środków finansowych w gospodarkę.

We współczesnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych samorząd terytorialny pełni ważną rolę w życiu społeczności lokalnej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jako najważniejsza jednostka realizuje zadania publiczne oraz zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej. Jednostka organizacyjna, jaką jest gmina, wykonując zadania publiczne, realizuje gospodarkę finansową, która przejawia się pozyskiwaniem dochodów i generowaniem wydatków.

Zasadnicze znaczenie dla gospodarki finansowej mają stosowane zasady racjonalnego, celowego oraz oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Obecnie nie jest możliwe kierowanie działalnością jednostek sektora finansów publicznych bez informacji dotyczących dotychczasowych dokonań, ponieważ pozwalają one ocenić słuszność podjętych decyzji, a także podjąć działania perspektywiczne.

Podstawą gospodarki finansowej gminy jest budżet. Informacje o stopniu realizacji zaplanowanych dochodów i wydatków dostarcza specyficzna dla podmiotów sektora finansów publicznych sprawozdawczość budżetowa. Sprawozdania budżetowe są finalnym rezultatem o istotnym znaczeniu, ponieważ przez pryzmat sprawozdań oceniany jest całokształt działań oraz rzeczywistych dokonań w zakresie budżetu gminy.

Celem pracy jest analiza sprawozdań budżetowych wraz z oceną efektywności gospodarowania zasobami finansowymi oraz kształtowania się wyników budżetu jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2019. Celem szczegółowym jest analiza porównawcza dokonań jednostki samorządu terytorialnego w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie.

Istotnym zamierzeniem autorek monografii jest realizacja wartości poznawczych badań i ich praktycznego wymiaru. W celu kompleksowego poznania zagadnienia dokonano krytycznej analizy krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, czasopism oraz wielu aktów prawnych, wykorzystując metodę indukcji. Ponadto, uwzględniając pozyskanie i przetwarzanie źródeł wtórnych, w ramach badań empirycznych wykorzystano metodę *desk research*. Aby przeprowadzić wnikliwą analizę, wykorzystano osobisty wywiad pogłębiony ze skarbnikiem gminy. Na podstawie analizy związków przyczynowo-skutkowych, z wykorzystaniem metody obserwacyjnej w zakresie analizy zjawisk i syntezy, sformułowano wnioski w obszarze dokonywanych badań, wykorzystując również metodę dedukcji. W prezentacji wyników badań empirycznych wykorzystano metodę analizy opisowej, metodę analizy statystycznej, metodę analizy porównawczej, a także techniki graficznej prezentacji danych.

Zakresem podmiotowym jest gmina Lipnica. Zakres przedmiotowy obejmuje system rachunkowości. Badania empiryczne obejmują lata 2016–2021 i zostały przeprowadzone na podstawie sprawozdań budżetowych, dokumentacji wewnętrznej jednostki, strategii rozwoju i raportów o stanie gminy, udostępnionych przez Urząd Gminy w Lipnicy.

Praca składa się z dwóch części. Pierwsza złożona jest z czterech rozdziałów, druga – z dwóch. Rozdziały 1–3 i 5 mają charakter teoretyczny, a ostatnie w każdej z części (4 i 6) – empiryczny.

W rozdziale pierwszym scharakteryzowano gminę jako jednostkę sektora finansów publicznych, a następnie przedstawiono formy organizacyjno-prawne gospodarki finansowej oraz sposób przekazywania środków publicznych. W dalszej części rozdziału przedstawiono budżet jako główny fundament gospodarki finansowej wraz z opisem procedury budżetowej. Opisano ponadto zarządzanie finansami na szczeblu samorządowym, koncentrując się na wieloletniej prognozie finansowej oraz budżecie zadaniowym.

Istocie i celowi sprawozdawczości budżetowej poświęcony został rozdział drugi. Przedstawiono w nim rodzaje sprawozdań budżetowych, zasady oraz terminy ich sporządzania. Dokonano charakterystyki kontroli i audytu w jednostkach sektora finansów publicznych. Zwrócono również uwagę na realizację obowiązków sprawozdawczych i wynikającej z nich dyscypliny finansów publicznych wraz z odpowiedzialnością za jej naruszenie.

Rozdział trzeci zawiera społeczno-gospodarczą charakterystykę badanej jednostki. Przedstawiono politykę rachunkowości, która stosowana jest w jednostce. Dodatkowo zaprezentowano strategię rozwoju gminy jako strategiczny instrument kreowania gospodarki finansowej, opisując cele strategiczne, mocne i słabe strony gminy oraz szanse i zagrożenia.

Czwarty rozdział poświęcono z kolei prezentacji wyników badań empirycznych, analizie i interpretacji, która została przeprowadzona samodzielnie przez autorki na podstawie studium przypadku, jakim jest gmina Lipnica. Przeprowadzono analizę dochodów, wydatków, wyników budżetowych oraz zadłużenia. Ponadto zbadano samodzielność finansową wraz z samofinansowaniem oraz potencjał rozwojowy i atrakcyjność gminy, a następnie przeprowadzono ocenę gospodarki finansowej badanej jednostki.

W drugiej części monografii, zatytułowanej „Finanse publiczne w dobie pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie – poziom lokalny”, zaprezentowano dyferencjację zjawisk finansowych z perspektywy finansów publicznych (lokalnych) jako efekt kryzysu finansowo-gospodarczego. Przedstawiono pandemię oraz wojnę jako szok makro- i mikroekonomiczny, odnosząc się do jego wpływu oraz skutków w ujęciu lokalnym. Następnie dokonano oceny gospodarki finansowej gminy Lipnica na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2020–2021, w tym: analizy dochodów gminy w latach 2020–2021 oraz analizy wydatków gminy, oraz przedstawiono wynik budżetu i zadłużenie gminy. Dokonano również oceny gospodarki finansowej badanej jednostki w latach 2020–2021. W opracowaniu zastosowano metody statystyczne i wskaźniki. W zakończeniu ujęto ogólne wnioski.

Należy podkreślić, że wybór tematyki niniejszej pracy jest ściśle związany z obszarem zainteresowań badawczych autorek oraz obecnie zgłaszanym zapotrzebowaniem ze strony jednostek sektora finansów publicznych do przeprowadzenia wnikliwych analiz, które staną się punktem odniesienia w perspektywicznym planowaniu strategii rozwoju.

Warto dodać, że wartością dodaną niniejszej pracy jest dostarczenie wyników przeprowadzonych badań empirycznych referatowi finansowo-księgowemu badanej jednostki.

Część I

Sprawozdawczość budżetowa
w kształtowaniu obrazu gospodarki finansowej
na przykładzie jednostki samorządu terytorialnego
w latach 2016–2019

Rodział 1

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego

1.1. Gmina jako podmiot sektora finansów publicznych

We współczesnej rzeczywistości gospodarczej sektor finansów publicznych jest zagadnieniem niewątpliwie złożonym. Gospodarka finansowa jest podstawowym obszarem funkcjonowania każdej jednostki. Tym samym, gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych stanowi trudną i zawiłą dziedzinę działalności, którą zajmują się księgowi i kierownicy jednostek.

Sektor publiczny od wielu lat ulega dynamicznym zmianom i ewolucji. Wielu autorów podjęło próbę scharakteryzowania oraz wyjaśnienia terminu sektora finansów publicznych w różnych horyzontach i w różnych perspektywach. Jednakże definicja tego terminu nie jest jednoznacznie określona¹. Wyjątkową uwagę należy zwrócić na różnice występujące pomiędzy sektorem publicznym a sektorem finansów publicznych² – sektor publiczny jest pojęciem szerszym, stanowiącym według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) ogół podmiotów wchodzących w skład gospodarki narodowej: z własnością państwową, własnością jednostek samorządu terytorialnego (JST) lub samorządowych osób prawnych oraz własnością mieszaną z przewagą kapitału publicznego³. Podobnie, lecz nieco inaczej, sektor publiczny definiuje A. Szewczuk, przedstawiając pojęcie jako „część gospodarki, która służy ogółowi”⁴.

¹ M. Kosek-Wojnar, *Pojęcie i zakres podmiotowy sektora finansów publicznych*, w: *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017, s. 10–11.

² Szerzej na ten temat w: S. Kańduła, *Pojęcie, znaczenie oraz słabości sektora publicznego i sektora finansów publicznych*, w: *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, red. J. Przybylska, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 13–24.

³ *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojecie.html> [dostęp: 16.05.2020].

⁴ A. Szewczuk, *Sektor publiczny w teorii i praktyce gospodarczej*, w: A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 12.

Do sektora publicznego zaliczane są podmioty, które ujmują w swoich aktywach majątek publiczny, jednakże finansowanie ich działalności nie musi pochodzić ze środków publicznych. W sektor finansów publicznych wpisują się natomiast podmioty, których finansowanie majątku odbywa się ze środków publicznych⁵.

W polskim ustawodawstwie enumeratywnie przedstawiono jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych⁶:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- związki metropolitalne,
- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa z Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- publiczne uczelnie,
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków oraz spółek prawa handlowego.

Podstawowym aspektem różniącym oba sektory jest przede wszystkim sposób prowadzenia gospodarki finansowej, co wiąże się również z wyborem formy organizacyjno-prawnej, a także sposobem wyodrębnienia mienia.

Zgodnie z VII rozdziałem Konstytucji RP gmina jest podstawową JST, charakteryzującą się samodzielną strukturą samorządową oraz ustawowo nadaną osobowością prawną, która gwarantuje autonomię w działaniu. Przesłanką samodzielności jest

⁵ B. Woźniak, *Sektor finansów publicznych*, w: *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Difin, Warszawa 2019, s. 85–86.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j., z późn. zm., art. 9.

również posiadanie własnych źródeł finansowych, niezbędnych do realizacji zadań samorządu, jak i możliwość uchwalania własnego budżetu. W ustawie o samorządzie gminnym natomiast wskazuje się gminę jako wspólnotę samorządową, która obejmuje określone terytorium⁷. Samodzielność JST nie daje stuprocentowej swobody w pozyskiwaniu dochodów czy też wydatkowaniu środków publicznych, a także własnym samofinansowaniu. Każde działania jednostki są wyznaczane w granicach prawa i kontroli⁸. Jednostki budżetowe są podstawowymi jednostkami organizacyjnymi zarówno podsektora rządowego, jak i podsektora samorządowego. Gmina jako lokalna jednostka organizacyjna ma wyodrębnione organy sprawujące władzę, natomiast urząd gminy stanowi wiodącą jednostkę budżetową każdej gminy⁹. Całokształt gminy jako jednostki sektora finansów publicznych umożliwia realizację głównych celów ekonomiczno-społecznych, które tworzą podstawy polityki fiskalnej prowadzonej przez państwo, co daje możliwość oddziaływania na inne obszary gospodarki¹⁰. Należy zwrócić uwagę na to, że występuje sprzężenie zwrotne między rozwojem samorządu gminnego a sytuacją finansową jednostki, a także realizacją strategii rozwoju danej jednostki.

Z punktu widzenia rachunkowości gmina jako JST tworzy specyficzny podmiot, który jest wyodrębniony prawnie, organizacyjnie, a zarazem finansowo i majątkowo. Gmina w efekcie synergii realizuje określone zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Charakterystyczną i odmienną cechą JST jest obligatoryjność stosowania zasady jawności oraz przejrzystości finansów publicznych. Zasada jawności oznacza oficjalną publikację danych finansowych dla odbiorców wewnętrznych i zewnętrznych, natomiast zasada przejrzystości stosowania klasyfikacji budżetowej w planowaniu – ewidencji księgowej oraz w sprawozdawczości budżetowej. W związku z powyższym możliwa jest pełniejsza kontrola środków publicznych¹¹. Warto dodać, że JST nie prowadzą działalności gospodarczej na takiej samej zasadzie jak przedsiębiorstwa, a tym samym nie ponoszą ryzyka gospodarczego.

⁷ S. Korycki, *Elementy prawa administracyjnego*, w: *Zarys prawa*, red. J. Kuciński, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 178.

⁸ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 20.

⁹ M. Kowalczyk, *Public Sector Accounting, Auditing and Control in Poland*, w: *Public Sector Accounting, Auditing and Control in South Eastern Europe*, red. V. Vašíček, G. Roje, Springer, 2019, s. 31–32.

¹⁰ U. Wagschal, *Öffentliche Finanzen*, w: G. Wenzelburger, R. Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, Springer, Wiesbaden 2015, s. 505.

¹¹ D. Adamek-Hyska, *Bilans i sprawozdanie z wykonania budżetu w kształtowaniu obrazu sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, 285, s. 28–29.

Jako dysponentci środków finansowych ostatniego stopnia nie generują dochodów, które w pełni pozwoliłyby finansowo pokryć realizację powierzonych zadań, dlatego pozyskują od innych podmiotów niezbędne środki w postaci bezzwrotnej, w głównej mierze z budżetu państwa.

Istotą gospodarki finansowej w JST jest całościowe ujęcie procesów i czynności, które są związane z przygotowaniem, wykonaniem, ewidencją oraz kontrolą zdarzeń wyrażonych pieniędź, do których dochodzi w danej jednostce. Efektem prowadzenia gospodarki finansowej gminy jest również przedstawienie całościowego wymiaru potencjału gospodarczego¹². Istotę gospodarki finansowej JST przedstawiono na rysunku 1.1.

Rysunek 1.1. Istota gospodarki finansowej w JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 12; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 46.

Zasady gospodarki finansowej JST reguluje wiele aktów prawnych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: jako nadrzędny akt prawny – Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia Ministra Finansów lub Rady Ministrów, między innymi Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych

¹² W. Rup, *Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych*, ODDK, Gdańsk 2013, s. 7.

i samorządowych zakładów budżetowych¹³. Pozostałymi źródłami prawa są zarządzenia wydawane przez organ oraz akty prawa miejscowego, przybierające formę uchwał danej jednostki. Konstytucja RP ogólnikowo odnosi się do regulacji finansów JST¹⁴. Oprócz wyżej wymienionych przepisów, JST muszą dostosowywać funkcjonowanie gospodarki finansowej do wytycznych zawartych w przepisach prawa europejskiego, a także prawa wynikającego z regulacji krajowych. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest aktem prawnym, który reguluje wytyczne dla samorządu terytorialnego w zasięgu europejskim¹⁵. Najważniejszymi krajowymi regulacjami są: ustawa o finansach publicznych, ustawa o samorządzie gminnym, ustawy ustrojowe, ustawa o dochodach JST, a także ustawy podatkowe i wiele innych. Jednak należy zaznaczyć, że podstawowym i głównym aktem prawnym regulującym gospodarkę finansową JST jest ustawa o finansach publicznych, która określa między innymi: zasady działania gospodarki finansowej JST, sposób tworzenia i wykonywania budżetu, zarządzanie środkami publicznymi, zasady kontroli i audytu, a także regulacje dotyczące wieloletniej prognozy finansowej oraz wiele innych aspektów¹⁶.

Szczegółowo przeprowadzona przez autorki niniejszej pracy analiza źródeł prawnych z zakresu tematyki JST, gospodarki finansowej oraz ogólnie ujmując finansów publicznych, pozwala na konkluzję, że nie można przyjąć jednego podstawowego, spójnego aktu prawnego regulującego wspomniane kwestie. Wymaga to bowiem skorelowania wszystkich przepisów odnoszących się do JST, co jest bardzo trudne i komplikuje działalność w zakresie gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych.

1.2. Organizacyjno-prawne formy samorządowej gospodarki finansowej

Na samym początku warto zwrócić uwagę, że formy organizacyjno-prawne gospodarki finansowej na szczeblu centralnym oraz samorządowym są zróżnicowane¹⁷.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. 2019, poz. 1718, t.j., z późn. zm.

¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 24.

¹⁵ P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2016, s. 19.

¹⁶ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 24–26.

¹⁷ Por. M. Kosek-Wojnar, *Formy organizacyjno-prawne finansowania zadań publicznych*, w: *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017, s. 47–48.

Realizacja wybranych zadań publicznych, a tym samym sposób prowadzenia gospodarki finansowej na szczeblu samorządowym, wymaga odpowiedniego doboru formy organizacyjno-prawnej. Stosownie dobrana forma organizacyjno-prawna, w odniesieniu do realizacji konkretnego rodzaju zadania publicznego, przekłada się na efektywność prowadzonej gospodarki finansowej.

Do form organizacyjno-prawnych w sektorze samorządowym można zaliczyć¹⁸:

- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- instytucje kultury,
- samodzielne zakłady opieki zdrowotnej,
- spółki prawa handlowego.

W aspekcie stopnia powiązania danej jednostki z budżetem JST wyróżniamy metodę budżetowania brutto oraz metodę budżetowania netto. Metoda brutto polega na tym, że wydatki jednostek organizacyjnych pokrywane są ze środków pochodzących z budżetu państwa, natomiast uzyskane dochody odprowadzane są na rachunek budżetu państwa lub budżetu JST. Jest to bardzo ściśle powiązanie z budżetem, aczkolwiek taki sposób finansowania oznacza, że wysokość poniesionych wydatków nie odzwierciedla wysokości osiągniętych dochodów. Zaletą budżetowania brutto jest to, że jednostka może wydatkować większą ilość środków finansowych, co nie jest uzależnione od wygenerowanych dochodów. Wada metody brutto przejawia się natomiast brakiem skłonności do oszczędzania, ponieważ każde przyznane środki na rok budżetowy, które zostaną niewykorzystane, będą z końcem roku kalendarzowego zwrócone do budżetu¹⁹.

Odmiernym sposobem prowadzenia gospodarki finansowej jest metoda netto, polegająca na tym, że jednostki na koniec każdego roku kalendarzowego przekazują nadwyżkę środków obrotowych do budżetu JST, a osiągnięte przychody przeznaczają na pokrycie wydatków związanych z działalnością. Jest to forma zbliżona do działalności podmiotu gospodarczego, ale też jednostki realizującej zadania publiczne. Zaletą metody netto jest racjonalność prowadzenia gospodarki finansowej z jednoczesnym zwróceniem uwagi na gospodarność środków oraz osiągnięcie jak najlepszych rezultatów. Taki sposób powiązania z budżetem nie jest jednak pozbawiony wad, do których należy między innymi ograniczona kontrola rozchodowanych środków publicznych²⁰.

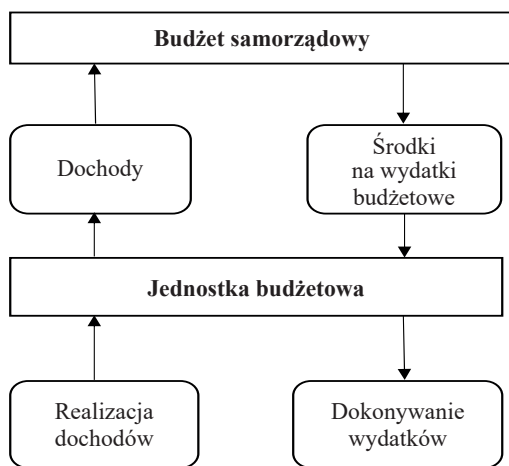
¹⁸ Tamże, s. 83.

¹⁹ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Formalnoprawne podstawy funkcjonowania sektora finansów publicznych*, w: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Ziolo, *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 53–54.

²⁰ Tamże, s. 55.

Podstawową i powszechną formą samorządowej gospodarki finansowej jest jednostka budżetowa, której nie jest nadana osobowość prawna. Cechą charakterystyczną jednostki budżetowej jest forma rozliczania się z budżetem – metoda budżetowania brutto. Jest to najbardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, ponieważ głównym mocodawcą jest organ wykonawczy, natomiast JST ponosi odpowiedzialność w obrocie cywilnoprawnym oraz odpowiada za zobowiązania jednostki budżetowej. Gospodarka finansowa jest prowadzona na podstawie planu finansowego, który zawiera plan dochodów oraz wydatków budżetowych z zachowaniem szczególnych zasad budżetowych²¹. Dodatkową cechą charakterystyczną jest ujęcie kasowe, które umożliwia ocenę faktycznego przepływu środków pieniężnych w odniesieniu do wielkości wcześniej zaplanowanych²². Jednostki budżetowe swoją działalność wykonują na podstawie uchwalonego statutu. Przykładami samorządowych jednostek budżetowych są między innymi szkoły podstawowe, ośrodki pomocy społecznej oraz urzędy władzy państwowej, a także samorządowej²³. Na rysunku 1.2 w sposób obrazowy przedstawiono mechanizm przekazywania środków publicznych jednostce budżetowej.

Rysunek 1.2. Sposób przekazywania środków publicznych jednostce budżetowej



Źródło: S. Heciak, *Finanse i rachunkowość sektora publicznego*, Presscom, Wrocław 2014, s. 24.

²¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 603.

²² K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 33.

²³ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 603.

Kolejną organizacyjną formą nieposiadającą osobowości prawnej jest samorządowy zakład budżetowy, który realizuje swoje zadania i świadczy usługi na zasadach odpłatności, jednakże swoją działalność finansuje z uzyskanych przychodów. Samorządowy zakład budżetowy również sporządza plan finansowy, który zawiera wykaz przychodów wraz z otrzymywanymi dotacjami z budżetu JST, kosztów, należności oraz zobowiązań. Różnicą występującą w samorządowym zakładzie budżetowym jest to, że na koniec każdego roku przekazuje nadwyżkę środków finansowych do budżetu JST. Czyni to na zasadzie budżetowania netto. Również gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego opiera się na planie finansowym. Samorządowe zakłady budżetowe prowadzą działalność między innymi w zakresie: „gospodarki mieszkaniowej wraz z gospodarowaniem lokalami użytkowymi, utrzymaniem dróg, ulic, mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, utrzymaniem czystości, gospodarki komunalnej, dostarczeniem energii oraz gazu, utrzymaniem transportu zbiorowego, targowisk, utrzymaniem zieleni, kultury i rekreacji oraz utrzymaniem cmentarzy”²⁴.

Kolejną formą organizacyjną są samorządowe osoby prawne. Ich działalność regulowana jest na podstawie odrębnych ustaw, jednakże gospodarkę finansową prowadzą również na podstawie planu finansowego, kierując się efektywnością działań. Do samorządowych osób prawnych zaliczane są: samorządowe instytucje kultury, samorządowe zakłady opieki zdrowotnej oraz inne samorządowe osoby prawne. Wyżej wymienione jednostki otrzymują osobowość prawną wraz z wpisem do odpowiedniego rejestru. Samorządowe osoby prawne prowadzą swoją działalność na podstawie samofinansowania, co przejawia się pokrywaniem kosztów działalności i zobowiązań z uzyskanych środków oraz przychodów. Działalność samorządowych osób prawnych nie jest oparta tylko na finansowaniu ze środków otrzymanych z odpłatnego świadczenia usług, ale też z różnorodnych transferów zasobów budżetowych²⁵.

JST mogą przystępować do spółek i tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne. Wyjątek tworzenia spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej wynika z przepisów o partnerstwie publiczno-prawnym. Spółkami prawa handlowego są podmioty wpisujące się w charakter prawa prywatnego, jednak ustawodawca daje możliwość tworzenia ich przez podmioty sektora finansów publicznych. Nie są one uregulowane ustawą o finansach publicznych,

²⁴ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 35–36.

²⁵ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 74–75.

ale przepisami kodeksu spółek handlowych. Jednostki sektora samorządowego mogą tworzyć spółki prawa handlowego w zakresie prowadzenia gospodarki komunalnej, a szerzej ujmując – w zakresie realizacji zadań o specyfice użyteczności publicznej. Istnieje również możliwość tworzenia spółek prawa handlowego w celu realizacji innych zadań poza charakterem użyteczności publicznej, jednak taką możliwość warunkuje wiele przepisów prawa²⁶.

Podsumowując charakterystykę wybranych form organizacyjno-prawnych, występujących w samorządowej gospodarce finansowej, przedstawiono w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Krótka charakterystyka wybranych form organizacyjno-prawnych samorządowej gospodarki finansowej

	Jednostka budżetowa	Samorządowy zakład budżetowy	Samorządowa osoba prawna	Spółka prawa handlowego
Sposób prowadzenia gospodarki finansowej	metoda budżetowania brutto	metoda budżetowania netto	samofinansowanie + środki budżetowe	samofinansowanie
Osobowość prawna	brak	brak	z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru	spółki kapitałowe (z o.o., akcyjna) – mają spółki osobowe – brak
Akt regulujący	ustawa o finansach publicznych	ustawa o finansach publicznych	odrębne ustawy	kodeks spółek handlowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j., z późn. zm., art. 8–32.

Wybierając formę organizacyjno-prawną, JST muszą to czynić z perspektywy realizowanego zadania. Niektóre formy organizacyjne są zastrzeżone tylko dla wybranego charakteru zadań. Niestosownie dobrana forma organizacyjno-prawna prowadzi do niefunkcjonalności strefy publicznej, co przejawia się niedostosowaniem do celów i potrzeb.

²⁶ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 34–35.

1.3. Budżet jako instrument gospodarki finansowej

Nieodzownym elementem realizacji powierzonych zadań w sektorze finansów publicznych jest wydatkowanie środków publicznych oraz pozyskiwanie niezbędnych dochodów. Aby ten proces przebiegał w sposób efektywny, niezbędne jest zaplanowanie w sposób przemyślany kierunków oraz limitów wydatków, a także – kierując się potencjałem danej jednostki – możliwości otrzymania i pozyskania niezbędnych dochodów. W związku z powyższym w JST podstawą prowadzenia gospodarki finansowej jest plan alokacji oraz dystrybucji środków publicznych, który określany jest mianem budżetu.

Dawniej słowo „budżet” oznaczało przeznaczoną dla państwa torbę z pieniędzmi, w której gromadzono dochody. Zgromadzone w ten sposób środki były później odpowiednio wydatkowane²⁷. Francuski ekonomista J.B. Say określił natomiast budżet jako „bilans potrzeb i dochodów państwa”²⁸. Współcześnie pojęcie budżetu można rozpatrywać z różnych perspektyw. W kategorii ekonomicznej budżet skupia w jedną całość finanse publiczne, na podstawie których dana JST prowadzi gospodarkę finansową. Przedstawia ponadto planowane strumienie pieniężne, dopływające oraz odpływające z danej jednostki w okresie roku budżetowego, dlatego też budżet przejawia się realizacją strategii rozwoju danej JST oraz polityki finansowej JST. W ujęciu politycznym budżet jest instrumentem wykonywania władzy samorządowej, która jest przejawem jawności wykonywania zadań publicznych, wydatkowania i pozyskiwania dochodów, natomiast budżet w znaczeniu prawnym jest aktem standaryzującym prawo lokalne, uchwalanym w formie uchwały budżetowej²⁹ i stanowiącym według art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zestawienie w formie planu finansowego, w którym ustalane są dochody i wydatki, a także przychody i rozchody JST. Zgodnie z przepisami prawa budżet uchwalany zostaje na rok budżetowy, który jest równoważny z rokiem kalendarzowym³⁰.

Należy zwrócić uwagę, że wielkości ustalone w budżecie są wielkościami tylko orientacyjnymi. Istotne jest, aby kwoty wydatków nie przekraczały ustalonych górnych limitów, które zostały zaplanowane w budżecie. Kwoty dochodów również mogą się

²⁷ J. Burkhead, *Government budgeting*, John Wiley and Sons Inc., New York 1956, s. 2.

²⁸ U. Wawer, *Gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych*, w: *Rachunkowość sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2014, s. 11.

²⁹ C. Kosikowski, *Budżet j.s.t. – zagadnienia podstawowe*, w: *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, J.M. Salachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 456.

³⁰ K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja systemu finansów samorządowych*, w: M. Miemiec, W. Miemiec, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 78.

różnić od wielkości pierwotnie zaplanowanych³¹. W systemie finansów publicznych występuje ogólny budżet całej gospodarki – budżet państwa. Pełni on ważną rolę, ponieważ w budżecie państwa zawierana jest całościowa część środków publicznych wszystkich jednostek publicznych funkcjonujących w kraju. Jest to również przejaw interwencjonizmu państwowego oraz samorządowego, ponieważ stanowi strategiczny instrument, służący realizacji celów oraz założeń. Budżet państwa uchwalany jest w formie ustawy budżetowej, natomiast budżet JST uchwalany jest przez organ stanowiący w formie uchwały budżetowej³².

Szczególnie odróżniającym aspektem sektora finansów publicznych od sektora prywatnego jest stosowanie w procedurze planowania ewidencji oraz sprawozdawczości klasyfikacji budżetowej³³. Są one nierozdzielnie związane z rachunkowością budżetową, ponieważ każdemu rodzajowi dochodu, wydatku, przychodu czy też rozchodu przypisuje się cyfrowy symbol kategorii. Konstrukcja przedziałki klasyfikacyjnej umożliwia odczytanie charakterystyki operacji księgowych, która ma istotne znaczenie ekonomiczne, prawne oraz organizacyjne. Klasyfikacja budżetowa daje tym samym możliwość ujednolicenia zasad, którymi posługuje się każda JST. W wyniku takiej kategoryzacji możliwe jest horyzontalne porównywanie dochodów i wydatków różnych jednostek sektora finansów publicznych, a szczegółowa analiza operacji księgowych umożliwia ponadto szybką weryfikację nieprawidłowości prowadzonej gospodarki budżetowej³⁴. Najwyższymi składowymi klasyfikacji budżetowej są części zarezerwowane tylko dla budżetu państwa. Kolejnym elementem są działy. Za podstawę ich tworzenia uznaje się Polską Kwalifikację Działalności (PKD) i odnoszą się one do kryterium funkcji realizowanych przez państwo. Następnie wyodrębnione są rozdziały, które dotyczą wyodrębnionych podmiotów lub specyfiki prowadzonej działalności. Ostatecznie w danym rozdziale wyodrębniane są paragrafy, które wskazują źródło pozyskania środków finansowych lub identyfikują rodzaj wydatków i rozchodów. Stosowanie ujednoliconej klasyfikacji budżetowej ma też wiele wad – jest mało czytelna, posiada małą użyteczność do skutecznego zarządzania finansami publicznymi, a także wymaga specjalistycznej wiedzy z zakresu rachunkowości budżetowej.

³¹ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 44–45.

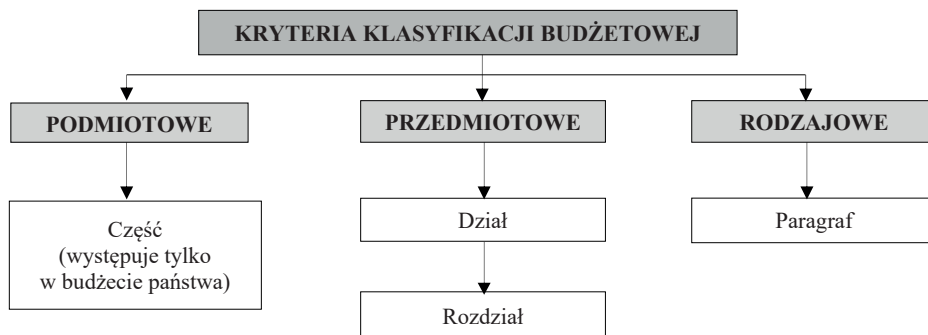
³² U. Wawer, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 21.

³³ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz.U. 2014, poz. 1053, t.j., z późn. zm.

³⁴ B. Wrona, H. Rechul, M. Szulc, *Ewolucja sprawozdawczości i rewizji finansowej w systemie rachunkowości budżetowej*, w: *Ewolucja sprawozdawczości i rewizji finansowej w systemie rachunkowości*, red. M. Andrzejewski, Difin, Warszawa 2016, s. 53–54.

Również zmiany rozporządzania i klasyfikowania wydatków, dochodów, przychodów i rozchodów zaburzają możliwość przeprowadzania dokładnych analiz, a także wysunięcia trafnych perspektywicznych wniosków³⁵. Kryteria podziału klasyfikacji budżetowej przedstawiono na rysunku 1.3.

Rysunek 1.3. Kryteria klasyfikacji budżetowej w jednostkach sektora finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Zysnarska, *Rachunkowość sektora budżetowego z elementami analizy finansowej*, ODDK, Gdańsk 2020, s. 58.

Należy zwrócić uwagę, że w perspektywie międzynarodowej również występuje klasyfikacja budżetowa. *Classification of the functions of the government*³⁶ (COFOG) jest odpowiednikiem polskiej klasyfikacji budżetowej, lecz nieco odmiennie grupuje środki publiczne według wydzielonych dziesięciu funkcji, podfunkcji oraz klas. Stosując prawo europejskie, Polska również sporządza zestawienie środków publicznych według COFOG³⁷.

Jednym z kluczowych elementów finansów publicznych jest to, aby cały system procedury budżetowej przebiegał w sposób zgodny z przepisami prawa, a gospodarka finansowa była prowadzona w sposób właściwy. JST zobligowane są do przestrzegania zasad budżetowych. Pierwsza z nich to zasada równowagi budżetowej – oznacza korelację wydatków budżetowych z dochodami budżetowymi i postuluje, aby wydatki nie przekroczyły dochodów w danym roku budżetowym. Z perspektywy ekonomicznej oznacza to, aby doprowadzić do sytuacji występowania nadwyżki budżetowej zamiast

³⁵ Tamże, s. 55–56.

³⁶ *Government at a Glance 2019*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en [dostęp: 25.07.2020].

³⁷ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 115–116.

deficytu budżetowego. Jest to zasada bardzo trudna do osiągnięcia, chociażby ze względu na celowość prowadzonej polityki gospodarczej oraz finansowej państwa³⁸, aczkolwiek najczęściej występującym zjawiskiem w JST jest nadwyżka operacyjna. Oba wyniki są ze sobą mylone i niezasadnie utożsamiane. Podstawową różnicą w wyniku operacyjnym jest wykluczenie wydatków i dochodów majątkowych – uwzględniana jest wyłącznie działalność bieżąca³⁹. Drugą zasadą jest zasada zupełności budżetu, występująca w literaturze również jako zasada powszechności lub budżetowania brutto. Zgodnie z tą zasadą kluczowe jest ujęcie w budżecie wszystkich dochodów i wydatków jednostek sektora finansów publicznych. Ta zasada powiązana jest ze sposobem prowadzenia gospodarki, którym jest metoda budżetowania brutto. W sektorze finansów publicznych takim odstępstwem od zasady są jednostki finansowane innym sposobem – wtedy występuje powiązanie z budżetem w sposób wynikowy (czynią tak na przykład samorządowe zakłady budżetowe). Trzecią zasadą jest zasada jedności, która wymaga ujęcia wszystkich zjawisk finansowych w zakresie gospodarki finansowej w jednym scentralizowanym dokumencie (jawność formalna). Jawność materialna (zasada niefunduszowania) związana jest natomiast z zakazem wiązania określonych dochodów z konkretnymi zadaniami publicznymi. Kolejną, a zarazem ostatnią, jest zasada szczegółowości (specjalizacji), w świetle której stosuje się wspomnianą wcześniej klasyfikację budżetową⁴⁰. Dodatkowo A. Wernik odnosi się do zasad budżetowych, które zostały przytoczone we wcześniejszej części niniejszej pracy, lecz nie zostały zdefiniowane wprost jako zasady budżetowe. Należą do nich: zasada jawności, zasada przejrzystości, zasada roczności oraz zasada uprzedniości. Ostatnia z wymienionych oznacza uchwalenie budżetu przed rokiem budżetowym, którego dotyczy⁴¹.

Procedura budżetowa w JST jest procesem wieloetapowym i złożonym, związanym z całokształtem procedur i czynności prawnych. Pierwszym etapem jest opracowywanie projektu budżetu. Składa się na niego wiele czynników i jest to proces czasochłonny. Obejmuje przeprowadzenie wielu analiz i obliczeń, uwzględniając wszelkie dane makroekonomiczne, zmiany w gospodarce oraz zmiany wynikające z przepisów prawa. Opracowanie projektu budżetu JST w postaci uchwały budżetowej

³⁸ J. Marczakowska-Proczka, *System budżetowy*, w: *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Difin, Warszawa 2019, s. 151.

³⁹ *Leksykon budżetowy. Nadwyżka operacyjna*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A610042B090&litera=N> [dostęp: 26.07.2020].

⁴⁰ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Tendencje, problemy i dylematy modelu państwa i demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 105–106.

⁴¹ A. Wernik, *Finanse publiczne*, wyd. 3, PWE, Warszawa 2014, s. 173–174.

oraz późniejszych ewentualnych zmian należy do organu wykonawczego (wójt, burmistrz, prezydent). Projekt budżetu wraz z innymi postanowieniami i załącznikami musi zostać opracowany do 15 listopada roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Przekładany zostaje w celu zaopiniowania radzie gminy, radzie powiatu lub sejmikowi województwa oraz właściwej Regionalnej Izbie Obrachunkowej. Ponadto wszystkie jednostki podległe JST w terminie siedmiu dni od przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, bądź w wyjątkowych sytuacjach maksymalnie do 22 grudnia roku poprzedzającego, zobligowane są do dostarczenia projektu planu finansowego. Drugim etapem jest uchwalenie budżetu, który stanowi wcześniej wspomnianą formę uchwały budżetowej wraz z załącznikami. Kompetencja uchwalenia uchwały budżetowej przysługuje organowi stanowiącemu (radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa). Dokonać tego musi organ stanowiący przed rozpoczęciem roku budżetowego, wyjątkowo do 31 stycznia danego roku budżetowego. Jeżeli do tego czasu nie zostanie uchwalony budżet, władztwo przysługuje Regionalnej Izbie Obrachunkowej, która może ustalić budżet JST do końca lutego. Niezbędną czynnością jest oprócz tego opracowanie planów finansowych (także jednostek podległych JST), które muszą być dostosowane do projektu uchwały budżetowej. Trzecim etapem jest wykonywanie budżetu. To proces polegający na wykonywaniu różnorodnych czynności faktycznych, a także prawnych. Ostatni etap związany jest z kontrolą realizacji budżetu. Za realizację budżetu odpowiedzialny jest organ wykonawczy JST (w przypadku gminy jest to wójt), który musi trzymać się ściśle określonych terminów sporządzania sprawozdań z wykonywania budżetu. Zatwierdzenie sprawozdania przez radę gminy następuje do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym⁴².

Na procedurę budżetową składa się wiele etapów, które swoim zasięgiem obejmują cały rok, a nawet – uwzględniając sporządzanie sprawozdań i kontrolę – dłuższy okres. Poprawnie i dobrze skonstruowany budżet wymaga zaangażowania do prac planistycznych wielu osób. Wymagana jest ponadto wszechstronna wiedza skarbnika gminy, nie tylko obejmująca obszar dziedziny ekonomii, rachunkowości, prawa czy też zarządzania. Rezultatem przemyślanej konstrukcji budżetu i dobrze zaplanowanych wydatków jest gospodarka finansowa JST prowadzona efektywnie i bez żadnych uchybień.

⁴² L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 108–109.

1.4. Zarządzanie finansami na szczeblu samorządowym

Istotną rolę w każdym podmiocie występującym w gospodarce odgrywają finanse. W sferze publicznej związane są one z procesem gromadzenia oraz rozdysponowania środków pochodzących z budżetu państwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że celem zarządzania finansami na szczeblu samorządowym jest zaspokojenie potrzeb społeczno-gospodarczych obywateli, w odróżnieniu od finansów prywatnych, których celem jest generowanie zysków oraz zaspokojenie potrzeb indywidualnych jednostek⁴³. Z tego powodu bardzo ważne jest odpowiednie gospodarowanie oraz zarządzanie finansami JST.

Jednym z kluczowych problemów, a także wyzwaniem stawianym zarządzaniu finansami JST, jest racjonalność gospodarcza alokacji zasobów pieniądza. Wydatkowanie środków publicznych powinno być dokonywane przez pryzmat maksymalizacji efektów z jednoczesną minimalizacją ponoszonych kosztów⁴⁴.

Trudnością JST w obszarze zarządzania finansami jest również planowanie i ujęcie realizacji wszystkich wydatków w jednym roku budżetowym, ponieważ czas realizacji inwestycji czy też modernizacji i związane z nimi wydatki nie zawsze obejmują okres jednego roku. Z tego powodu przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują horyzontalne planowanie finansowe w JST, wprowadzając elementy długookresowej perspektywy prowadzenia gospodarki finansowej. W związku z tym na szczeblu samorządowym obowiązkowo sporządzane są wieloletnie prognozy finansowe, których okres wynosi co najmniej cztery lata. Wieloletnia prognoza finansowa przyjmuje formę „krocząca”, co oznacza, że jest sukcesywnie przedłużana o kolejny rok. Pierwszy rok równoważny jest z uchwałą budżetową danego roku budżetowego plus trzy lata kolejne. Po raz pierwszy wieloletnie prognozy finansowe JST zostały opracowane w 2011 r.⁴⁵. Zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa obejmuje zakres informacji, który został przedstawiony na rysunku 1.4.

Wydłużenie czasu planowania w horyzoncie dłuższym niż rok wpisuje się w nowoczesne budżetowanie, charakterystyczne dla finansów publicznych. Planowanie wieloletnie daje więc możliwość spojrzenia w sposób racjonalny na gospodarowanie

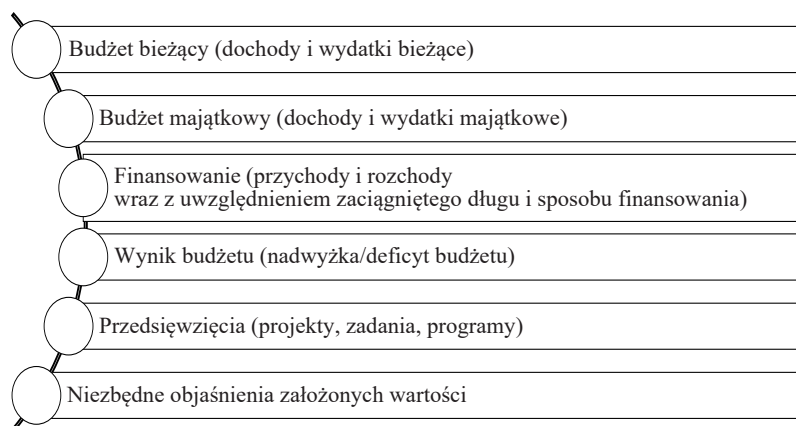
⁴³ A. Błaszko, *Obowiązki finansowo-księgowe w jednostce sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 23.

⁴⁴ A.J. Kożuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 101.

⁴⁵ M. Kaczurak-Kozak, *Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego*, w: *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 10.

środkami finansowymi⁴⁶, a tym samym poprawia przejrzystość oraz skuteczność procesu planowania budżetowego⁴⁷. Budżet oraz wieloletnie plany finansowe JST powinny być ponadto powiązane z realizacją celów strategicznych, a także perspektywiczną polityką rozwoju danej jednostki. Nie mniej jednak ważne jest skonfrontowanie budżetu jednostki na dany rok kalendarzowy z dalekosiężnymi celami oraz planami inwestycyjnymi⁴⁸.

Rysunek 1.4. Obszar informacji zawartych w wieloletniej prognozie finansowej JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j., z późn. zm., art. 226; W. Grzeškiewicz, *Finanse samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, red. W. Grzeškiewicz, Difin, Warszawa 2014, s. 189.

Niewątpliwie kolejnym przejawem koncepcji Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym (ang. *New Public Management*, NPM) jest budżet zadaniowy. Warto nadmienić, że NPM wprowadza do zarządzania finansami samorządowymi elementy menadżerskie, które zaczerpnięte są z sektora prywatnego⁴⁹. Alternatywą tradycyjnego

⁴⁶ Tamże, s. 11.

⁴⁷ S. Franek, *Wieloletnia prognoza finansowa – przymus czy potrzeba?*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2012, 46(3), s. 251.

⁴⁸ W. Grzeškiewicz, *Finanse samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, red. W. Grzeškiewicz, Difin, Warszawa 2014, s. 179.

⁴⁹ Por. B. Bobińska, *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*” 2012, 100, s. 18.

podejścia do prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych jest budżet zadaniowy. Jest to plan wydatków JST, który w swojej strukturze uwidacznia klasyfikację wydatków według funkcji, zadań, a także podzadań. Taki układ umożliwia zarządzanie środkami publicznymi efektywniej, racjonalniej oraz skuteczniej, ponieważ jednostki koncentrują się na realizacji założonych celów. Niedogodnością dla jednostek sektora finansów publicznych stosujących układ zadaniowy jest fakt, iż muszą czynić to dwukrotnie: według obligatoryjnej klasyfikacji budżetowej oraz według klasyfikacji zadaniowej. W świetle przepisów prawa JST nie mają obowiązku sporządzania budżetu w układzie zadaniowym, a wdrożenie budżetu zadaniowego jest elementem fakultatywnym i stosowanym najczęściej przez duże JST. Przy sporządzaniu budżetu zadaniowego najpierw wyznaczane są zadania, a równorzędnie konkretnym zadaniom przypisywane są jasno określone cele. Tym samym, odniesieniem danego wydatku jest cel, a nie jak w budżecie tradycyjnym – rodzaj poniesionego wydatku. Następnie określa się osoby, które są odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, a także ustalana jest wysokość środków niezbędnych do realizacji konkretnego zadania. Wykonanie i realizacja zadań ulega ocenie w odniesieniu do ustalonych mierników⁵⁰. Jednym z elementów niedoskonałości budżetu zadaniowego jest przedstawienie jednostronne, czyli tylko w ujęciu od strony wydatkowej. Można to uznać za jedną z kilku wszerszy zakres czytelności informacji budżetu w ujęciu zadaniowym. Jak sama nazwa wskazuje, pozwala on na przedstawienie kierunków oraz celów rozdysponowania środków publicznych. Kolejną różnicą jest możliwość przeprowadzenia oceny uzyskanych efektów na podstawie wykorzystanych mierników. Ostatnia różnica to możliwość spojrzenia na gromadzenie oraz wydatkowanie środków publicznych w horyzoncie długoletnim, a nie – jak w przypadku budżetu tradycyjnego – w zasięgu jednoroczności⁵¹.

Racjonalnie skonstruowany budżet w układzie zadaniowym powinien charakteryzować się niezbędnymi zasadami i cechami, które zostały przedstawione na rysunku 1.5.

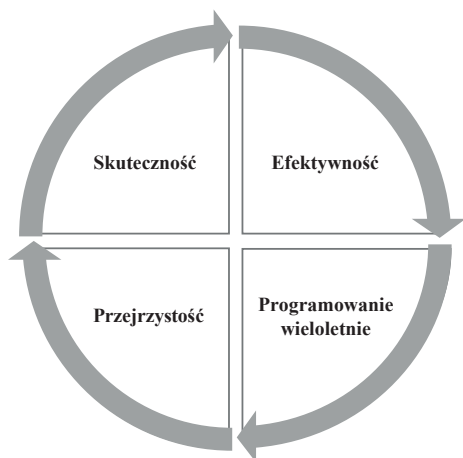
Efektywność odnosi się do miary charakteryzującej relacje w stosunku nakład–produkt. Inaczej mówiąc, jest to efekt końcowy realizacji danego produktu/zadania z zachowaniem jak najwyższej jakości przy zastosowaniu najniższych kosztów. Skuteczność to z kolei relacja produktu z oczekiwanym wynikiem, odnosząca się do stopnia założonych celów wraz z ważnością ich realizacji oraz stopniem realizacji

⁵⁰ B. Sadowska, *Budżet zadaniowy w praktyce samorządowej*, „Rachunkowość” 2015, 9, s. 7–8.

⁵¹ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2016, s. 61.

w odzwierciedleniu odpowiednich mierników. Przejrzystość pozwala na spojrzenie na wydatkowane środki publiczne w sposób transparentny i jawny, a także w odniesieniu do realizacji konkretnych zadań wraz z ujęciem wieloletnim, czyli z planowaniem na przestrzeni średniookresowej⁵². W Polsce JST nadal podejmują próbę wdrażania budżetu w ujęciu zadaniowym. Brak podstaw prawnych i obowiązkowości powodują niewielkie zainteresowanie wdrożeniem budżetu zadaniowego ze strony JST. Budżet zadaniowy stanowi bowiem uzupełnienie w odniesieniu do budżetu tradycyjnego.

Rysunek 1.5. Zasady konstrukcji budżetu zadaniowego w gospodarności wydatków JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie:
Budżet zadaniowy, <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-zadaniowy> [dostęp: 09.08.2020].

Każdy nowo wprowadzany instrument ma zarówno zalety, jak i wady. Przejawem zalet stosowania budżetu zadaniowego jest między innymi przedstawienie w sposób zrozumiały i czytelniejszy rozdyponowania środków publicznych, a tym samym przypisanie poniesionych wydatków konkretnym zadaniom. Stosowanie mierników pozwala na skuteczniejszą ocenę ponoszonych wydatków, aczkolwiek obciąża również pracowników sfery publicznej do efektywnego przeznaczania środków finansowych

⁵² E. Wróblewska, *Rachunkowość zarządcza jako narzędzie wspomagające system kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, red. J. Przybylska, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 104–105.

w granicach istotnych potrzeb społeczności lokalnej. Do wad natomiast można zakwalifikować większą pracochłonność przy sporządzaniu dodatkowego budżetu w układzie zadaniowym, a także awersję pracowników samorządowych do wdrażania nowych narzędzi. Kolejnym mankamentem jest niemożliwość porównywania JST w zakresie realizacji zadań, ponieważ każda jednostka ustala indywidualne zadania do realizacji⁵³.

W 2011 r. wprowadzono do finansów publicznych, zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych, złotą regułę zrównoważonego budżetu. Organ stanowiący JST musi uchwalić budżet (zgodnie z regułą co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu), który postuluje, aby planowane wydatki bieżące nie przewyższały planowanych dochodów bieżących (a które powiększa się o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki)⁵⁴.

Budżet dobrze i racjonalnie skonstruowany to nie tylko efektywna alokacja środków publicznych, ale także wykorzystanie nowoczesnych instrumentów, pozwalających na przejrzyste przedstawienie efektów realizowanych przedsięwzięć w sposób czytelniejszy dla zainteresowanych interesariuszy. Dodatkowo możliwe jest wykorzystanie miar efektywności, a także jakości w odniesieniu do zadań oraz przeprowadzenie kalkulacji poniesionych kosztów w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia.

Podsumowując, aby zarządzanie finansami oraz gospodarka finansowa przebiegały w sposób efektywny, JST powinny realizować swoje zadania zgodnie z prawidłowo sporządzonym planem finansowym (budżetem) oraz wdrażać w działalność JST instrumenty NPM. Odnosząc się do realizacji wydatków z zastosowaniem budżetu tradycyjnego, to wydatkowanie powinno odbywać się do końca roku budżetowego, w granicach i wysokościach zatwierdzonych w uchwale jednostki. Każdy poniesiony wydatek powinien mieć charakter celowy i oszczędny, a zatem przynoszący najlepsze efekty z danych nakładów. Wartości wykonanych usług i robót budowlanych, a także nabywanych towarów, które przekraczają progi ustawowo określone, muszą mieć zasadność zastosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Ponadto każda JST nie powinna przekraczać poziomu zadłużenia powyżej ustalonego indywidualnego wskaźnika zadłużenia⁵⁵.

⁵³ B. Sadowska, *Budżet zadaniowy...*, dz. cyt., s. 10.

⁵⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 628–629.

⁵⁵ B. Leszczyńska-Konczanin, *Rachunkowość finansowa i zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, 120, s. 55–56.

W istocie NPM, jakimi są wieloletnia prognoza finansowa JST oraz budżet zadaniowy, mimo swoich wad są narzędziami efektywnego gospodarowania finansami gminy. Pozwalają na horyzontalne określenie celów i zadań w sposób świadomy i racjonalny, a w konsekwencji umożliwiają spojrzenie na uzyskane z posiadanych zasobów jednostki efekty. Fundamentem istoty procesu zarządzania finansami JST są odpowiednio podejmowane decyzje bieżące, a także decyzje rozwojowo-inwestycyjne przy zastosowaniu odpowiednich instrumentów. Prawidłowe zarządzanie finansami na szczeblu samorządowym umożliwia realizację strategii rozwoju jednostki i daje możliwość wyróżnienia danej jednostki na tle pozostałych JST.

Rozdział 2

Specyfika sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych

2.1. Istota i cel sprawozdawczości budżetowej

Niewątpliwie każdy podmiot występujący w gospodarce zobligowany jest do ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych w sposób podyktowany nauką w dziedzinie rachunkowo-finansowej, praktyką rachunkowości, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tym samym na jednostkach sektora finansów publicznych spoczywa obowiązek prowadzenia rachunkowości, która jest systemem gromadzenia i przetwarzania oraz prezentowania informacji ekonomiczno-finansowych występujących w jednostce. Należy dodać, że rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych nazywana jest rachunkowością budżetową, która pozwala na odzwierciedlenie procesów gospodarczych i dostarczenie informacji związanych z wykonaniem budżetu, a także podziałem środków publicznych¹.

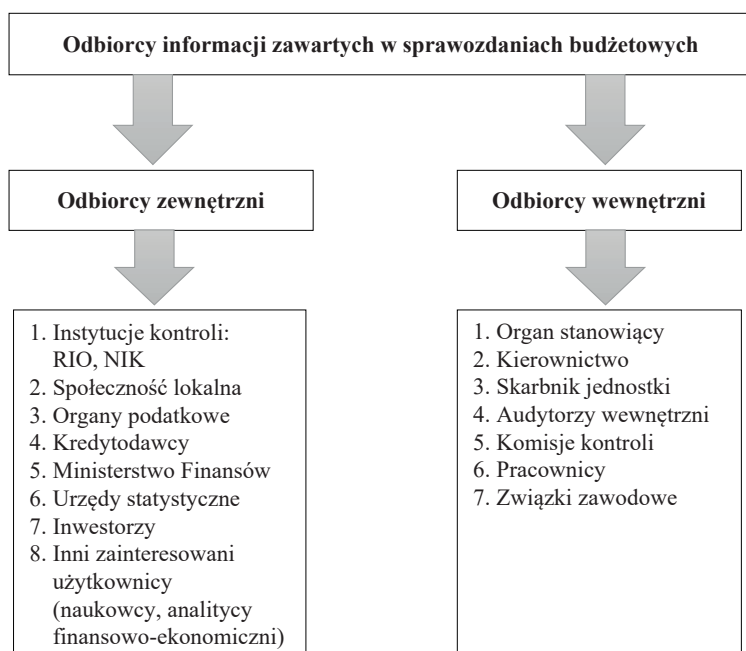
Najważniejszym celem sprawozdawczości budżetowej jest dostarczenie informacji ekonomicznych szerokiemu kręgowi odbiorców w świetle zachodzących procesów przepływu środków finansowych wraz z realizacją zadań, które są nadrzędnym celem działalności jednostek sektora finansów publicznych. Niewątpliwie na podstawie sprawozdań budżetowych można dokonać oceny gromadzonych dochodów przez JST, zaangażowania środków publicznych, a także sposobu finansowania deficytu². Współcześnie coraz większe zainteresowanie wśród naukowców, a także wśród przeciętnych obywateli, ma sektor finansów publicznych – w perspektywie gospodarności środkami publicznymi oraz w zakresie racjonalizacji podejmowanych działań.

¹ A. Zimny, *Rachunkowość w jednostkach samorządu terytorialnego. Plan kont, ewidencja, sprawozdawczość*, wyd. 2, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, Konin 2013, s. 8.

² A. Niewęglowski, *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, 37, s. 86.

Informacje pochodzące ze sprawozdań budżetowych trafiają do szerokiego kręgu odbiorców, zainteresowanych tematyką sektora finansów publicznych, dostarczając im w sposób syntetyczny wszelkich danych o dotychczasowych dokonaniach i działaniach jednostki. Podział interesariuszy, korzystających z informacji zawartych w sprawozdaniach budżetowych, przedstawiono na rysunku 2.1.

Rysunek 2.1. Odbiorcy sprawozdań budżetowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Sołtyk, *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych. Projektowanie oraz metody oceny systemu zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 212.

W perspektywie rachunkowości odmiennym i charakterystycznym aspektem, który odróżnia jednostki sektora finansów publicznych od innych podmiotów występujących w gospodarce, jest obligatoryjność sporządzania dodatkowych sprawozdań budżetowych, równoległe ze sprawozdaniami finansowymi. Ogólnie mówiąc, sprawozdawczość jest to ostatni i kluczowy element rachunkowości, od którego zależy ocena całościowych działań w zakresie ewidencji księgowej³.

³ W. Gos, M. Janowicz, P. Mućko, A. Niemiec, W. Skoczylas, *Sprawozdania finansowe i ich analiza*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2015, s. 9.

Sprawozdawczość budżetowa określana jest natomiast jako „system dostarczania danych liczbowych w zakresie wykonania budżetu”⁴. Zasadnością sporządzania sprawozdań budżetowych jest możliwość zilustrowania całokształtu gospodarki finansowej JST. Niezbędne informacje pochodzące ze sprawozdań budżetowych umożliwiają podejmowanie przyszłościowych decyzji, kontrolę ich realizacji, a także ocenę prawidłowości wykorzystania środków publicznych⁵.

Fundamentalnym źródłem danych finansowych, które są ujmowane w sprawozdaniach budżetowych, są zapisy pochodzące z ksiąg rachunkowych. Informacje zawarte w sprawozdaniach charakteryzują się wiarygodnością oraz prawidłowością pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Zapisy w sprawozdaniach umożliwiają przeprowadzenie wielu analiz⁶.

Warto przytoczyć spostrzeżenie dotyczące odzwierciedlenia gospodarki finansowej w systemie rachunkowości budżetowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Polskie przepisy prawa nakładają na jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe obowiązek sporządzania dwóch rodzajów sprawozdań: finansowych oraz budżetowych. Sprawozdania budżetowe są „fotografią” ewidencji na koncie rachunku bankowego JST oraz kontach związanych z realizacją i wykonaniem budżetu. W związku z powyższym sprawozdawczość budżetowa koncentruje się na odzwierciedleniu gospodarki finansowej, aczkolwiek sprawozdania finansowe odnoszą się do całokształtu działalności danej jednostki, uwzględniając ewidencję na wszystkich kontach księgowych, co pozwala na przedstawienie gospodarki majątkowej⁷.

Należy podkreślić, że wydatki i dochody budżetowe ujmowane są w księgach rachunkowych w dniu faktycznego przepływu środków pieniężnych. Istotnym aspektem stosowanym w tej kwestii jest zastosowanie zasady kasowej – należy rozróżnić występujące zasady rachunkowości w JST: ujęcie kasowe, według którego sporządzane są sprawozdania budżetowe, a także ujęcie memoriałowe, charakterystyczne dla sprawozdań finansowych⁸.

⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 102.

⁵ Tamże, s. 102.

⁶ A. Zysnarska, *Rachunkowość budżetu, jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*, ODDK, Gdańsk 2014, s. 182.

⁷ W. Rup, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 15–16.

⁸ T. Kiziukiewicz, *Ogólne zasady rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych*, w: *Rachunkowość sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2014, s. 70–72.

Gospodarka finansowa w jednostkach sektora publicznego jest jawna. W tym celu JST prowadzą rachunkowość na podstawie podstawowych aktów prawnych regulujących rachunkowość budżetową, którymi są: ustawa o rachunkowości – w zakresie nieuregulowanym przez szczególne zasady rachunkowości budżetowej⁹, a także – uwzględniając wybrane kwestie – ustawa o finansach publicznych¹⁰. Na JST ciąży ponadto obowiązek prowadzenia dodatkowej ewidencji księgowej budżetu. Szczegółowe wytyczne w zakresie rachunkowości dla jednostek sektora publicznego zawiera rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów JST oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹¹.

Warto nadmienić, że zachodzące na świecie zmiany związane z globalizacją spowodowały potrzebę harmonizacji rachunkowości w ujęciu międzynarodowym. Problemem stała się porównywalność danych zawartych w sprawozdaniach jednostek w horyzoncie międzynarodowym. W związku z tym wprowadzone zostały rozwiązania w postaci Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS). Standardy te nie odnoszą się w sposób bezpośredni do sprawozdawczości budżetowej, ale unifikują w różnych krajach cały system rachunkowości budżetowej, jednocześnie przybliżając go do systemu rachunkowości sektora prywatnego¹². IPSAS w głównej mierze reguluje kwestie związane z zasadą memoriałową, która dotyczy sprawozdawczości finansowej, chociaż standard 24 – Presentation of Budget Information in Financial Statements odnosi się do prezentowania informacji budżetowych w sprawozdaniach finansowych¹³. Temat IPSAS w polskich

⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, Dz.U. 2023, poz. 120, t.j., z późn. zm., art. 5, ust. 1, pkt 4.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j., z późn. zm., art. 1, ust. 1, pkt 10.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. 2022, poz. 144, t.j.; Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz.U. 2023, poz. 652, t.j.; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2020, poz. 342, t.j., z późn. zm.

¹² *International Public Sector Accounting Standards, Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, International Federation of Accountants, New York 2020.

¹³ J. Heiling, *The Presentation of Budget Information in Financial Statements – Challenges in Applying IPSAS 24*, „International Journal on Governmental Financial Management” 2019, XIX(2), s. 54.

jednostkach sektora finansów publicznych jest jednak dalece marginalny, a co dopiero wdrożenie standardów do systemu rachunkowości tego sektora¹⁴.

Warto spojrzeć na to, że w zakresie kompetencji Ministra Finansów ujęta jest kwestia regulacji w zakresie sprawozdawczości budżetowej¹⁵. Szczegółowe wytyczne dotyczące *sensu stricto* sprawozdawczości budżetowej: rodzaje i formy sprawozdań oraz terminy i zasady ich sporządzania, reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶. Dodatkowe rozporządzenie Ministra Finansów reguluje rodzaje, formy, a także terminy i sposób sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych, które obejmują należności i zobowiązania, jak również państwowy dług publiczny oraz poręczenia i gwarancje jednostki¹⁷. Art. 265, 267 ustawy o finansach publicznych obowiązuje ponadto zarząd JST do składania informacji o przebiegu realizacji budżetu. Informacje muszą zostać dostarczone do organu stanowiącego oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w ujęciu półrocznym do 31 sierpnia, a w ujęciu rocznym do 31 marca roku następnego po roku budżetowym. Przekazywana informacja potocznie nazywana jest sprawozdaniem półrocznym lub rocznym z wykonania budżetu lub odmiennie – sprawozdaniem opisowym. Dodatkowo zarząd JST dostarcza informację dotyczącą stanu mienia danej jednostki (prawa własności, użytkowania wieczystego, udziałów w spółkach, akcji)¹⁸.

Reasumując, należy wspomnieć, że JST realizują różnorodne zadania w sektorze finansów publicznych, które wymagają wydatkowania środków publicznych, dlatego też sporządzane są ujednolicone sprawozdania budżetowe, których celem jest dostarczenie wartości poznawczej informacji. W konsekwencji informacje płynące ze sprawozdań budżetowych umożliwiają przeprowadzenie niezbędnych analiz i wyciągnięcie wniosków, a także podjęcie określonych decyzji ekonomicznych w JST. Co więcej, w świetle ustawy o rachunkowości oraz z uwzględnieniem aktów wykonawczych do ustawy, sprawozdania budżetowe są produktem finalnym systemu rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych.

¹⁴ Szerzej na ten temat w: A. Szewieczek, K. Tkocz-Wolny, *Ocena możliwości implementacji standardów IPSAS do systemu rachunkowości podmiotów sektora publicznego w Polsce*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2017, 94(150), s. 81–108.

¹⁵ A. Błaszko, *Obowiązki finansowo-księgowe...*, dz. cyt., s. 167.

¹⁶ *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz.U. 2020, poz. 1564, t.j., z późn. zm.

¹⁷ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz.U. 2014, poz. 1773, t.j., z późn. zm.

¹⁸ W. Miemiec, *Sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego*, w: M. Miemiec, W. Miemiec, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 242–243.

2.2. Sprawozdawczość budżetowa

Sprawozdawczość budżetowa jest odzwierciedleniem wykonania budżetu danej JST, który jest fundamentem gospodarki finansowej. W myśl art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakres rachunkowości wpisuje się obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych, które umożliwiają odzwierciedlenie procesów gromadzenia i rozdzielania środków pochodzących z budżetu państwa, które są sukcesywnie rozdzielane na budżety dysponentów niższego stopnia. Obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych nie zwalnia jednostek sektora finansów publicznych z obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych.

Specyfiką sprawozdań budżetowych jest zestawienie liczbowe, pogrupowane według przedziałek klasyfikacji budżetowej. W głównej mierze sprawozdania budżetowe dotyczą gromadzenia i pobierania dochodów budżetowych wraz z wydatkowaniem środków publicznych. Zestawienie dochodów i wydatków generuje wynik budżetu. Sprawozdania budżetowe zawierają również informacje dotyczące deficytu, a także wielkości należności i zobowiązań z uwzględnieniem długu jednostki. Sporządzanie sprawozdań implikuje konieczność kontroli oraz nadzoru, co wynika z jawności sektora finansów publicznych¹⁹.

Sprawozdania budżetowe oznaczane są specyficznym oznaczeniem „Rb” (rachunkowość budżetowa). Wyróżnia się różne okresy sporządzania i składania sprawozdań. Na podstawie kryterium częstotliwości sporządzania występują sprawozdania²⁰:

- miesięczne (sprawozdania za każdy miesiąc kalendarzowy),
- kwartalne (sprawozdania za każdy kolejny kwartał roku budżetowego),
- półroczne (sprawozdania za pierwsze półrocze roku budżetowego),
- roczne (sprawozdania za cały rok budżetowy).

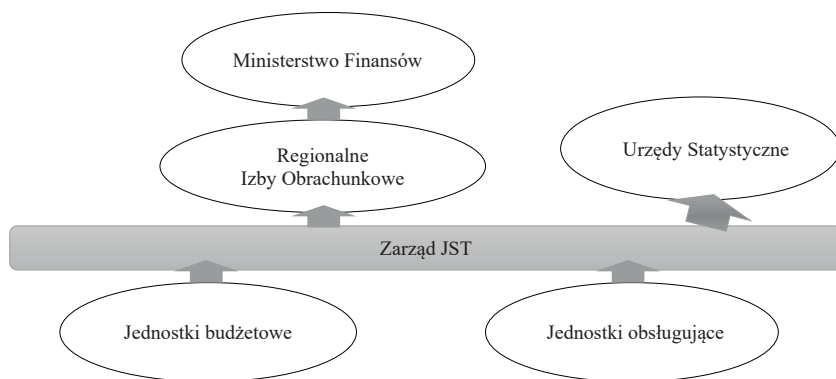
Procedura przekazywania sprawozdań jest odwrotna do kierunku przekazywania środków budżetowych. W rzeczywistości polega to na tym, że dysponenci niższego stopnia sporządzają i przekazują sprawozdania dysponentom wyższego stopnia. Wzory sprawozdań oraz szczegółowe zasady sporządzania sprawozdań budżetowych zawarte są w załącznikach do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹. Syntetyczny obraz obiegu sprawozdań budżetowych przedstawiono na rysunku 2.2.

¹⁹ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie...*, dz. cyt., s. 109.

²⁰ M. Kaczurak-Kozak, *Sprawozdawczość budżetowa i finansowa*, w: K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa. Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 326.

²¹ Tamże, s. 327.

Rysunek 2.2. Syntetyczny obraz obiegu sprawozdań budżetowych w podsektorze samorządowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej...*, dz. cyt., załącznik do rozporządzenia nr 41.

Zgodnie z rysunkiem 2.2 jednostki budżetowe oraz jednostki obsługujące, będące dysponentami środków budżetowych, przekazują zarządom JST sprawozdania budżetowe, a zarządy JST przekazują sprawozdania właściwym Regionalnym Izbom Obrachunkowym. Sprawozdania o wykonaniu budżetu dostarczane są również Urzędowi Statystycznemu. Następnie Regionalne Izby Obrachunkowe przekazują skonsolidowane sprawozdania do Ministerstwa Finansów²².

Jak już wspomniano w pierwszym rozdziale niniejszej pracy, sektor finansów publicznych obejmuje jednostki o bardzo zróżnicowanej formie organizacyjno-prawnej. Odróżniającym aspektem jest to, że w każdej formie organizacyjno-prawnej występują różne rozwiązania w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. Ustawodawca tym samym nakłada na jednostki, w zależności od wymiaru organizacyjnego oraz prawnego, obowiązek dostosowania ewidencji księgowej. W związku z zastosowaniem takich rozwiązań przepisy w zakresie sprawozdawczości budżetowej, wydane przez Ministra Rozwoju i Finansów, umożliwiają sporządzanie sprawozdań budżetowych dostosowanych do wybranej formy organizacyjno-prawnej, a także w zależności od stosowanej polityki rachunkowości w danej jednostce²³.

²² K. Winiarska, *Sprawozdawczość w sektorze finansów publicznych*, w: *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 29.

²³ B. Wrona, H. Rechul, M. Szule, *Ewolucja sprawozdawczości...*, dz. cyt., s. 44.

W rozporządzeniu z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w paragrafie 4 zostały wymienione jednostki, które są zobligowane do sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych. Dynamicznie zmieniające się przepisy w zakresie rachunkowości budżetowej nie pozwalają na uaktualnianie bieżących zmian przez autorów publikacji w dziedzinie rachunkowości budżetowej i finansów publicznych, dlatego też zasadne jest umiejętne weryfikowanie i odwoływanie się do aktualnych przepisów prawa, regulujących wyżej wspomniane kwestie. Wówczas prym w obrazowaniu gospodarki finansowej JST wiodą następujące rodzaje sprawozdań budżetowych²⁴:

- Rb-27S – miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych JST,
- Rb-28S – miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych JST,
- Rb-NDS – kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie JST,
- Rb-PDP – roczne sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu,
- Rb-27ZZ – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami,
- Rb-50 – kwartalne sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonaniem zadań z administracji rządowej,
- Rb-28NWS – miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- Rb-30S – kwartalne sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych,
- Rb-34S – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- Rb-ST – roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych JST,
- Rb-PPP – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prawnego.

Niezależnie jednak od formy organizacyjno-prawnej, zgodnie z rozporządzeniem w zakresie operacji finansowych, JST sporządzają następujące sprawozdania w kwestii ogółu operacji finansowych²⁵:

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku..., dz. cyt., § 3.

²⁵ I. Świderek, *Sprawozdawczość budżetowa oraz w zakresie operacji finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2016, s. 103–104.

- Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń oraz gwarancji,
- Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-UZ – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych,
- Rb-ZN – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez JST zadań zleconych.

Sposób sporządzania sprawozdań budżetowych według kryterium zakresu prezentowanych informacji jest zróżnicowany. Występują sprawozdania jednostkowe, łączne oraz zbiorcze. Sprawozdania jednostkowe sporządzane są na podstawie ewidencji księgowej przez kierowników poszczególnych JST. Zarząd JST sporządza wówczas sprawozdania zbiorcze na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdanie jednostkowe jako jednostki budżetowej, oraz sprawozdanie jako organu. Sprawozdania łączne kumulują natomiast dane, które są zawarte w sprawozdaniach jednostkowych jednostek podległych wraz ze sprawozdaniem jednostkowym danej jednostki²⁶.

Wszystkie dane liczbowe ujmowane w sprawozdaniach budżetowych wykazywane są narastająco od początku roku budżetowego do zamknięcia okresu sprawozdawczego. Warto nadmienić, że etapem poprzedzającym sporządzanie sprawozdań jest zamknięcie ksiąg rachunkowych wraz z uzgodnieniem sald kont księgi głównej i księgi pomocniczej, a także przeprowadzenie inwentaryzacji wraz z końcem roku budżetowego. Wartości wykazywane w sprawozdaniach budżetowych w kolumnie dotyczącej planu finansowego uwzględniają wszystkie wprowadzone zmiany w planie finansowym w trakcie roku budżetowego, mieszczące się w granicach prawa wynikającego z ustawy o finansach publicznych²⁷.

Przy sporządzaniu sprawozdań budżetowych należy przestrzegać terminów, a także odpowiedniego przekazywania odbiorcom sprawozdań budżetowych w odpowiedniej szczegółowości. Terminy przekazywania sprawozdań budżetowych miesięcznych i rocznych wraz z odbiorcami sprawozdań budżetowych JST przedstawiono w tabeli 2.1.

²⁶ A. Bieniaszewska, B. Wołczak, *Podział sprawozdań*, w: A. Bieniaszewska, M. Cellary, E. Dworak, B. Dziedzic, L. Hanus, L. Kuśnierz, M. Nagórek, D. Pudło-Żylińska, Z. Sieradzka, K. Trzpiotła, P. Walczak, M. Wojtczak, B. Wołczak, M. Woźniak, *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 13.

²⁷ I. Świderk, *Sprawozdawczość budżetowa jednostek podsektora samorządowego*, w: *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 127.

Tabela 2.1. Terminy sporządzania sprawozdań budżetowych w ujęciu miesięcznym i rocznym

Termin przekazania (po upływie okresu sprawozdawczego)	Rodzaj sprawozdania	Jednostka przekazująca	Jednostka otrzymująca
Sprawozdania miesięczne			
10 dni	Rb-27S Rb-28S	jednostka budżetowa jednostka obsługująca	zarząd JST
22 dni (miesiąc: I, III, VI, IX, XI, XII)		zarząd JST	Regionalna Izba Obrachunkowa
30 dni (miesiąc: I, III, VI, IX, XI, XII)		Regionalna Izba Obrachunkowa	Ministerstwo Finansów
Sprawozdania roczne			
1 lutego	Rb-27S Rb-28S	jednostka budżetowa jednostka obsługująca	zarząd JST
	Rb-UZ	jednostka budżetowa samorządowy zakład budżetowy	zarząd JST
20 lutego	Rb-27S Rb-28S	zarząd JST	Regionalna Izba Obrachunkowa
	Rb-ST	zarząd JST	Regionalna Izba Obrachunkowa
	Rb-PDP	wójt (burmistrz, prezydent miasta)	Regionalna Izba Obrachunkowa
23 lutego	Rb-UZ	zarząd JST	Regionalna Izba Obrachunkowa
1 marca	Rb-27S Rb-28S Rb-ST Rb-PDP	Regionalna Izba Obrachunkowa	Ministerstwo Finansów
6 marca	Rb-UZ	Regionalna Izba Obrachunkowa	Ministerstwo Finansów
			Główny Urząd Statystyczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej...*, dz. cyt., załącznik do rozporządzenia nr 41; *Rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji...*, dz. cyt., załącznik do rozporządzenia nr 6.

W Polsce sektor finansów publicznych jest bardzo zróżnicowany i niejednorodny. Z racji tego, że jednostki sektora finansów publicznych różnią się pod względem wielkości oraz struktury, rodzi to pewne trudności w spójności stosowania zasad, chociażby z zakresu ewidencji księgowej, zasad sporządzania i prezentacji sprawozdań budżetowych, a także metod weryfikacji poprawności sporządzania sprawozdań²⁸.

W konkluzji można stwierdzić, że sprawozdawczość budżetowa jest cennym i wiarygodnym, a zarazem użytecznym źródłem przydatności informacji w obszarze gospodarki finansowej JST. Stanowi niezbędny element perspektywicznego planowania finansowego, a także jest narzędziem spójnego spojrzenia na daną jednostkę sektora finansów publicznych z perspektywy działalności bieżącej i inwestycyjnej.

2.3. Kontrola i audyt w jednostkach sektora finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych pozyskują środki na finansowanie działalności w głównej mierze z budżetu państwa, zatem gospodarowanie środkami finansowymi musi odbywać się w granicach przepisów prawa. Aby zapewnić należyte rozdysponowanie środków budżetowych wraz z odpowiednią realizacją zadań JST, uzyskując oczekiwane efekty i czyniąc to jednocześnie w sposób celowy i oszczędny, niezbędna jest w tym przypadku kontrola, audyt i nadzór gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Rachunkowość i sprawozdawczość, w tym budżetowa, stanowią instrumenty wykonywania kontroli gospodarki finansowej JST.

W nomenklaturze prawno-finansowej słowo „kontrola” określana jest jako proces, który polega na porównaniu stanu aktualnie obowiązującego wraz ze stanem faktycznie zaistniałym²⁹. Termin kontroli przedstawiony przez K. Winiarską oznacza natomiast nadzorowanie działań występujących w jednostce, które w konsekwencji umożliwiają łatwiejsze osiągnięcie celów i realizację założonych zadań³⁰. W perspektywie makroekonomicznej kontrola pozwala na dostosowanie jednostki do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, a w perspektywie mikroekonomicznej – dostosowanie jednostki do otoczenia wewnętrznego z naciskiem na rozwiązywanie zaistniałych problemów, korygowanie błędów, jak też prawidłową realizację strategii rozwoju JST³¹.

²⁸ B. Wrona, *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek sektora finansów publicznych – kierunki zmian*, w: *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego – kierunki zmian*, red. M. Andrzejewski, Difin, Warszawa 2016, s. 73.

²⁹ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 83.

³⁰ K. Winiarska, *Definicja i klasyfikacja kontroli wewnętrznej*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010, s. 7.

³¹ Tamże.

W działalności jednostek sektora finansów publicznych system kontroli składa się z kontroli zewnętrznej oraz kontroli wewnętrznej. Kontrola zewnętrzna przeprowadzana jest przez państwowe niezależne podmioty kontroli, natomiast kontrola wewnętrzna przez organy i jednostki należące do struktury organizacyjnej danej JST (gminy, powiatu, województwa)³². Warto podkreślić, że do 2010 r. w ustawie o finansach publicznych występowało pojęcie kontroli finansowej, jednakże ustawodawca kontrolę finansową umiejscowił jako jeden z elementów szerszego systemu kontroli zarządczej³³.

Podstawowym państwowym (zewnętrznym) organem kontroli w aspekcie finansowym jest Regionalna Izba Obrachunkowa, która pełni nadzór w zakresie gospodarki finansowej w podległych obszarach terytorialnym JST, a także czuwa nad realizacją zamówień publicznych oraz wykonywalnością zobowiązań podatkowych. Regionalne Izby Obrachunkowe kontrolują czynności JST według kryterium prawa, a także według zgodności sporządzanej dokumentacji, w tym sprawozdań, w porównaniu ze stanem faktycznie występującym. Ponadto w ramach nadzoru Regionalne Izby Obrachunkowe badają uchwały oraz zarządzenia wydawane przez JST. Co najmniej raz na cztery lata przeprowadzana jest wszechstronna kontrola kompleksowa w JST, podczas której dokonywana jest kontrola całościowej gospodarki finansowej danej JST. Oprócz wyżej wymienionych kontroli przeprowadzana jest również kontrola problemowa oraz kontrola doraźna. Regionalne Izby Obrachunkowe w zakresie gospodarki finansowej JST mają także możliwość wydawania opinii³⁴.

Kolejnym podmiotem, który przeprowadza kontrolę zewnętrzną, jest Najwyższa Izba Kontroli. Do jej zadań należy kontrola JST według kryterium legalności, gospodarności oraz rzetelnej działalności w zakresie finansowym. Zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli jest obszerniejszy i dotyczy również działalności organizacyjnej i gospodarczej³⁵.

Jednostki sektora finansów publicznych, oprócz kontroli wynikającej z zakresu państwa, powinny prowadzić we własnym zakresie kontrolę wewnętrzną gospodarki finansowej. Kontrola wewnętrzna często podyktowana jest przez system zarządczy

³² A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 230.

³³ M. Kaczurak-Kozak, *Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, 42, s. 69.

³⁴ K. Sawicka, *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe*, w: M. Miemieć, W. Miemieć, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego...*, dz. cyt., s. 251.

³⁵ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 56.

realizowany w JST, na który składa się wiele uregulowań wewnętrznych jednostki. Warto wskazać, że w jednostkach sektora finansów publicznych najważniejszą rolę w przebiegu kontroli wewnętrznej odgrywają: wójt, starosta, marszałek województwa oraz kierownik jednostki jako osoba stojąca na czele w hierarchii struktury organizacyjnej jednostki, a także główny księgowy – skarbnik. Odpowiedzialność skarbnika obejmuje kontrolę między innymi zgodności operacji gospodarczo-finansowych, kompletności dokumentacji, należytego prowadzenia rachunkowości oraz wielu innych aspektów³⁶. Należy jednak wskazać, że nie jest to zamknięty katalog kontroli wewnętrznej, ponieważ w jednostkach sektora finansów publicznych występują również inne kontrole, jak choćby: organu wykonawczego i organu stanowiącego, a także powoływanej komisji rewizyjnej w zakresie opiniowania wykonania budżetu³⁷.

Obecnie kontrola wewnętrzna wpisuje się w jeden z elementów kontroli zarządczej, która jest procedurą złożoną. Kontrola zarządcza, zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, jest ogółem działań, które są podejmowane, aby zapewnić realizację wyznaczonych zadań i celów, czyniąc to w granicach prawa, w sposób efektywny, terminowy oraz oszczędny. Przeprowadzanie kontroli zarządczej odbywa się z wykorzystaniem określonych standardów, które są wskazówkami w procedurach kontroli zarządczej. Obligatoryjne procedury wewnętrzne w jednostce sektora finansów publicznych umożliwiają przeprowadzenie kontroli zarządczej. Punktem odniesienia dla systemu rachunkowości, patrząc przez pryzmat sprawozdawczości budżetowej, jest chociażby polityka rachunkowości jednostki. Ustalone zasady podyktowane są przepisami ustawy o rachunkowości, które są sporządzane w formie dokumentacji wewnętrznej, dlatego też polityka rachunkowości ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodnego sporządzania sprawozdań budżetowych, przez co stanowi fundament procedury w zastosowanym systemie kontroli zarządczej w danej jednostce sektora finansów publicznych³⁸. Ogólnie mówiąc, system wyznaczenia celów i zadań oraz sukcesywny system monitorowania realizacji wyznaczonych celów wraz z zadaniami stanowi najważniejszy element kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych.

Na wiarygodność sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych wpływa wiele aspektów, dlatego ważne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów oraz zastosowanie wytycznych standardów kontrolnych, wynikających z kontroli zarządczej. Zasadne jest zastosowanie standardu C – mechanizmy kontroli,

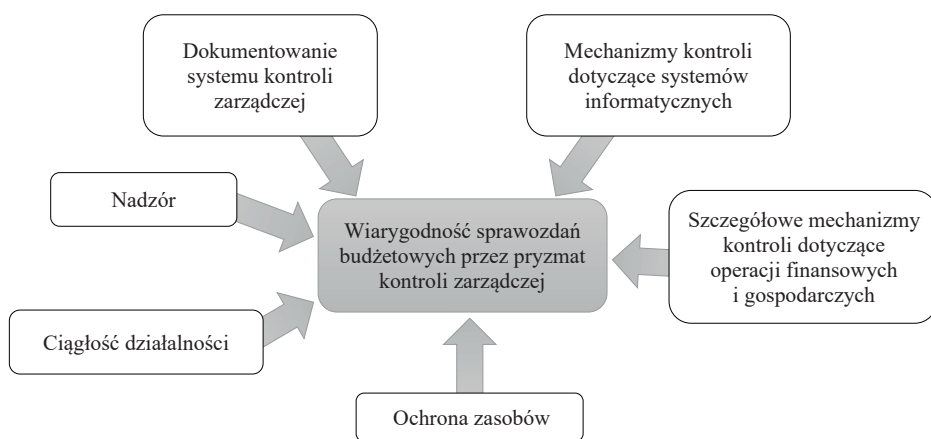
³⁶ P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe...*, dz. cyt., s. 197.

³⁷ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 217–218.

³⁸ P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe...*, dz. cyt., s. 208–209.

w celu odzwierciedlenia i zachowania wiarygodnej wartości poznawczej informacji zawartej w sprawozdaniach budżetowych³⁹. Celem zastosowania tego standardu jest zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej, która gwarantuje rzetelność prowadzonej ewidencji i uzyskiwanej na jej podstawie informacji sprawozdawczej. Elementy składowe standardu mechanizmy kontroli, wpływające na wiarygodność sprawozdań budżetowych, przedstawiono graficznie na rysunku 2.3.

Rysunek 2.3. Elementy składowe standardu mechanizmy kontroli, wpływające na wiarygodność sprawozdań budżetowych przez pryzmat kontroli zarządczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. MF. z 2009, nr 15, poz. 84, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/standardy-kontroli-zarzadczej-dla-sektora-finansow-publicznych-34372175> [dostęp: 07.02.2023].

Zapewniając wiarygodność informacji pochodzących ze sprawozdań budżetowych, niezbędne jest zastosowanie i wdrożenie elementów standardów kontroli zarządczej. Istotny wpływ mają⁴⁰:

1. **Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej** – niezbędne jest, aby cały system sporządzania sprawozdawczości był podyktowany wymogami, które wynikają z przepisów prawa. Dodatkowo powinien być oparty na wewnętrznej dokumentacji jednostki. Wykonywane czynności z zakresu rachunkowości powinny być

³⁹ P. Sołtyk, *Wiarygodność sprawozdań finansowych jako cel kontroli zarządczej*, w: *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 101.

⁴⁰ Tamże, s. 101–104.

szczegółowo określone w formie pisemnej, z zapisem o odpowiedzialności osób w danym obszarze, zakresem obowiązków i uprawnień.

2. **Nadzór** – podyktowany jest w sprawozdawczości budżetowej monitoringiem oraz prezentowaniem walorów użytecznych informacji pochodzących z programów finansowo-księgowych, odzwierciedlając wiarygodne informacje pochodzące z systemu rachunkowości. Ponadto umożliwia sprawowanie kontroli ewidencji zapisów księgowych pod względem merytorycznym, a także formalno-rachunkowym.
3. **Ciągłość działalności** – standard ten umożliwia zastosowanie odpowiednich mechanizmów kontroli, które w systemie sprawozdawczości budżetowej nieprzerwanie dostarczają niezbędnych informacji z systemu rachunkowości, ukazując bieżącą i aktualną sytuację finansowo-gospodarczą jednostki sektora finansów publicznych.
4. **Ochrona zasobów** – niezbędne jest, aby do dyspozycji środków finansowych budżetu danej jednostki sektora finansów publicznych miały dostęp wyłącznie uprawnione osoby, które ponoszą odpowiedzialność w tym zakresie.
5. **Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych** – ten standard odnosi się do sprawowania odpowiedniej kontroli dotyczącej wiarygodnej rejestracji operacji gospodarczych. Wiąże się z rejestrowaniem operacji gospodarczych w sposób rzetelny i w pełnej szczegółowości, z zastosowaniem klasyfikacji budżetowej. Ponadto powinien istnieć kluczowy podział i weryfikacja obowiązków w zakresie ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych oraz ostateczne zatwierdzenie operacji finansowych przez kierownika jednostki. Pozwoli to na ograniczenie wystąpienia ryzyka niezgodności w procesie sporządzania sprawozdań budżetowych.
6. **Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych** – wytyczne, które wiążą się z wprowadzeniem odpowiedniej kontroli w zakresie zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa przechowywania oraz przetwarzania danych w systemie informatycznym. Niezbędne jest w tym celu posiadanie przez jednostkę pisemnej dokumentacji dotyczącej opisów systemów finansowo-księgowych, programów ochrony danych, a także systemów informatycznych.

Odrębną formą wobec kontroli wewnętrznej jest audyt wewnętrzny. Zgodnie z definicją audytu, określoną w art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, za „audyt wewnętrzny uważa się działalność obiektywną oraz niezależną”⁴¹, mającą na celu wsparcie kierownika jednostki w dążeniu do zrealizowania postawionych celów

⁴¹ P. Łagodźki, *Audyt wewnętrzny. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, 32, s. 387.

i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej. Specyficzną cechą audytu jest charakter doradczy, który umożliwia ograniczenie ryzyka występującego w niezgodnościach gospodarki finansowej⁴². Warto wspomnieć, że jeśli kontrola zarządcza opiera się na standardach kontroli zarządczej⁴³, to wówczas audyt wewnętrzny również opiera się na wyznaczonych standardach audytu wewnętrznego⁴⁴, zgodnych z międzynarodowymi standardami.

Z perspektywy gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych ważnym składnikiem, który podlega audytowi, stanowi ocena: celowości, legalności, rzetelności i gospodarności, a także przejrzystości wraz z jawnością⁴⁵ stosowanych procedur i systemów gospodarowania finansami. Audyt powinien odnosić się do takich obszarów jak prowadzenie działalności JST w granicach prawa wraz z odniesieniem do procedur ustalonych wewnątrz jednostki, ocena odpowiedniego poziomu ryzyka w obszarze gospodarki finansowej oraz wiarygodność sporządzanych sprawozdań zarówno finansowych, jak i budżetowych⁴⁶.

Audyt wewnętrzny przeprowadzany jest w jednostkach sektora finansów publicznych, które wpisują się w przepisy ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo obowiązek obligatoryjnego przeprowadzania audytu wewnętrznego spoczywa na JST, które gromadzą lub wydają znaczącą część środków publicznych, przekraczającą wartość 40 milionów złotych. Warto dodać, że w świetle obecnych regulacji prawa istnieje możliwość fakultatywnego wprowadzenia audytu wewnętrznego, wynikającego z decyzji podjętej przez kierownika jednostki. W jednostkach sektora finansów publicznych audyt wewnętrzny może być przeprowadzany w formie wyspecjalizowanej komórki, wyodrębnionej w strukturze organizacyjnej danej jednostki, a także w formie outsourcingu, jeżeli spełnione są przesłanki ustawowe⁴⁷.

⁴² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku..., dz. cyt., art. 272.

⁴³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009, nr 15, poz. 84, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/standardy-kontroli-zarzadczej-dla-sektora-finansow-publicznych-34372175> [dostęp: 20.11.2020].

⁴⁴ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z 2016, poz. 28, z późn. zm., <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/standardy-audyty-wewnetrznego-dla-jednostek-sektora-finansow-35326821> [dostęp: 20.11.2020].

⁴⁵ K. Winiarska, *Audyt wewnętrzny. Teoria i zastosowanie*, Difin, Warszawa 2019, s. 23.

⁴⁶ B. Filipiak, *Finanse samorządowe...*, dz. cyt., s. 74.

⁴⁷ Por. D. Kołodziej, *Audyt wewnętrzny w jednostce samorządu terytorialnego – komórka wewnętrzna czy firma zewnętrzna?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2020, 64(5), s. 103.

Niewątpliwie kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny składają się na system kontroli wewnętrznej, ale błędne jest stawianie znaku równości pomiędzy pojęciem kontroli zarządczej a audytem wewnętrznym. Oba terminy należy traktować rozdzielnie. Kontrola zarządcza prowadzi do zmiany sposobu myślenia z podmiotowego (pryzmat jednostki) na przedmiotowy (pryzmat założonych celów i zadań), a ponadto jest procesem nieprzerwanej oceny jednostki sektora finansów publicznych, która skutkuje ujawnieniem występujących uchybień i niedociągnięć. Audyt wewnętrzny natomiast prowadzi do utrzymania procesu kontroli przez skuteczność i efektywność⁴⁸.

Przeprowadzana kontrola w zakresie gospodarki finansowej JST pozwala na wykrycie uchybień oraz błędów w odniesieniu do przepisów prawa, a także dokumentacji występującej w jednostce sektora finansów publicznych. W konsekwencji ujawnienia błędów działalność JST odbywać się będzie w sposób racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Wszelkie zaniechania natomiast prowadzić będą do zastosowania przesłanek wynikających z naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także skutkować będą zastosowaniem odpowiedzialności karnej, wynikającej z art. 77 ustawy o rachunkowości.

2.4. Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie

Prawidłowe dysponowanie środkami publicznymi podyktowane jest wieloma restrykcjami prawnymi. Rachunkowość znacząco wpływa na prezentowanie informacji, ponieważ sprawozdania budżetowe odzwierciedlają potencjał finansowo-ekonomiczny danej jednostki sektora finansów publicznych. Wówczas nierzetelne prowadzenie ewidencji, wraz z brakiem lub niewiarygodnym sporządzaniem sprawozdań budżetowych, ma wiele konsekwencji i unormowań sankcyjnych na gruncie prawa.

Konsekwencją przeprowadzanej kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych jest między innymi ujawnienie nieprawidłowości prowadzonej gospodarki finansowej w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dyscyplina finansów publicznych odnosi się do zachowania odpowiedniego stanu, który należy zapewnić, przestrzegając nałożonych przez ustawodawcę norm prawnych, odnoszących się do obszernego zakresu gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Konsekwencją naruszenia norm prawnych jest

⁴⁸ H. Szymańska, *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2012, s. 31.

naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pociągnięcie do odpowiedzialności odpowiednich osób⁴⁹.

Osobami ponoszącymi odpowiedzialność w granicach naruszenia dyscypliny finansów publicznych są kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, główny księgowy, pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, a także inne osoby, które wykonują czynności powiązane ze środkami publicznymi. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na to, że w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych najczęściej i największą odpowiedzialność będzie ponosił kierownik jednostki, który jest odpowiedzialny w zakresie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰.

Gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych jest najczęstszym obszarem, w którym występuje nieprzestrzeganie przepisów prawa. Ustawodawca formułuje zachowania i zdarzenia odbiegające od pożądanego stanu w zamkniętym katalogu czynów, które należy uznać za wpisujące się w naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wspomniane obszary naruszenia to procesy związane z⁵¹:

- wydatkowaniem środków publicznych,
- pobieraniem i realizacją należności publiczno-prawnych,
- zaciąganiem i spłatą zobowiązań przez JST,
- wprowadzaniem zmian w planie finansowym,
- przeprowadzaniem inwentaryzacji,
- sprawozdawczością finansową i budżetową,
- pobieraniem i rozliczaniem środków unijnych,
- przeprowadzaniem kontroli oraz audytu wewnętrznego.

Czynami, które naruszają obowiązujące przepisy, w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, są: brak sporządzenia bądź nieprzekazanie w ustawowym terminie sprawozdań budżetowych oraz ujęcie w sprawozdaniach danych, które są niezgodne z danymi znajdującymi się w ewidencji księgowej⁵². Należyte sporządzanie sprawozdań budżetowych ma duże znaczenie w całokształcie sektora finansów publicznych, bowiem sprawozdawczość budżetowa stanowi jeden

⁴⁹ M. Dylewski, *Odpowiedzialność urzędnicza a dyscyplina finansów publicznych*, w: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Ziolo, *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 213.

⁵⁰ Tamże, s. 213–215.

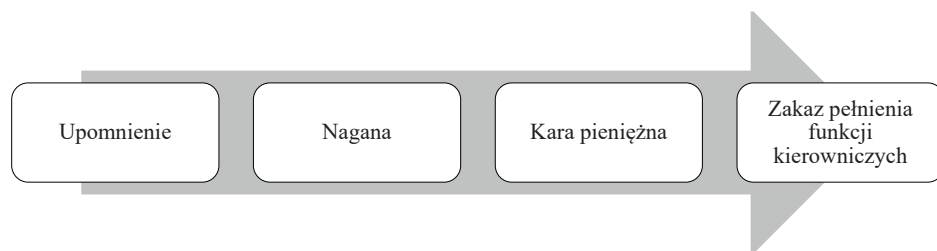
⁵¹ K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa...*, dz. cyt., s. 27–29.

⁵² Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2021, poz. 289, t.j., z późn. zm., art. 18, pkt 2.

z elementów odzwierciedlenia przejrzystości wraz z jawnością finansów publicznych⁵³. Procedura sporządzania sprawozdań budżetowych podyktowana jest rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Oznacza to wypełnienie sprawozdań zgodnie z wymogami i w wyznaczonym terminie. Ważne jest wówczas również złożenie podpisu kierownika jednostki, które jest jednoznaczne z zatwierdzeniem sprawozdania⁵⁴. Każdy popełniony błąd oraz niezgodność prowadzonej ewidencji księgowej zaciemnia obraz wiarygodności sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych.

Obecnie obowiązujący kształt odpowiedzialności, wynikający z naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie ma jednoznacznie określonego charakteru. Konsekwencją popełnionego czynu, mieszczącego się w granicach przepisów ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jest wymierzenie kary. Rodzaje kar, które mogą wystąpić w świetle umyślnego bądź nieumyślnego naruszenia prawa, przedstawiono w sposób graficzny na rysunku 2.4.

Rysunek 2.4. Rodzaje wymiaru kar wynikających z naruszenia dyscypliny finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 75.

Jedną z łagodniejszych kar w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest stosowanie upomnienia wobec osoby postępującej wbrew przepisom prawa. Kolejną karą, bardziej restrykcyjną, jest nagana, która jest stosowana w przypadku większej winy pracownika. Zarówno upomnienie, jak i nagana znajdują swój wydzźwięk w aktach osobowych pracownika. Obie kary są stosowane w sytuacji, gdy stopień naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczący. Następną karą jest kara pieniężna. Kształtuje się ona w wysokości od jednej czwartej do trzykrotności

⁵³ J. Bielak, *Wiarygodność sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2017, 1, s. 7–8.

⁵⁴ I. Świderek, *Sprawozdawczość budżetowa...*, dz. cyt., s. 280–281.

miesięcznego wynagrodzenia pracownika popełniającego czyn rażący. Popęlnienie czynu wyższej rangi bądź o długotrwałym charakterze powoduje zakaz pełnienia funkcji przez osobę, która jest ściśle związana z dysponowaniem środkami publicznymi. Zakaz pełnienia funkcji wymierzany jest do pięciu lat⁵⁵. Wedle ustawodawcy zaprzestaniu pełnienia funkcji ulegają takie stanowiska jak⁵⁶:

- kierownik lub zastępca kierownika, dyrektor,
- członek zarządu,
- skarbnik, główny księgowy oraz zastępca głównego księgowego,
- kierownik lub zastępca kierownika, który jest odpowiedzialny za budżet lub plan finansowy jednostki.

W jednostkach sektora finansów publicznych wymiar kar należy do organu orzekającego (w przypadku I instancji – Komisji Orzekającej, w przypadku II instancji – Głównej Komisji Orzekającej). Tak samo zakwalifikowanie danego czynu jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy do obowiązku rzecznika dyscypliny, który prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także do właściwej komisji orzekającej. Nałożona kara ma na celu zapobieganie dalszym naruszeniom, a także powinna mieć charakter eliminowania zdarzeń powodujących problemy z realizacją budżetu JST. Ponadto organy orzekające dochodzą kwestii, w jakim stopniu naruszony czyn oddziałuje i wywołuje skutki na całokształt finansów publicznych⁵⁷. Sprawozdania budżetowe, oprócz przedstawienia gospodarki finansowej, pełnią również rolę planowania przyszłościowego, dlatego ważnym aspektem jest poprawność, rzetelność oraz terminowość ich sporządzania⁵⁸.

Dyscyplina finansów publicznych, występująca w sektorze finansów publicznych, ma stać na straży zapobiegania i eliminowania różnorodnych zjawisk i zdarzeń, które w następstwie powodują rozrzutność i niegospodarność środków publicznych. W efekcie zastosowanie środków zaradczych, wynikających ze specyfiki sektora finansów publicznych, prowadzi do zwiększenia efektywności oraz sprzyja racjonalności w zarządzaniu środkami jednostek sektora finansów publicznych, a także umożliwia przedstawienie wiarygodnego obrazu gospodarki finansowej za pomocą sprawozdań budżetowych.

⁵⁵ M. Kaczurak-Kozak, *Teoretyczne zagadnienia finansów publicznych*, w: K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa...*, dz. cyt., s. 33.

⁵⁶ W. Grześkiewicz, *Finanse samorządu...*, dz. cyt., s. 420–421.

⁵⁷ K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 224.

⁵⁸ L. Kuśnierz, *Dyscyplina finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości*, „Finanse Publiczne” 2020, 9(166), s. 33–34.

Rodział 3

Charakterystyka badanej jednostki samorządu terytorialnego

3.1. Społeczno-gospodarcza charakterystyka gminy Lipnica

Gmina Lipnica jest gminą wiejską, która należy do południowo-zachodniej części województwa pomorskiego oraz powiatu bytowskiego i położona jest w części krai-
ny Pojezierza Pomorskiego, a dokładniej na Pojezierzu Bytowskim oraz Równinie
Charzykowskiej. Jednostką budżetową gminy Lipnica jest Urząd Gminy Lipnica.
Sąsiadującymi gminami są: Bytów, Tuchomie, Miastko, Chojnice, Studzienice,
Konarzyny, Koczała, Brusy oraz Przechlewo. Lipnica położona jest około 20 km od
miasta powiatowego Bytowa oraz około 120 km od miasta wojewódzkiego Gdańska.
Powierzchnia gminy zajmuje około 310 km², natomiast liczba ludności wynosi
5216 osób (stan na dzień 31 grudnia 2019 r.). Położenie geograficzne gminy Lipnica
przedstawiono na rysunku 3.1.

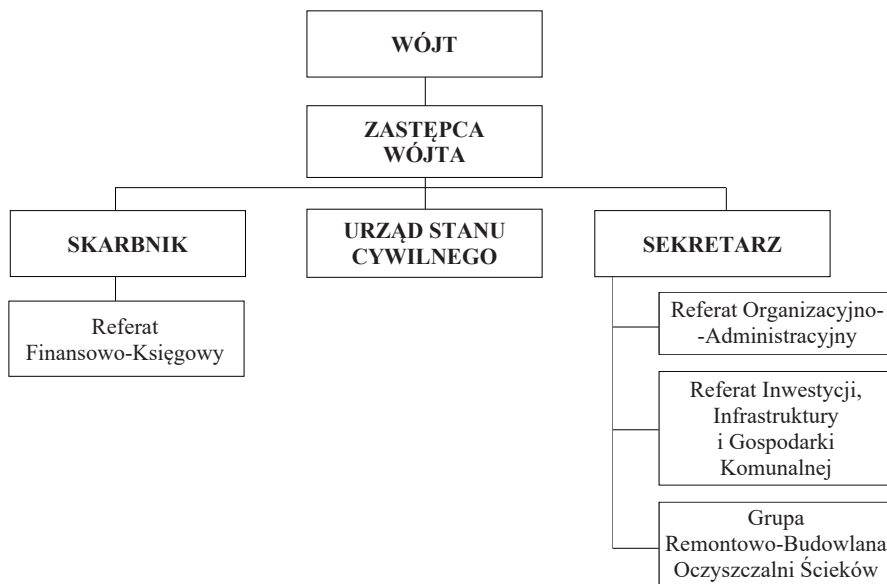
Rysunek 3.1. Położenie geograficzne gminy Lipnica



Źródło: www.google.com/maps [dostęp: 30.01.2021].

Struktura organizacyjna urzędu gminy charakteryzuje się niejednorodnością, ponieważ każda JST może zastosować odmienne rozwiązania prawno-organizacyjne. Rysunek 3.2 przedstawia strukturę organizacyjną Urzędu Gminy Lipnica.

Rysunek 3.2. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy Lipnica



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipnica*, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2013, załącznik nr 1.

Warto wspomnieć, że jednostkami pomocniczymi gminy Lipnica są sołectwa. Składa się na nie 77 miejscowości, podzielonych na 15 sołectw: Borowy Młyn, Brzozowo, Kiedrowice, Łąkie, Osusznica, Zapceń, Borzyszkowy, Gliśno Wielkie, Lipnica, Mielno, Prądzona, Brzeźno Szlacheckie, Luboń, Ostrowite i Wojsk. Jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład gminy Lipnica są: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Biblioteka Publiczna Gminy Lipnica, Zespół Szkół w Lipnicy, Zespół Szkół w Borowym Młynie oraz Zespół Szkół w Brzeźnie Szlacheckim. Na terenie gminy funkcjonują ponadto liczne stowarzyszenia i związki.

Urokliwy krajobraz sprawia, że gmina Lipnica uważana jest za najbardziej malowniczą oraz atrakcyjną gminę województwa pomorskiego. Gmina charakteryzuje się słabym uprzemysłowieniem i ma charakter rolniczo-leśny. Ponad 50% powierzchni gminy zajmują lasy, przede wszystkim bory sosnowe. Cechą charakterystyczną gminy jest jeziorność – na jej terenie występuje 27 jezior o różnorodnych typach (rynnowe, moreny dennej i czołowej, wytopiskowe). Do największych należą: Gwiazda – około 210 ha,

Wiejskie – około 156 ha oraz Kielskie – około 139 ha. Południowo-zachodnia część gminy należy do Obszaru Chronionego Krajobrazu – Parku Narodowego Bory Tucholskie, natomiast północna do Parku Krajobrazowego Dolina Słupi. W gminie nie występują znacząco duże zakłady przemysłowe. Istnieją małe podmioty gospodarcze, najczęściej jednoosobowe działalności gospodarcze oraz spółki prawa handlowego.

Tym, co odróżnia gminę Lipnica od innych gmin wiejskich, jest posiadanie złóż kopalin kruszywa naturalnego wraz ze żwirownią w miejscowości Ostrowite. Złoża surowca w gminie są jednymi z największych złóż ogólnokrajowych występujących w północnej części Polski¹.

Uwarunkowania klimatyczne, które występują na obszarze gminy Lipnica, nie wpływają korzystnie na rozwój rolnictwa. Tereny rolne zakwalifikowane są do klasy V, VI oraz VI Rz, co świadczy o słabej jakości gleby. Niewątpliwie niewielki odsetek gruntów ornych stanowią gleby o wyższej klasie. Rysunek 3.3 przedstawia strukturę użytków rolnych występujących w gminie Lipnica według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku.

Rysunek 3.3. Struktura użytków rolnych w gminie Lipnica



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o stanie gminy za 2019 r., Gmina Lipnica*, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2020, s. 32.

Grunty orne stanowią największą powierzchnię należącą do użytków rolnych w gminie Lipnica, obejmując 73 ha. Pastwiska zajmują 22 ha powierzchni, łąki 12 ha, a inne grunty stanowią znikomą część, odpowiednio: grunty pod rowami – 9 ha, grunty zadrzewione i zakrzewione – 2 ha, grunty rolne zabudowane – 1 ha.

¹ Szerzej na ten temat w: M. Majewski, A. Fiszka Borzyszkowska, W. Florek, *Wpływ eksploatacji kruszywa na zmiany w środowisku i strategię rozwoju gminy Lipnica (powiat bytowski), „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018, II(1), s. 317–329.*

W związku z wieloma walorami przyrodniczymi na terenie gminy Lipnica występują: szlak pieszy, szlak rowerowy oraz szlak kajakowy, a ponadto funkcjonuje około 25 gospodarstw agroturystycznych.

3.2. Polityka rachunkowości w gminie Lipnica

Podmioty należące do sektora finansów publicznych prowadzą księgi rachunkowe na podstawie przepisów wynikających z ustawy o rachunkowości, a także z uwzględnieniem przepisów podyktowanych ustawą o finansach publicznych wraz z przepisami wynikającymi z aktów wykonawczych. W myśl art. 10 ustawy o rachunkowości każda jednostka powinna posiadać politykę rachunkowości, czyli zawierającą przyjęte przez jednostkę zasady i rozwiązania. Najważniejszymi elementami polityki rachunkowości powinny być: określenie roku obrotowego wraz z określeniem okresów sprawozdawczych, przyjęty w jednostce zakładowy plan kont, stosowane metody wyceny aktywów i pasywów, sposoby przeprowadzania inwentaryzacji oraz metoda ustalania wyniku finansowego i budżetowego².

Sporządzona polityka rachunkowości dla jednostek sektora finansów publicznych niewątpliwie musi uwzględniać specyfikę sektora i zawierać elementy obligatoryjne, a także elementy fakultatywne, które umożliwią przedstawienie informacji w systemie rachunkowości w sposób przydatny dla kierownictwa, jednocześnie odzwierciedlając rzeczywisty i wiarygodny stan zaistniały w jednostce³. Właśnie dlatego polityka rachunkowości w każdej jednostce jest determinantą prezentowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych danej jednostki.

Gmina Lipnica wprowadziła aktualizację polityki rachunkowości Zarządzeniem Wójta Gminy Lipnica Nr 27/2018 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości. Dokumentacja zawiera następujące elementy:

- ustalenia ogólne,
- ewidencję zdarzeń gospodarczych,
- przyjęte metody wyceny aktywów i pasywów,
- ustalenie wyniku wykonania budżetu,
- sprawozdawczość budżetową oraz finansową,

² *Polityka rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych*, https://samorząd.infor.pl/sector/finanse/rachunkowosc_budzetowa/674306,Polityka-rachunkowosci-w-jednostkach-sektora-finansow-publicznych.html [dostęp: 12.02.2021].

³ J. Dynowska, *Obligatoryjne i nieobligatoryjne elementy polityki rachunkowości w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, 389, s. 97–98.

- ochronę danych,
- zakładowy plan kont,
- archiwizację dokumentów związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej,
- instrukcję ustalania odpisów aktualizujących wartość należności,
- ogólny opis systemu.

Polityka rachunkowości oraz zakładowy plan kont Urzędu Gminy Lipnica opracowany został z uwzględnieniem obowiązujących ustaw oraz rozporządzeń, które uszczegóławiają system rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych. Osobą odpowiedzialną za wszelkie zmiany i aktualizację polityki rachunkowości jest kierownik jednostki, w tym przypadku wójt gminy Lipnica. Zakładowy plan kont wraz z opisem zasad funkcjonowania poszczególnych kont uwzględnia ustalenia oraz wyjaśnienia w taki sposób, aby prowadzone księgi rachunkowe były sprawdzalne, bezbłędne oraz rzetelne.

W Urzędzie Gminy Lipnica stosowane są oznaczenia literą D dla dowodów księgowych odnoszących się do dochodów, natomiast literą W do dowodów księgowych odnoszących się do wydatków; numeracja liczbowa następuje w sposób narastający. Wydzielone są ponadto dzienniki, odpowiednio do określonych grup rodzajowych zdarzeń gospodarczych, osobno dla poszczególnych zdarzeń dotyczących: dochodów i wydatków, zaangażowania, planu finansowego wydatków budżetowych, rozrachunków z inkasentami, gwarancją ubezpieczeniową i VAT oraz odwrotnego obciążenia. Jednostka stosuje do kont syntetycznych (konta księgi głównej) symbol trzycyfrowy, natomiast do kont analitycznych (kont pomocniczych) oznaczenie kont syntetycznych wraz z pierwszym oraz następnym poziomem analityki w celu uszczegółowienia rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz rodzaju wydatku, kontrahentów i innej klasyfikacji poszczególnych operacji gospodarczych. Jednostka budżetowa w celu przeprowadzenia inwentaryzacji stosuje następujące metody: spis z natury, potwierdzenie sald z kontrahentami w zakresie należności oraz weryfikację sald kont wraz z dokumentacją.

Zarządzenie Nr 27/2018 zawiera również informacje dotyczące miejsca prowadzenia ksiąg rachunkowych, jakim jest Urząd Gminy Lipnica, a także technikę oraz sposób prowadzenia ewidencji księgowej – zastosowanie techniki komputerowej oraz częściowo ręcznej (tradycyjnej). Prowadzenie ksiąg rachunkowych w jednostce odbywa się ponadto za pomocą programu Gmina II. Dodatkowo w Referacie Finansowo-Księgowym Urzędu Gminy Lipnica wykorzystywane są takie programy jak: Gmina 3, Besti@, Płatnik, Płace-Gmina II, Home Banking, Legislador, Lex, eKancelaria, Zwroty-akcyza, WebEWiD oraz EOBIEG.

Ważną częścią polityki rachunkowości jest wycena aktywów i pasywów. Jednostka budżetowa, jaką jest Urząd Gminy Lipnica, przyjęła w polityce rachunkowości metody wyceny aktywów i pasywów, które przedstawiono w tabeli 3.1. Wycena składników majątku w jednostce dokonywana jest na dzień bilansowy.

Tabela 3.1. Metody wyceny aktywów i pasywów przyjęte przez Urząd Gminy Lipnica

METODY WYCENY AKTYWÓW I PASYWÓW	
Wyszczególnienie	Sposób wyceny
Zapasy	Rzeczywista cena zakupu
Środki trwałe	Cena nabycia lub koszt wytworzenia, powiększone o ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, modernizacja), lub wartość przeszacowana (z uwzględnieniem aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszona o odpisy amortyzacyjne, umorzeniowe i odpisy z tytułu trwałej utraty wartości
Środki trwałe (przekazane nieodpłatnie przez Skarb Państwa)	Wartość ustalona w dokumencie przekazania
Udziały w innych jednostkach, inwestycje długoterminowe	Cena nabycia pomniejszona o odpisy z tytułu utraty wartości, wartość godziwa
Inwestycje krótkoterminowe	Cena nabycia lub wartość rynkowa (niższa z dwóch), wartość godziwa
Kupno/sprzedaż waluty obcej oraz zapłata należności lub zobowiązań w walucie obcej	Po kursie kupna lub sprzedaży, stosowanym przez bank
Pozostałe operacje gospodarcze w walucie obcej	Po średnim kursie NBP
Zobowiązania (odpisane, przedawnione lub umorzone)	Kwota wymagająca zapłaty
Darowizny	Kwota nie wyższa od ceny rynkowej w momencie otrzymania
Należności i udzielone pożyczki, odszkodowania, grzywny, kary (otrzymane, kwoty – niewątpliwe)	Kwota wymaganej zapłaty
Rzeczowe składniki aktywów obrotowych	Cena nabycia lub koszt wytworzenia (nie wyższe od ceny sprzedaży netto)
Kapitały, fundusze specjalne, fundusze własne, pozostałe aktywa i pasywa	Wartość nominalna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie Nr 27/2018 Wójta Gminy Lipnica z dnia 26 marca 2018 roku w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2018, s. 8–10 oraz załącznik nr 1, s. 5.

Warto zaznaczyć, że ze względu na specyfikę jednostek sektora finansów publicznych dochody, wydatki, nadwyżka budżetowa lub deficyt budżetowy wynikają z operacji ujmowanych na kontach specyficznych dla sektora finansów publicznych.

Operacje gospodarcze dotyczące wykonania budżetu ujmowane są w księgach rachunkowych z zastosowaniem zasady kasowej. Wynik budżetu JST może wykazywać deficyt budżetowy lub nadwyżkę budżetową. Ustalenie wyniku budżetu gminy Lipnica odbywa się za pomocą dwóch kont bilansowych: konta 961 – „wynik wykonania budżetu” oraz konta 960 – „skumulowany wynik budżetu”. Schemat ustalania wyniku budżetu na koncie 961 przedstawiono na rysunku 3.4.

Rysunek 3.4. Schemat ustalania wyniku budżetu na koncie 961

961 Wynik wykonania budżetu	
przeniesienie wydatków budżetowych poniesionych w ciągu roku	przeniesienie dochodów zrealizowanych w ciągu roku
saldo Ct nadwyżka budżetowa	saldo Dt deficyt budżetowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie Nr 27/2018 Wójta Gminy Lipnica z dnia 26 marca 2018 roku w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2018, s. 12 i załącznik nr 2; Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości..., dz. cyt., załącznik nr 2.

Na dzień 31 grudnia 20XX r. na koncie 961 – „wynik wykonania budżetu” dokonuje się przeksięgowania: po stronie Dt ujmuje się saldo Dt konta 902 – „wydatki budżetowe” oraz saldo Dt konta 903 – „niewykonane wydatki” (wydatki, które zostały zatwierdzone do realizacji w latach kolejnych), natomiast po stronie Ct ujmuje się saldo Ct konta 901 – „dochody budżetu”. Na podstawie salda konta 961 – „wynik wykonania budżetu” ustalany jest wynik budżetu. Saldo Ct oznacza nadwyżkę budżetową, a saldo Dt – deficyt budżetowy JST. Następnie z datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu saldo konta 961 przeksięgowywane jest na konto 960 – „skumulowane wyniki budżetu”. Konto 960 może wykazywać saldo Dt lub saldo Ct,

które oznaczają skumulowaną nadwyżkę budżetową lub skumulowany deficyt budżetowy. Skumulowane wyniki budżetu uwzględniają przeniesienia z konta 962 – „wynik na pozostałych operacjach”, na którym księgowane są przychody/koszty finansowe oraz pozostałe przychody/koszty operacyjne związane z operacjami budżetowymi.

Rok obrotowy w Urzędzie Gminy Lipnica pokrywa się z rokiem kalendarzowym i objęty jest okresem od 1 stycznia do 31 grudnia. Rok obrotowy dzieli się na dwanaście okresów sprawozdawczych – wówczas dniem bilansowym jest dzień 31 grudnia.

Urząd Gminy Lipnica sporządza sprawozdania budżetowe zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, do których należą sprawozdania:

- Rb-27S – w ujęciu miesięcznym i rocznym,
- Rb-28S – w ujęciu miesięcznym i rocznym,
- Rb-PDP – w ujęciu rocznym,
- Rb-ZN – w ujęciu kwartalnym,
- Rb-27ZZ – w ujęciu kwartalnym,
- Rb-50 – w ujęciu kwartalnym,
- Rb-Z – w ujęciu kwartalnym,
- Rb-N – w ujęciu kwartalnym,
- Rb-NDS – w ujęciu kwartalnym.

Sprawozdania budżetowe sporządzane są w złotych i groszach. Sprawozdania zbiorcze sporządzane są przez skarbnika gminy na podstawie sprawozdań jednostkowych (jednostek podległych, urzędu oraz organu). Zastosowane terminy, forma oraz procedura przekazywania sprawozdań wynikają ściśle z wytycznych Ministra Finansów. Sprawozdania budżetowe są sporządzane w układzie klasyfikacji budżetowej. W Urzędzie Gminy Lipnica nie jest stosowany budżet zadaniowy, a w najbliższym czasie nie jest przewidziane jego wdrożenie, ponieważ jest to mała jednostka.

Prowadzenie ksiąg rachunkowych za pomocą komputera obarczone jest szczególną ochroną danych. Aby wyeliminować ryzyko utracenia danych oraz pozyskania danych przez niekompetentne i nieupoważnione osoby, tworzone są co miesiąc kopie zapasowe zbiorów danych na zewnętrznych nośnikach. Zapisy księgowe oraz inne ważne dokumenty są drukowane i przechowywane w zabezpieczonym miejscu. Wprowadzone zostały również hasła do programów księgowych i komputerów.

Zewnętrzny nadzór i kontrolę w zakresie gospodarki finansowej w Urzędzie Gminy Lipnica sprawuje Najwyższa Izba Kontroli z delegaturą w Gdańsku oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku.

3.3. Strategia rozwoju gminy Lipnica jako strategiczny instrument kreowania gospodarki finansowej

Jedną z głównych ról jednostek sektora finansów publicznych jest realizacja zadań publicznych, które mają przełożenie na rozwój społeczno-lokalny. Istotnym elementem kierowania gospodarką finansową JST jest podejmowanie wielu decyzji w różnych horyzontach czasowych, co skutkuje wydatkowaniem środków należących do jednostki sektora finansów publicznych. Trudnością w prowadzeniu gospodarki finansowej JST jest to, że w podejmowaniu decyzji jednostka musi kierować się nie tylko perspektywą jednostki, ale również dobrem i potrzebami społeczności lokalnej. Kluczowym, a zarazem najważniejszym warunkiem efektywnego gospodarowania zasobami finansowymi jest umiejętność określenia priorytetowych celów w taki sposób, aby skoncentrować się na potrzebach społeczeństwa.

Instrumentem strategicznym, wpływającym na efektywną gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego, jest strategia rozwoju gminy, ściśle powiązana z uchwalanym budżetem, a także uwzględniająca dalekosiężne przedsięwzięcia wpływające na rozwój JST. Strategia rozwoju jest koncepcją realizacji zadań przyszłościowych, optymalizuje wydatkowanie środków finansowych, a także stanowi podstawę ubiegania się o środki finansowe pochodzące z programów regionalnych i Unii Europejskiej. W planowaniu i realizacji gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych istnieje ściśle powiązanie między strategią rozwoju, wieloletnią prognozą finansową oraz budżetem. Strategia rozwoju oraz wieloletnia prognoza finansowa są instrumentami strategicznymi, natomiast budżet jest instrumentem operacyjnym. Ponadto przy konstruowaniu planów, celów oraz przedsięwzięć ważne jest uwzględnienie szans i mocnych stron danej JST przy jednoczesnej eliminacji zagrożeń i słabych stron jednostki. Działania określające strategiczne cele oraz kierunki działania, z jednoczesnym zwiększeniem efektywności gospodarki finansowej, wymagają przeanalizowania sytuacji finansowej jednostki w ujęciu *ex post*, a także umiejętne przewidywanie zdarzeń w ujęciu *ex ante*, które stanowią podstawę do wypracowania strategii rozwoju na kolejne lata.

Strategia rozwoju gminy Lipnica obejmuje lata 2014–2020 i jest dokumentem strategicznym, który ma znacząco wpłynąć na społeczno-gospodarczy rozwój gminy. Głównym celem opracowania strategii gminy było polepszenie jakości życia społeczności zamieszkującej teren gminy, natomiast celem pobocznym było osiągnięcie partnerstwa i konkurencyjności w odniesieniu do powiatu, regionu, a także kraju, wykorzystując mocne strony i szanse, które determinowane są położeniem

geograficznym, walorami naturalnymi i środowiskowymi, potencjałem, a także tradycją, kulturą i historią⁴.

W planowaniu strategicznym, a tym samym w konstrukcji strategii rozwoju, niezbędna jest analiza SWOT jednostki sektora finansów publicznych. Analiza SWOT jest jedną z metod wykorzystywaną w rachunkowości zarządczej, która umożliwia na podstawie posiadanych zasobów oraz wpływu otoczenia przedstawienie sytuacji, w jakiej znajduje się jednostka. Pozwala na ocenę mocnych i słabych stron wynikających z czynników wewnętrznych oraz szans i zagrożeń wynikających z otoczenia bliższego i dalszego (czynników zewnętrznych), które mają wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy jednostki. W tabeli 3.2 przedstawiono analizę SWOT gminy Lipnica.

Tabela 3.2. Analiza SWOT gminy Lipnica

Mocne strony gminy	Słabe strony gminy
– duża powierzchnia lasistości i jeziorności – mała odległość od miasta powiatowego i wojewódzkiego – sprzyjające warunki dla rozwoju ekologicznego rolnictwa – tereny przeznaczone pod inwestycję i zabudowę – przebiegająca przez teren gminy droga wojewódzka – oczyszczalnia ścieków – złoża zasobów naturalnych – sieć jednostek oświatowych – rozwój prywatnego budownictwa mieszkalnego – wzrost liczby mieszkańców – niska przestępczość – kultura regionalna – naturalne środowisko – znikoma liczba zakładów przemysłowych – występowanie obszarów chronionych – niezanieczyszczone powietrze	– słaba jakość gleb – wysokie bezrobocie – brak perspektywy rozwojowej dla młodych ludzi – niskie wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – słabo rozwinięte kwatery i noclegi agroturystyczne – brak kompleksowej sieci wodno-kanalizacyjnej na terenie całej gminy – niedostateczne dostosowanie infrastruktury drogowej (brak chodników) – brak dróg o twardej nawierzchni – słaby rozwój komunikacji – nierównomierny rozwój miejscowości wchodzących w obszar gminy – niski poziom integracji społecznej – duża liczba osób korzystających z pomocy społecznej – zanieczyszczenie terenów nadjeziornych

⁴ *Strategia rozwoju gminy Lipnica na lata 2014–2020*, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2014, s. 3–4.

Szanse gminy	Zagrożenia gminy
– wzrost popytu na turystykę – większe możliwości pozyskania inwestorów – nawiązanie współpracy ze środowiskiem zagranicznym – położenie geograficzne gminy – możliwość wypromowania regionu – eksport zdrowej żywności i powstanie gospodarstw ekologicznych – rozwój przemysłu drzewnego – wprowadzenie nowych technologii – możliwość ubiegania się o dofinansowanie inwestycji – budowa i modernizacja infrastruktury drogowej – zagospodarowanie wolnych terenów inwestycyjnych – ukierunkowanie polityki gminy na ochronę środowiska – wykorzystanie w większym zakresie odnawialnych źródeł energii – możliwość pozyskania środków na ochronę środowiska	– wzrost wskaźników makroekonomicznych (bezrobocie, inflacja) – zmieniające się przepisy prawa – niestabilny system podatkowy państwa – niestabilna sytuacja polityczna i ekonomiczna – nieuczciwa konkurencja i przestępczość – brak efektywnej polityki państwa wspierającej obszary wiejskie – bariera w spełnieniu warunków pozyskania środków z UE – przeszkody prawne w zakładaniu działalności gospodarczej – niestabilna polityka rolna – kryzys gospodarczy – niewystarczający poziom subwencji – rosnące zadłużenie gminy – zmiany na tle demograficznym (niż demograficzny, starzejące się społeczeństwo) – problemy społeczne, wzrost patologii społecznych – zmiany klimatyczne i klęski żywiołowe – degradacja środowiska naturalnego – wzrost hałasu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia rozwoju gminy Lipnica...*, dz. cyt., s. 79–81.

Gmina Lipnica, ze względu na położenie geograficzne, ma duży zasób walorów środowiskowych, które powinny zostać wykorzystane w odpowiedni sposób. Negatywnymi czynnikami dla gminy są: sytuacja w skali makroekonomicznej, czynniki nadzwyczajne, a także polityka państwa, aczkolwiek można oczekiwać dynamicznego rozwoju w zakresie wielu obszarów strategicznych. Położenie gminy może spowodować, że stanie się ona konkurencyjna dla sąsiadujących gmin wiejskich, lecz mało prawdopodobne, że dojdzie do tego w odniesieniu do gmin w kraju.

Wizja rozwoju gminy Lipnica została skonstruowana na wielu płaszczyznach i określa pożądany stan gminy. Po pierwsze, w aspekcie gospodarki – jako innowacyjna i rozwijająca się gmina, stwarzająca odpowiednie warunki do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. W aspekcie infrastruktury – jako zmodernizowana, inwestycyjna i wpływająca na rozwój gospodarczy. W kategorii społeczeństwo – jako gmina o dobrze wykształconym społeczeństwie, bezpiecznym, tolerancyjnym,

z wzajemnym szacunkiem. Z perspektywy przestrzeni i środowiska – jako gmina naturalna i proekologiczna, estetycznie i racjonalnie zagospodarowana, z wieloma atrakcjami turystycznymi.

Misją gminy Lipnica jest wykorzystanie potencjału oraz mocnych stron gminy w celu wzmocnienia pozycji w regionie, a tym samym zaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz stania się gminą rozwijającą gospodarczo, przy zachowaniu walorów środowiskowych i zasad zrównoważonego rozwoju.

W celu osiągnięcia wizji oraz wypełnienia misji w gminie Lipnica skonstruowano cele strategiczne, które obejmują pięć obszarów: gospodarka, przestrzeń, społeczność, infrastruktura i ekologia. Cele strategiczne gminy Lipnica przedstawiono na rysunku 3.5.

Rysunek 3.5. Cele strategiczne gminy Lipnica



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia rozwoju gminy Lipnica...*, dz. cyt., s. 84–85.

Cele strategiczne gminy Lipnica wyznaczają kierunki działań na przestrzeni lat objętych strategią rozwoju. Priorytetowym kierunkiem działań w obszarze gospodarki jest rozwój turystyki oraz lokalnej gospodarki i atrakcyjności inwestycyjnej gminy. W obszarze przestrzeni – dostosowanie planowania przestrzennego w sposób zwiększający atrakcyjność turystyczną gminy oraz dostosowanie obszaru pod małe i średnie przedsiębiorstwa. Kolejnym obszarem celów strategicznych jest społeczność. W tym obszarze gmina stawia na poprawę rynku pracy przez wzrost zatrudnienia oraz zapewnienie możliwości rozwoju kwalifikacji zawodowych mieszkańców gminy. Priorytetem stać się ma ponadto: pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach, wyrównywanie szans kształcenia, rozwój na tle kulturalnym oraz zwiększenie aktywności mieszkańców w przedsięwzięciach gminy. Infrastruktura jest obszarem rozwoju technicznego z zakresu gospodarki ściekowej oraz wodnej, turystycznej oraz kultury, z uwzględnieniem utrzymania dziedzictwa kulturowego. Kierunki działania w zakresie ekologii obejmują stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz ochrony środowiska, a także związane są ze zwiększeniem wiedzy ekologicznej wśród mieszkańców oraz wykorzystaniem w większym zakresie odnawialnych źródeł energii.

Realizacja strategii rozwoju gminy stanowi duże wyzwanie i obarczona jest pewnym ryzykiem w obszarze pozyskania niezbędnych środków finansowych na realizację założonych celów i kierunków działań. Związana jest nie tylko z budżetem gminy, ale także z pozyskaniem środków finansowych ze źródeł zewnętrznych: programów operacyjnych, dofinansowań z Unii Europejskiej oraz budżetu państwa. Założone przedsięwzięcia w strategii rozwoju znajdują odzwierciedlenie w gospodarce finansowej gminy.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przeprowadzona w niniejszej pracy analiza gospodarki finansowej na podstawie sprawozdań budżetowych gminy Lipnica pozwoli dodatkowo wysunąć wnioski, czy gospodarka finansowa znajduje odzwierciedlenie w strategii rozwoju gminy, czy w zasadny sposób zostały określone cele strategiczne gminy i czy są one w końcu konsekwentnie realizowane. Przeprowadzone badania staną się ponadto punktem odniesienia do dalszego strategicznego planowania w gminie.

Rozdział 4

Ocena gospodarki finansowej gminy Lipnica na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2016–2019

4.1. Analiza dochodów gminy Lipnica w latach 2016–2019

Gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych kształtowana jest przez wiele czynników. W głównej mierze postrzegana jest z perspektywy gromadzonych dochodów oraz prowadzonej polityki wydatkowej.

W niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę gospodarki finansowej na podstawie dokumentacji wewnętrznej oraz zbiorczych rocznych sprawozdań budżetowych, sporządzanych według klasyfikacji budżetowej, udostępnionych przez Urząd Gminy Lipnica. W celu przeprowadzenia pogłębionej analizy uzyskano również niezbędne informacje na podstawie wywiadu ze skarbnikiem Urzędu Gminy Lipnica.

Jednostki sektora finansów publicznych, tak samo jak inne podmioty występujące w gospodarce, muszą dysponować zasobnością środków finansowych, które są niezbędne do prowadzenia działalności, jaką jest realizacja zadań własnych i zleconych, związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej.

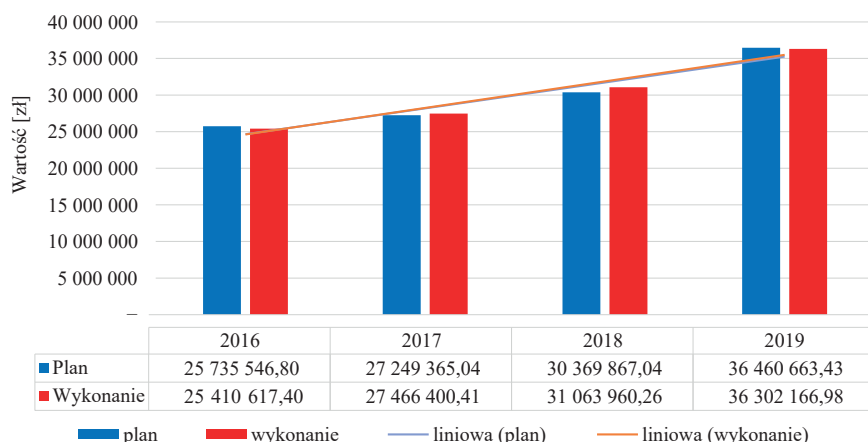
W celu przedstawienia wartości dochodów posłużono się kolumną w sprawozdaniu – „plan oraz dochody wykonane”, która obrazuje wysokość dochodów, określoną na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bankowego, czyli tak zwane subkonto dochodów. Dodatkowo w kolumnie „dochody wykonane” uwzględniano dochody wpłacone do kasy jednostki oraz płatności dokonywane kartą płatniczą.

Wykonanie dochodów w odniesieniu do planu w gminie Lipnica kształtowało się w następujący sposób:

- w 2016 r. wyniosło 98,74%,
- w 2017 r. wyniosło 100,80%,
- w 2018 r. wyniosło 102,29%,
- w 2019 r. wyniosło 99,57%.

W latach 2016–2019 planowane i wykonane ogólne dochody gminy Lipnica obrazuje wykres 4.1.

Wykres 4.1. Plan i wykonanie dochodów gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Obserwując poszczególne lata można zauważyć, że realizacja zaplanowanych dochodów nie odbiega znacząco od planu. W 2017 i 2018 r. wykonanie dochodów w relatywnie niski sposób było wyższe niż zaplanowano, natomiast trend ma charakter rosnący, co świadczy o coraz to większym zapotrzebowaniu jednostki sektora finansów publicznych na dochody. Z roku na rok dochody rosły średnio o 12,63%. Największy wzrost nastąpił w 2019 r., kiedy dochody były większe o 16,86% w odniesieniu do roku poprzedniego.

Według ustawy o finansach publicznych jednym z podziału dochodów JST jest podział na dochody bieżące oraz majątkowe. Pozwala on na wyodrębnienie struktury budżetu o charakterze operacyjnym (bieżącym) oraz inwestycyjnym. Za dochody majątkowe można uznać dotacje i środki finansowe przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, środki pozyskane z innych źródeł, na przykład z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Za dochody bieżące natomiast uznawane są dochody niestanowiące dochodów majątkowych. Do dochodów majątkowych zaliczono dochody przyporządkowane do paragrafów 076–078, 087, 273, 633, 643, 653, 661–664 klasyfikacji budżetowej. Strukturę dochodów według podziału na bieżące oraz majątkowe przedstawiono na wykresie 4.2.

Wykres 4.2. Struktura dochodów bieżących i dochodów majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

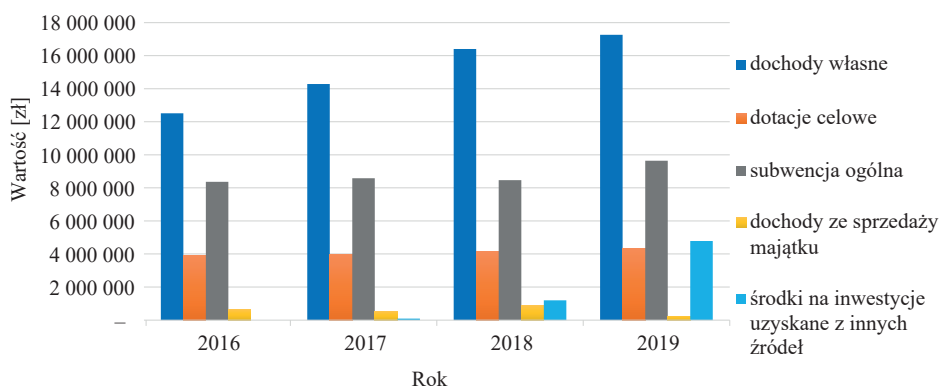
Z porównania dochodów wynika, że dochody majątkowe (inwestycyjne) stanowią średnio 7% struktury budżetu. Można zauważyć, że gmina Lipnica pozyskuje dochody w głównej mierze na działalność bieżącą. Rok 2017 był rokiem, w którym dochody bieżące stanowiły 97% udziału w budżecie gminy. Tym samym rok 2017 znacząco nie odbiegał od roku poprzedniego. Lata 2018–2019 można uznać za okres sukcesywnego wzrostu dochodów majątkowych. Średnie tempo wzrostu dochodów majątkowych wynosi 163%. W gminie rok 2019 był rokiem prężnej działalności inwestycyjnej – pozyskano środki europejskie oraz dofinansowanie z Nadleśnictwa Osusznica na przebudowę wielu odcinków dróg, a także dofinansowanie z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, dofinansowanie z firmy Lafarge na zagospodarowanie terenu gminnego oraz środki z Unii Europejskiej na budowę systemu alarmowego i powiadamiania ludności o zagrożeniach oraz na budowę siłowni „pod chmurką”. W 2018 r. pozyskano środki z Unii Europejskiej między innymi na budowę ścieżki rowerowej na terenie sołectwa Kiedrowice oraz na modernizację punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Rok 2017 był rokiem, w którym gmina pozyskała najmniej środków z dotacji celowych na zadania inwestycyjne w porównaniu do innych lat, a zmniejszeniu uległy dochody ze sprzedaży majątku, natomiast rok 2016 był rokiem bez udziału środków pozyskanych z Unii Europejskiej.

Finansowanie zadań nałożonych na JST związane jest z różnorodnym spektrum źródeł pozyskiwania dochodów. Za główne źródła dochodów jednostki sektora finansów publicznych, jakim jest gmina, można uznać:

- dochody własne,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe.

Dokonując analizy zmian, które zachodzą w strukturze dochodów, należy porównać kształtowanie się dochodów w podziale na kryterium źródeł pochodzenia. Porównanie wysokości dochodów przedstawiono na wykresie 4.3.

Wykres 4.3. Wysokość dochodów w gminie Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

W danych zaprezentowanych na wykresie 4.3 można zauważyć znaczące zróżnicowanie w dochodach gminy Lipnica. W latach 2016–2019 dominującą pozycję w strukturze dochodów zajmowały dochody własne (średnio ponad 50% dochodów ogółem), charakteryzując się tendencją wzrostową. Rok 2019 był rokiem szczególnym, w którym dominowała wysoka wartość: dochodów własnych, subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz środków pozyskanych z innych źródeł, w porównaniu do lat wcześniejszych. Zmniejszeniu uległy jedynie dochody ze sprzedaży majątku. Kolejną grupę dochodów stanowi subwencja ogólna pozyskiwana z budżetu państwa, której średni udział w strukturze dochodów oscyluje wokół wartości 30% ogółu dochodów. Trzecią grupą dochodów są dotacje celowe, które – uśredniając – stanowią 13,75% struktury dochodów. Dynamika dotacji celowych charakteryzuje się równomierną tendencją wzrostową. Uwzględniając dochody ze zbycia majątku, można stwierdzić, że największe dochody gmina otrzymała w 2018 r. – 856 843 zł. Znikomą wartość w latach 2016 i 2017 w strukturze dochodów stanowiły środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł. Największy ich udział występował w 2019 r. i stanowił 13% ogółu. Środki te pochodziły przede wszystkim z dofinansowań podmiotów zewnętrznych na przedsięwzięcia inwestycyjne oraz stanowiły środki z budżetu europejskiego.

Głównym źródłem zasilającym dochody własne gminy Lipnica są wpływy z podatków oraz opłat. Strukturę kształtowania się głównych dochodów własnych prezentuje tabela 4.1.

Tabela 4.1. Struktura głównych dochodów własnych z podatków i opłat gminy Lipnica w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	2016		2017		2018		2019	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
PIT	2 206 619	28,62	2 047 342	27,25	2 540 011	25,97	3 031 051	31,00
CIT	6 153	0,08	2 430	0,03	98 966	1,01	171 915	1,76
Podatek rolny	62 556	0,81	59 171	0,79	60 308	0,62	60 268	0,62
Podatek od nieruchomości	2 228 633	28,91	2 350 384	31,29	3 570 378	36,51	2 784 540	28,49
Podatek leśny	469 258	6,09	469 386	6,25	480 147	4,91	468 807	4,79
Podatek od środków transportowych	246 501	3,20	272 026	3,62	279 116	2,85	223 273	2,28
Podatek od spadków i darowizn	43 649	0,57	95 507	1,27	30 759	0,31	27 405	0,28
Podatek od czynności cywilnoprawnych	147 952	1,92	136 941	1,82	180 208	1,84	195 692	2,00
Wpływy z opłaty skarbowej	20 919	0,27	21 981	0,29	22 595	0,23	21 016	0,21
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	1 355 687	17,59	1 123 514	14,97	1 451 419	14,84	1 639 905	16,77
Wpływy z usług	920 718	11,94	933 192	12,42	1 065 782	10,91	1 153 437	11,80
Razem	7 708 645	100,00	7 511 874	100,00	9 779 689	100,00	9 777 309	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S oraz Rb-PDP gminy Lipnica za lata 2016–2019.

W analizowanym okresie największy wpływ na kształtowanie dochodów własnych gminy Lipnica ma podatek od nieruchomości, który wynosi średnio 31% w odniesieniu do całości dochodów z tytułu podatków i opłat. Podatek od nieruchomości stanowi

stabilne źródło dochodów własnych badanej JST. Warto wspomnieć, że w kształtowaniu dochodów własnych gminy ważną rolę i znaczący wpływ odgrywa organ stanowiący i wykonawczy gminy, ponieważ ustala on wysokość stawek podatków oraz opłat lokalnych, a także jest odpowiedzialny za udzielanie ulg podatkowych. Rokiem, w którym wpływy z tytułu podatku od nieruchomości uległy znaczącemu wzrostowi, jest 2018 r., w którym wzrost nastąpił o 53% w porównaniu do roku poprzedniego, natomiast wysokość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego miała charakter spadkowy, który wyniósł 22%.

Drugą determinantą, która kształtuje strukturę dochodów własnych gminy Lipnica, a także zasila budżet państwa, jest podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), który średnio stanowi 28% struktury wpływów z podatków i opłat. Od 2017 r. można zauważyć tendencję wzrostową, odpowiednio: w 2018 r. o 24% oraz w 2019 r. o 19% w odniesieniu do roku poprzedniego. Warto zwrócić uwagę, że w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił znaczący wzrost podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), aż o 3072%. Świadczy to o tym, że osoby prawne za miejsce siedziby spółki podawały gminę Lipnica.

Kolejną pozycją, która zajmuje średnio ponad 16% struktury wpływów z podatków i opłat gminy, jest opłata eksploatacyjna. Z przeprowadzonych badań wynika, że od 2017 do 2019 r. wpływy z tej opłaty ulegają wzrostowi. Na terenie gminy funkcjonują liczne kopalnie żwiru, a przepisy prawa geologicznego i górniczego nakładają na podmioty zajmujące się wydobywaniem złóż kruszywa obowiązek dokonywania opłat uzależnionych od ilości wydobytego złoża, dlatego też część opłat z tego tytułu stanowi dochód własny gminy.

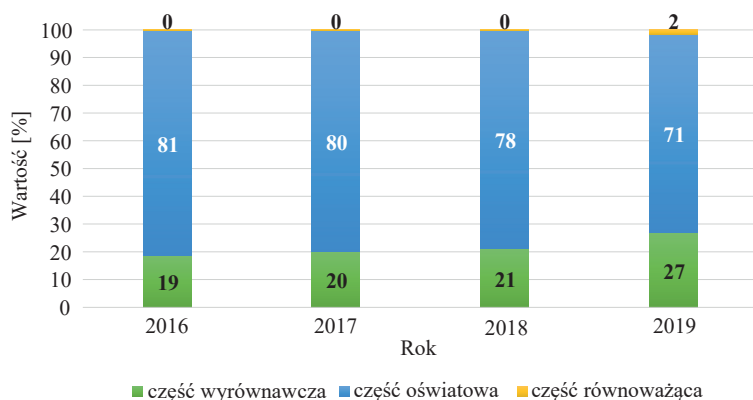
W przypadku podatku rolnego oraz leśnego tendencja w badanym okresie utrzymuje się na zbliżonym poziomie, a oba podatki nie stanowią znaczącej części w strukturze ogółu wpływów z podatków i opłat. Znikome wahania w osiągniętych wpływach z podatku rolnego i leśnego spowodowane były ustawowymi zmianami wysokości stawek, a także indywidualnymi zmianami wprowadzanymi przez Radę Gminy. Niski udział podatku rolnego, który wynosi średnio 0,71% ogółu, spowodowany jest tym, że na terenie gminy występują gleby o słabej klasie. W związku z powyższym grunty klasowości V oraz VI są ustawowo zwolnione z naliczania i pobierania podatków.

Do dochodów własnych, które stanowią znikomy udział w strukturze dochodów własnych gminy Lipnica, można zaliczyć wpływy z opłaty skarbowej, wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn, natomiast wpływy z opłaty targowej, opłaty miejscowej oraz podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, nie zostały ujęte

w tabeli, ponieważ wpływy z tych tytułów stanowią udział w podatkach i opłatach w wysokości 0,01%.

Jedną z form pozyskiwania dochodów zewnętrznych przez gminę Lipnica jest subwencja ogólna. Wielkość kształtowania się struktury subwencji ogólnej przedstawiono na wykresie 4.4.

Wykres 4.4. Struktura subwencji ogólnej gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Dochody przekazywane gminom w postaci subwencji ogólnej przez Ministerstwo Finansów mają na celu zmniejszenie dysproporcji dochodowości JST w odniesieniu do możliwości pozyskiwania innych dochodów przez jednostki, a także do ustawowego obowiązku realizacji zadań własnych. Na podstawie wykresu 4.4 można stwierdzić, że dominującą część w strukturze subwencji ogólnej stanowi część oświatowa, zajmując średnio 77,5% konstrukcji subwencji. Malejąca od 2018 r. wartość części oświatowej związana jest z wdrażaniem reformy szkolnictwa, która ustawowo nałożyła obowiązek przekształcania jednostek oświatowych, a także malejącą liczebnością uczniów oraz innymi czynnikami wpływającymi na algorytm podziału części oświatowej. Gmina Lipnica nie osiąga wysokich dochodów z wpływów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, dlatego uzupełnieniem subwencji ogólnej jest część wyrównawcza, która stanowi średnio 21,75% ogółu subwencji. Niewielki udział w 2019 r., stanowiący 1%, wynosi część równoważąca. Część rekompensująca oraz część regionalna w konstrukcji subwencji ogólnej w gminie nie występuje.

Kolejnym ważnym źródłem dochodów zewnętrznym JST są dotacje. Wysokość oraz charakterystykę dotacji otrzymywanych przez gminę Lipnica przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Dotacje w gminie Lipnica w latach 2016–2019

Wyszczególnienie	Wartość dotacji celowej [zł]							
	2016		2017		2018		2019	
Dotacje celowe z zakresu administracji rządowej	3 070 799		3 310 886		3 485 778		3 742 808	
Dotacje celowe na zadania własne	570 054		574 347		564 421		521 744	
Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	1 000		1 000		1 000		1 000	
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST	244 521		111 483		88 596		96 708	
Razem	3 886 374		3 997 716		4 139 795		4 362 260	
Wyszczególnienie	[%]							
	Struktura		Dynamika		Struktura		Dynamika	
Dotacje celowe z zakresu administracji rządowej	79,01	–	82,82	107,82	84,21	105,28	85,80	107,37
Dotacje celowe na zadania własne	14,67	–	14,37	100,75	13,63	98,27	11,96	92,44
Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	0,03	–	0,03	100,00	0,02	100,00	0,02	100,00
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST	6,29	–	2,78	45,59	2,14	79,47	2,22	109,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S, Rb-50 oraz Rb-27ZZ gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Poddając analizie strukturę dotacji w latach 2016–2019 można stwierdzić, że dotacje celowe z zakresu administracji rządowej mają tendencję wzrostową i z roku na rok rosną średnio o 7%. Dotacje z zakresu administracji rządowej gmina co roku uzyskuje między innymi na wypłatę akcyzy dla rolników, zakup podręczników dla uczniów, zasiłki rodzinne i opiekuńcze w zakresie pomocy społecznej, świadczenia wychowawcze (500+) i Kartę Dużej Rodziny. Uzyskiwana jest ponadto dotacja z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego na działalność w zakresie ochrony zdrowia. Wysoki udział w 2018 r. był związany z pozyskaniem dotacji na organizację wyborów samorządowych, natomiast w 2019 r. gmina uzyskała dodatkowo dotację na organizację wyborów do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego.

Kolejną grupę stanowią dotacje celowe na zadania własne, które obejmują pozyskiwaną corocznie dotację przedszkolną, dotację na wypłatę stypendiów dla uczniów oraz dotację na dożywianie uczniów w szkołach. Dodatkowo w zakresie pomocy społecznej gmina Lipnica otrzymuje dotację na asystenta rodziny, zasiłki stałe, a także na utrzymanie Ośrodka Pomocy Społecznej. W 2016 r. uzyskano również dotację rozwojową, stanowiącą zaliczkę na realizację projektu: „Internet okiem na świat dla wykluczonych cyfrowo mieszkańców gminy Lipnica”.

Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST stanowią coroczne dotacje uzyskane z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, natomiast znikomą część w strukturze dotacji, w wysokości 1000 zł, stanowi dotacja przeznaczana na opiekę nad powojennym cmentarzem w Upiłce.

Podsumowując, dochody gminy Lipnica z roku na rok rosną, a głównymi dochodami są dochody własne. Znaczącym transferem z budżetu państwa jest subwencja, a uzupełnienie stanowią różnorodne dotacje. Warto zastanowić się i poddać analizie dochody w odniesieniu na obszary działalności gminy. W tabeli 4.3 przedstawiono szczegółowe zestawienie dochodów z podziałem na działy klasyfikacji budżetowej.

Gmina Lipnica najwięcej dochodów pozyskała z działu 758 – różne rozliczenia, w którym zawarte są dochody z subwencji ogólnej, wpływy z tytułu wynajmu mienia gminnego oraz odsetki zgromadzone na rachunku bankowym. Jak można zauważyć, dochody z tego działu z roku na rok ulegają wzrostowi. Kolejną grupą znaczących dochodów jest dział 855 – rodzina, w którym gmina uzyskuje najwięcej środków w postaci dotacji na świadczenia rodzinne. Znikomą część w pozyskiwanych dochodach stanowi dział 020 – leśnictwo, 630 – turystyka, 851 – ochrona zdrowia oraz 926 – kultura fizyczna i sport. Gmina uzyskała dochody z tytułu sprzedaży drewna pozyskanego z wycinki w lasach lokalnych tylko w 2016 i 2019 roku.

Tabela 4.3. Dochody według działu gminy Lipnica w latach 2016–2019

Wyszczególnienie według działu	2016		2017		2018		2019	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
010 Rolnictwo i łowiectwo	846 059,07	3,33	763 337,11	2,78	787 639,39	2,54	949 919,73	2,62
020 Leśnictwo	11 324,21	0,04	–	–	–	–	3 278,88	0,01
600 Transport i łączność	42 625,79	0,17	214 098,90	0,78	202 542,22	0,65	1 161 460,46	3,20
630 Turystyka	–	–	20 000,00	0,07	–	–	–	–
700 Gospodarka mieszkaniowa	820 020,14	3,23	705 090,97	2,57	1 045 133,07	3,36	412 142,54	1,14
710 Działalność usługowa	1 000,00	0,00	1 000,00	0,00	1 000,00	0,00	1 000,00	0,00
750 Administracja publiczna	44 598,30	0,18	42 068,52	0,15	46 179,30	0,15	60 290,20	0,17
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej	5 803,00	0,02	1 048,00	0,00	62 549,39	0,20	51 878,19	0,14
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	45 450,00	0,18	7 792,68	0,03	214 835,36	0,69	85 910,76	0,24
756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	6 936 798,23	27,30	6 717 150,00	24,45	9 087 411,52	29,25	8 733 745,07	24,06
758 Różne rozliczenia	8 532 292,22	33,58	8 772 518,70	31,94	8 945 394,53	28,81	9 914 690,18	27,31

801 Oświata i wychowanie	798 254,33	3,14	647 347,13	2,36	606 223,54	1,95	556 073,37	1,53
851 Ochrona zdrowia	–	–	40 518,00	0,15	106,00	0,00	173,94	0,00
852 Pomoc społeczna	6 044 857,19	23,79	268 838,69	0,98	261 234,09	0,84	254 764,24	0,70
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3 214,67	0,01	902 450,52	3,29	357 108,78	1,15	–	–
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	36 810,48	0,14	37 374,00	0,14	40 909,60	0,13	45 401,00	0,13
855 Rodzina	–	–	7 120 314,71	25,92	7 227 593,90	23,27	8 133 197,51	22,40
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 222 145,27	4,81	1 185 608,95	4,32	2 128 310,94	6,85	5 547 524,86	15,28
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	19 364,50	0,08	19 842,77	0,07	49 788,63	0,16	308 951,24	0,85
926 Kultura fizyczna i sport	–	–	–	–	0,00	0,00	81 644,92	0,22
Razem	25 410 617,40	100,00	27 466 399,65	100,00	31 063 960,26	100,00	36 302 047,09	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Nie otrzymuje środków na ochronę zdrowia, ponieważ w badanym okresie nie potrzebowała znaczących środków na remont i modernizację pomieszczeń służby zdrowia, natomiast tylko w 2017 r. otrzymała dofinansowanie w dziale turystyka oraz w 2019 r. w dziale kultura fizyczna i sport. Duża część ujawnień w działach klasyfikacji budżetowej podyktowana jest zmianami w przepisach, wynikającymi z rozporządzenia Ministra Finansów, dlatego też w niektórych latach wyodrębniono nowe działy.

4.2. Analiza wydatków gminy Lipnica w latach 2016–2019

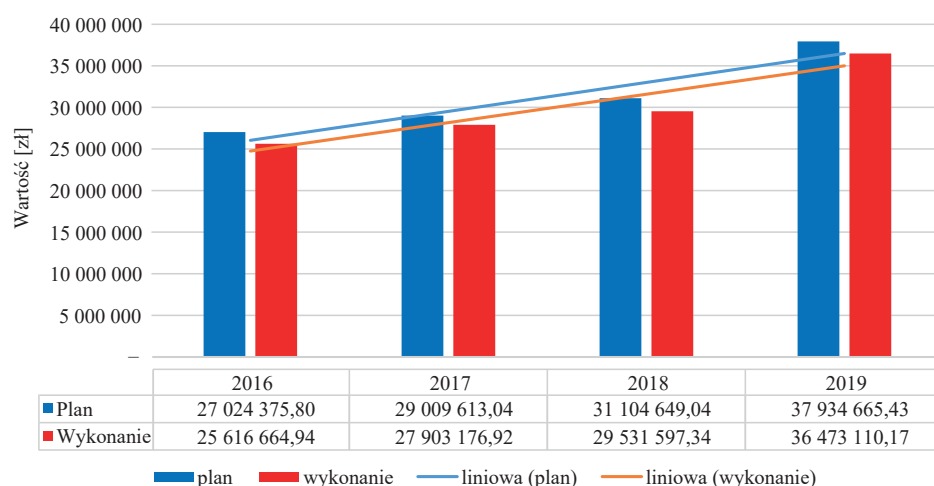
Gospodarka finansowa jednostki sektora finansów publicznych obejmuje również perspektywę wydatkową. Polityka wydatkowa wymaga odpowiedniego określenia kierunków rozdysponowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i pozyskanych dochodów własnych w celu realizacji zadań własnych oraz zadań zleconych.

Wykonanie wydatków w odniesieniu do planu w gminie Lipnica kształtowało się w następujący sposób:

- w 2016 r. wyniosło 94,79%,
- w 2017 r. wyniosło 96,19%,
- w 2018 r. wyniosło 94,94%,
- w 2019 r. wyniosło 96,15%.

W latach 2016–2019 planowane oraz wykonane wydatki w gminie Lipnica przedstawia wykres 4.5.

Wykres 4.5. Plan i wykonanie wydatków gminy Lipnica w latach 2016–2019

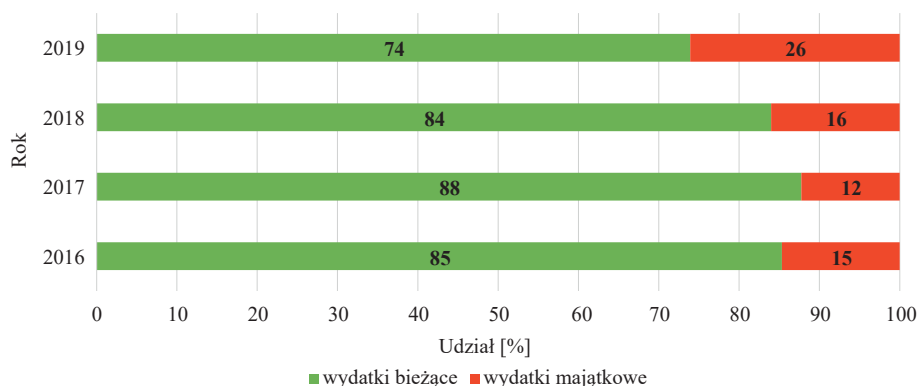


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

W badanych latach gmina Lipnica wydatkowała środki publiczne w wysokości nieprzekraczającej planu. Została zachowana reguła wynikająca z zakresu finansów publicznych, która nie pozwala na wydatkowanie środków finansowych ponad uchwaloną wartość planowaną. W latach 2016–2019 można zauważyć trend wzrostowy, co świadczy, że wydatki z roku na rok sukcesywnie rosną, średnio o 12,50%. Sukcesywny wzrost wydatków nie należy do zjawisk pozytywnie postrzeganych, ponieważ JST powinna zmierzać do redukcji strony wydatkowej jednostki, ale z drugiej strony wzrost wydatków świadczy o rozwoju jednostki sektora finansów publicznych. Średnie tempo wzrostu wydatków zbliżone jest do średniego tempa wzrostu dochodów, co jest uzasadnione w zwiększeniu wydatkowania środków finansowych równolegle wraz ze wzrostem dochodów. Największy wzrost wydatków nastąpił w 2019 r. – o 24% w odniesieniu do roku poprzedniego.

Kolejną analizą wydatków gminy Lipnica jest ujęcie ich w podziale na wydatki bieżące (związane z realizacją podstawowych, bieżących zadań) oraz wydatki majątkowe (związane z realizacją działalności inwestycyjnej). Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem przedstawiono na wykresie 4.6.

Wykres 4.6. Struktura wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019

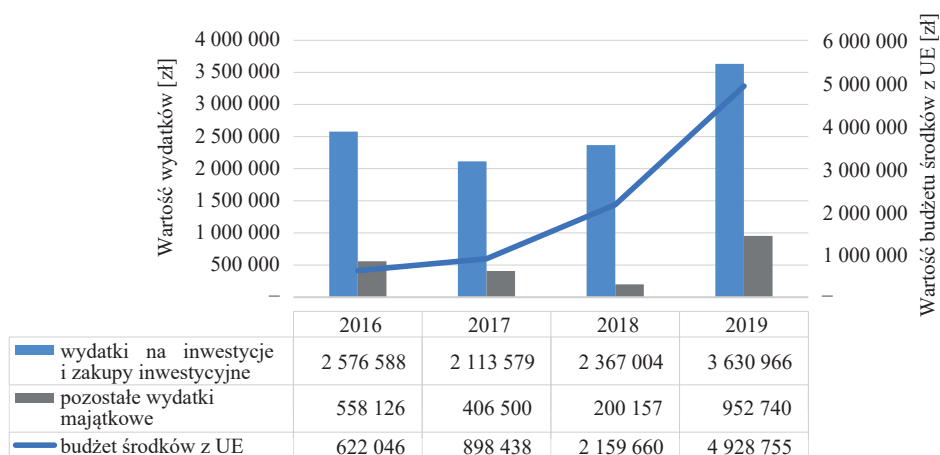


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Wydatki bieżące stanowią największy udział w wydatkach ogółem i wynoszą średnio 82,75% strony wydatkowej jednostki. Najwyższy udział wydatków bieżących (88%) odnotowano w 2017 r. Wydatki majątkowe stanowią średnio 17,25%. Od 2017 r. można zauważyć wzrost wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem. Świadczy to o tym, że gmina Lipnica z roku na rok przeznaczała coraz więcej

środków finansowych na inwestycje oraz zawierała więcej umów na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, a wydatkowanie w kierunku bieżącego funkcjonowania jednostki nie było kluczową kwestią. W 2019 r. odnotowano największy udział inwestycji – aż 26% ogółu poniesionych wydatków. Głównym składnikiem wydatków majątkowych są wydatki na inwestycje, co prezentuje wykres 4.7.

Wykres 4.7. Składniki wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019

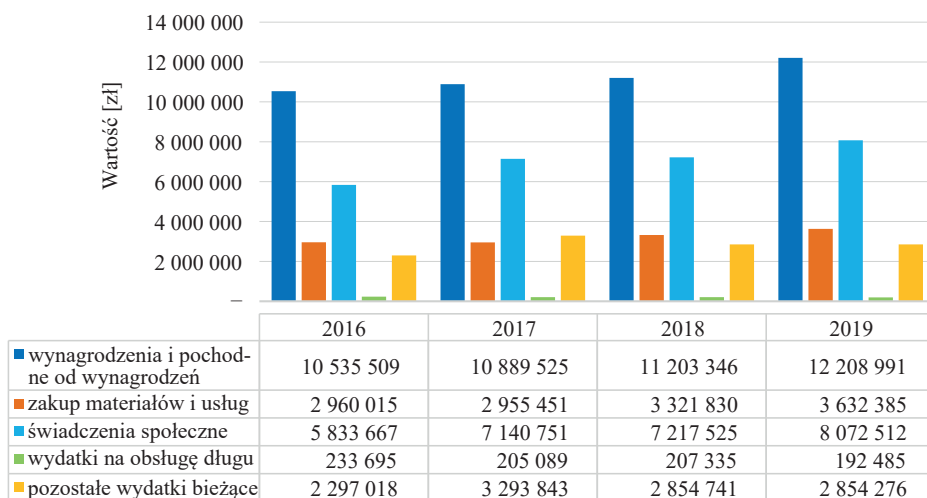


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Na podstawie wyodrębnionych składników wydatków majątkowych można zauważyć od 2016 do 2017 r. trend spadkowy wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (spadek o 18%) oraz pozostałych wydatków majątkowych (spadek o 27,17%), aczkolwiek nastąpił również spadek pozostałych wydatków majątkowych w 2018 r. – o 50,76%. Od 2017 do 2019 r. występował trend wzrostowy w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych. Gmina Lipnica co roku pozyskiwała środki z Unii Europejskiej na współfinansowanie inwestycji, a środki te z roku na rok rosły średnio o 99,40%. W 2019 r. środki europejskie przeznaczono na współfinansowanie takich przedsięwzięć jak: budowa systemu powiadamiania oraz alarmowania ludności, montaż odnawialnych źródeł energii dla mieszkańców gminy oraz budowa placu zabaw wraz z zagospodarowaniem przestrzeni gminnej (między innymi budowa siłowni terenowej). Corocznie wydatki inwestycyjne związane były z: modernizacją i budową dróg, oświetleniem, zagospodarowaniem terenów przyjeziornych, modernizacją i przebudową budynków szkół, urzędu oraz sal wiejskich.

Wydatki bieżące gminy Lipnica dla poznawczego zobrazowania struktury przedstawiono z wyszczególnieniem na główne kierunki przeznaczenia środków finansowych na wykresie 4.8.

Wykres 4.8. Główne składniki wydatków bieżących w gminie Lipnica w latach 2016–2019



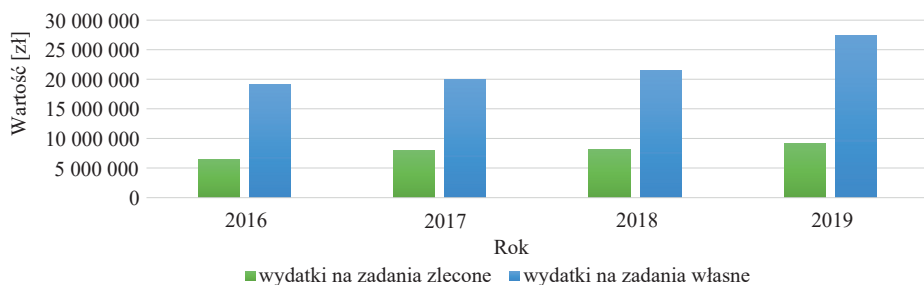
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

W strukturze wydatków bieżących znaczącą pozycję zajmują wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, stanowiąc średnio ponad 45% wydatków bieżących oraz 37,75% wszystkich wydatków ogółem. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń największą pozycję zajmują w dziale 801 – oświata i wychowanie. Związane jest to z funkcjonowaniem trzech szkół w gminie, a także podwyżkami wynagrodzeń dla nauczycieli. W latach 2016–2019 można zauważyć relatywne zwiększenie obciążenia wydatków bieżących wynagrodzeniami i pochodnymi od wynagrodzeń. Kolejną pozycją są świadczenia społeczne, które wzrastały zróżnicowanym tempem i ich tendencja rosnąca nie była jednoznaczna. Trzecią grupą w strukturze wydatków bieżących są zakupy materiałów i usług. Wydatki na obsługę długu, które obejmują odsetki od kredytów i pożyczek, prowizje oraz dyskonto i koszty emisji samorządowych papierów wartościowych, w badanym okresie utrzymywały się na zbliżonym poziomie i stanowiły średnio około 1% ogółu struktury wydatków bieżących.

Kolejnym aspektem analizy polityki wydatkowej gminy Lipnica jest ujęcie wydatków w podziale na realizację zadań własnych oraz zadań zleconych. Warto zwrócić uwagę, że zadania własne pokrywane są ze środków finansowych gminy, natomiast zadania zlecone muszą być finansowane ze środków uzyskanych z budżetu państwa.

Wydatki ze względu na charakter realizacji zadań przedstawiono na wykresie 4.9.

Wykres 4.9. Wydatki na zadania własne i zadania zlecone gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S oraz Rb-50 gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Większość środków finansowych w gminie Lipnica wydatkowana jest na zadania własne – średnio jest to kwota, która oscyluje wokół wartości 8 milionów złotych. Tendencja wzrostowa, zarówno wydatków na zadania własne, jak i wydatków na zadania zlecone, znajduje odzwierciedlenie w tendencji wynikającej z wydatków ogółem. Na podstawie analizy można stwierdzić, że gmina z roku na rok realizuje coraz więcej zadań zleconych, wynikających z ustawy, porozumień JST, a także nałożonych przez władzę centralną. W badanej JST wydatkowane są środki na zadania zlecone z zakresu prowadzenia przez jednostkę Urzędu Stanu Cywilnego, przeprowadzania spisów rolnych i zwrotu podatku akcyzowego dla rolników, który jest zawarty w cenie oleju napędowego. Największa wartość wydatków na zadania zlecone występuje w zakresie działu „rodzina i pomoc społeczna”. Obejmują one wydatki na świadczenia rodzinne – między innymi ujęte są rządowe projekty: 500+, Karta Dużej Rodziny (rządowy program dla rodzin wielodzietnych) oraz program „Wyprawka szkolna”. Sukcesywny wzrost wydatków na zadania zlecone, średnio o 12%, związany jest z pozyskaniem w 2018 i 2019 r. środków na przeprowadzenie wyborów samorządowych, a także od 2018 r. na rządowy program „Dobry start”, który związany jest z pozyskaniem środków na wyrównanie szans w edukacji dzieci, dzięki możliwości zakupu materiałów edukacyjnych i szkolnych przez rodziców. W głównej mierze gmina Lipnica uzyskuje środki na realizację zadań zleconych z Pomorskiego Urzędu Województwa w Gdańsku i Krajowego Biura Wyborczego Delegatura w Gdańsku.

Wydatki publiczne gminy Lipnica według działu klasyfikacji budżetowej przedstawiono w tabeli 4.4.

Tabela 4.4. Wydatki według działu gminy Lipnica w latach 2016–2019

Wyszczególnienie według działu	2016		2017		2018		2019	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
010 Rolnictwo i łowiectwo	1 324 863,13	5,17	1 137 391,15	4,08	1 680 994,12	5,69	1 591 141,49	4,36
020 Leśnictwo	–	–	–	–	–	–	10 000,00	0,03
600 Transport i łączność	1 450 969,76	5,66	2 111 368,26	7,57	2 084 751,70	7,06	2 404 557,11	6,59
630 Turystyka	38 986,16	0,15	70 237,69	0,25	35 085,00	0,12	88 680,18	0,24
700 Gospodarka mieszkaniowa	659 114,10	2,57	322 484,48	1,16	214 132,96	0,73	251 439,14	0,69
710 Działalność usługowa	22 827,00	0,09	27 031,01	0,09	25 133,00	0,09	6 260,00	0,02
750 Administracja publiczna	3 123 994,78	12,20	3 168 651,94	11,36	3 364 877,84	11,39	4 185 496,89	11,48
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej	5 803,00	0,02	1 048,00	0,00	62 549,39	0,21	51 878,19	0,14
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	618 263,63	2,41	192 489,63	0,69	480 654,37	1,63	494 013,16	1,36
757 Obsługa długu publicznego	233 695,31	0,91	205 734,89	0,74	207 668,68	0,70	192 485,09	0,53

1	2	3	4	5	6	7	8	9
758 Różne rozliczenia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
801 Oświata i wychowanie	8 951 602,83	34,95	8 914 771,28	31,95	8 989 114,54	30,44	9 731 436,89	26,68
851 Ochrona zdrowia	61 224,00	0,24	147 139,46	0,53	55 636,88	0,19	58 664,81	0,16
852 Pomoc społeczna	6 343 990,16	24,77	552 792,17	1,98	561 915,38	1,90	570 650,66	1,56
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	21 586,50	0,09	824 601,97	2,95	481 143,84	1,63	18 124,00	0,05
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	244 199,86	0,95	248 632,79	0,89	283 677,14	0,96	321 397,33	0,88
855 Rodzina	–	–	7 119 171,10	25,51	7 224 639,59	24,46	8 130 197,65	22,29
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 439 433,86	5,62	1 468 208,94	5,26	2 535 349,81	8,59	6 621 681,99	18,15
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	974 993,81	3,81	1 280 839,94	4,59	1 046 099,17	3,54	1 420 494,23	3,90
926 Kultura fizyczna i sport	101 117,05	0,39	110 582,22	0,40	198 173,93	0,67	324 511,36	0,89
Razem	25 616 664,94	100,00	27 903 176,92	100,00	29 531 597,34	100,00	36 473 110,17	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Z perspektywy polityki wydatkowej największą rolę w budżecie gminy Lipnica odgrywają wydatki na oświatę, szkolnictwo i wychowanie (dział 801). Wydatki w tym dziale wynoszą średnio 32,25% wydatków ogółem, a najwyższy ich udział wystąpił w 2016 r. – 34,94%. Największa część środków w dziale „oświata i wychowanie” przeznaczana jest na wynagrodzenia i pochodne. Wynika to z tego, że JST wykonuje zadania nałożone przez ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o samorządzie gminnym. Zadania świadczone przez JST w głównej mierze mają charakter usługowy, wynikający z zaspokajania potrzeb mieszkańców – wówczas ważną kwestią występującą w JST jest odpowiedni kapitał ludzki, dlatego też wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowią znaczącą część w wydatkach JST. Należy zwrócić uwagę, że wydatki w dziale „oświata i wychowanie” od 2017 r. ulegały wzrostowi (w 2018 r. – 0,83%, w 2019 r. – 8,26%), co jest związane między innymi z ustawową podwyżką wynagrodzeń.

Kolejnym obszarem, w którym ponoszone są przez gminę wydatki, jest dział „rodzina”. Jak już wspomniano w niniejszej pracy, dział ten związany jest z realizacją świadczeń rodzinnych i wychowawczych. Dział ten został wprowadzony do klasyfikacji budżetowej w 2017 r., ponieważ od kwietnia 2016 r. wprowadzono rządowy program 500+. Realizacja programu 500+ w 2016 r. była ujmowana w dziale 852 – „pomoc społeczna”, co stanowiło 24,77% udziału w strukturze wydatków w tym roku.

W dziale „gospodarka komunalna i ochrona środowiska” w 2019 r. znaczący wzrost wydatków (o 161,17%) w odniesieniu do roku poprzedniego oraz największy udział w strukturze w tym dziale spowodowany był rozbudową kanalizacji sanitarnej oraz realizacją projektów związanych z odnawialnymi źródłami energii.

Analizując obszar turystyki, można zauważyć wahania procentowe w strukturze – wzrost wydatków w tym dziale następował w 2017 r. o 80,16% i w 2019 r. o 152,76% w odniesieniu do roku poprzedniego. W 2017 r. wzrost wydatków spowodowany był zagospodarowaniem terenu przy jeziorze Borzyszkowskim, a w 2019 r. remontem pomostu w Łąkiem oraz budową pomostu nad jeziorem w Kiedrowicach.

Dział „kultura fizyczna i sport” wykazywał znaczne zróżnicowanie w udziale wydatków w latach 2016–2019. Wydatki w tym dziale również sukcesywnie rosły z roku na rok, odpowiednio: w 2017 r. – 8,93%, w 2018 r. – 5,84%, w 2019 r. – 23,51% w porównaniu do roku poprzedniego. Znaczący wzrost w 2019 r. wynikał między innymi z budowy placów zabaw oraz doposażenia terenów rekreacyjnych.

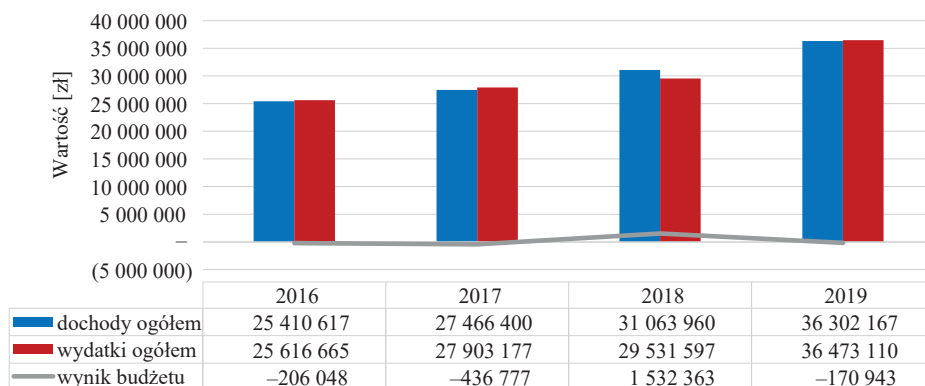
4.3. Wynik budżetu i zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019

Fundamentem gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych jest budżet. Ważnym aspektem jest, aby konstrukcja budżetu była wykonana prawidłowo i w sposób przemyślany, a także by zawierała zadania i cele będące dla JST priorytetem do realizacji. Trudnością dla władz jednostek sektora finansów publicznych jest skonstruowanie budżetu w sposób adekwatny do zaistniałych potrzeb społeczności, ponieważ są one nieograniczone. Ponadto JST muszą zmierzyć się z brakiem środków finansowych na pokrycie wydatków i zmuszone są korzystać z alternatywnych źródeł finansowania zewnętrznego, między innymi z kredytów i pożyczek.

Podstawą racjonalnego wykorzystania środków finansowych, które są ograniczone, jest analiza wartości ujętych w budżecie JST. Warto spojrzeć na ocenę gospodarki finansowej z perspektywy wynikowej, wyodrębniając wynik ogólnego budżetu, wynik bieżący oraz wynik majątkowy, a następnie analizując sytuację zadłużenia JST oraz źródeł finansowania deficytu jednostki.

Wynik budżetu gminy Lipnica w badanych latach przedstawiono na wykresie 4.10.

Wykres 4.10. Wynik wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

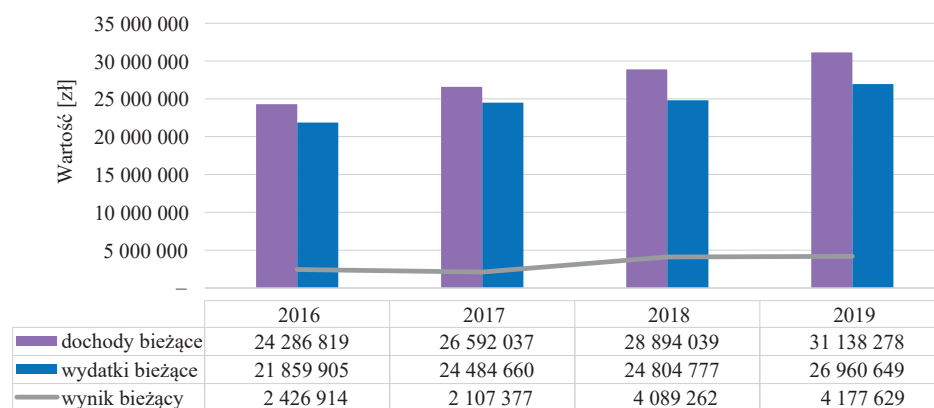
Analizując dane, dostrzega się, że wydatki oraz dochody w badanych latach ulegały wzrostowi. W 2018 r. dochody były wyższe od wydatków o 5,19%, dlatego wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 1 532 363 zł. Gmina Lipnica w 2016, 2017 i 2019 r. uzyskała ujemny wynik finansowy, co oznacza, że zrealizowała budżet z deficytem budżetowym. Największy deficyt budżetowy – w wysokości 436 777 zł – osiągnęła w 2017 roku. Powstawanie deficytu było podyktowane między innymi realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. W 2019 r. wystąpił natomiast

najniższy deficyt budżetowy, mimo najwyższych dochodów i wydatków. Świadczy to o pozyskaniu największych dochodów z jednoczesnym odpowiednim ulokowaniem środków finansowych.

W badanych latach gmina Lipnica korzystała z różnych form finansowania deficytu budżetowego. W 2016 i 2019 r. deficyt budżetowy został pokryty wolnymi środkami, które w myśl ustawy o finansach publicznych są „nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych”¹. Źródłem pokrycia deficytu w 2017 r. był natomiast kredyt.

Najbardziej istotnym wskaźnikiem, który umożliwia ocenę kondycji finansowej JST, jest różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, w konsekwencji przedstawiając wynik bieżący (operacyjny). Kształtowanie wyniku w aspekcie operacyjnym przedstawiono na wykresie 4.11.

Wykres 4.11. Wynik bieżący wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

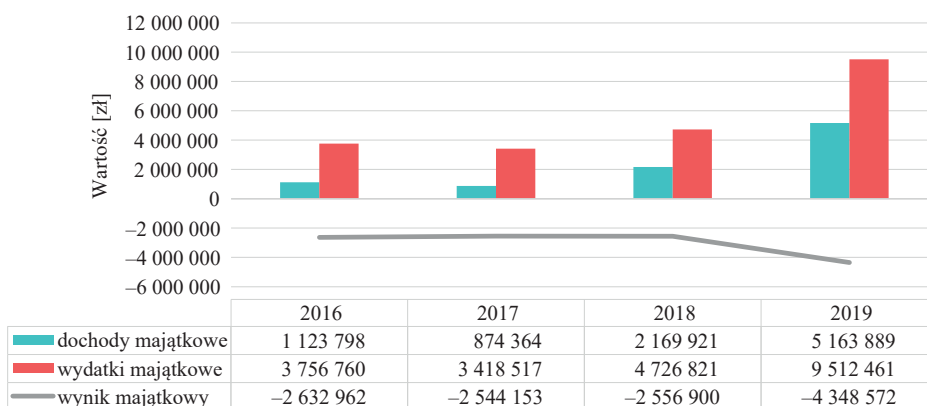
Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że w całym badanym okresie w działalności bieżącej gmina Lipnica uzyskiwała nadwyżkę operacyjną. Świadczy to o pokryciu wydatków bieżących dochodami bieżącymi. W badanej gminie nie wystąpiła nieprawidłowość ochrony finansów JST w świetle finansów publicznych, przejawiająca się finansowaniem wydatków bieżących w niewystarczającej części dochodami majątkowymi (zasada równoważenia budżetu w części operacyjnej).

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku..., dz. cyt., art. 217, ust. 2, pkt 6.

Dochody bieżące wraz z wydatkami bieżącymi w latach 2016–2019 sukcesywnie rosły. Można zauważyć, że większym tempem wzrostu charakteryzowały się dochody bieżące, wzrastając średnio z roku na rok o 9%, aczkolwiek wydatki bieżące również miały zachowaną wzrastającą tendencję, jednakże średnio z roku na rok wzrastały tylko o 7%. Nadwyżka operacyjna od 2017 r. wzrastała odpowiednio: w 2018 r. o 94%, a w 2019 r. o 2%. Najwyższa wartość nadwyżki operacyjnej wystąpiła w 2019 roku. Kluczową kwestią jest wypracowanie nadwyżki w obszarze operacyjnym, bowiem nadwyżka operacyjna informuje, ile środków pozostanie po pokryciu wydatków bieżących. Wynik dodatni daje wówczas możliwość przeznaczenia środków bieżących na finansowanie inwestycji lub innych wydatków majątkowych, a także umożliwia sfinansowanie wcześniejszego zadłużenia jednostki.

Zjawisko wystąpienia deficytu budżetowego w 2016, 2017 i 2019 r. znajduje odzwierciedlenie w perspektywie wyniku majątkowego gminy Lipnica. Kształtowanie się wyniku majątkowego na przestrzeni lat 2016–2019 przedstawiono na wykresie 4.12.

Wykres 4.12. Wynik majątkowy wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019

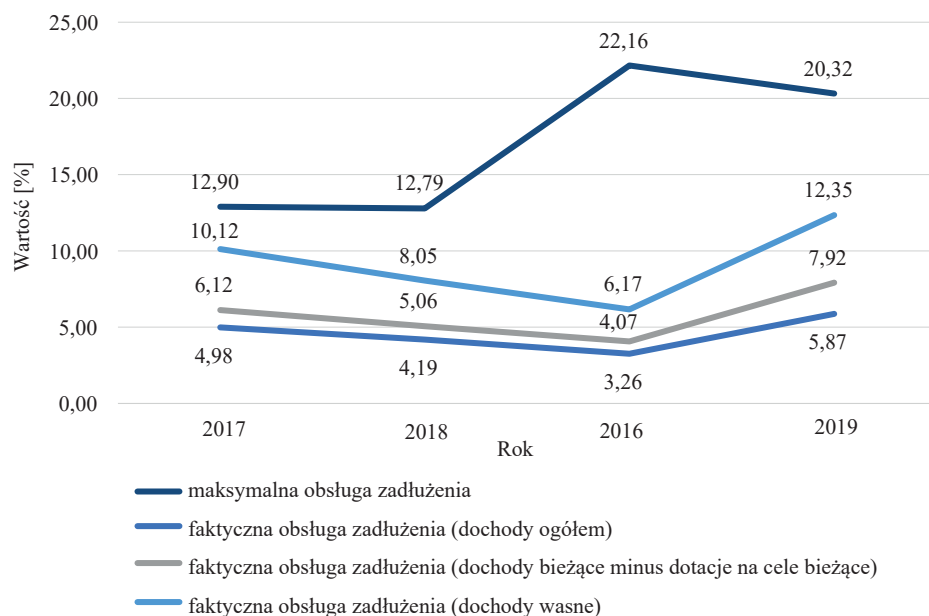


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Poddając analizie część majątkową wykonania budżetu, można stwierdzić, że w 2019 r. gmina Lipnica przeznaczała najwięcej środków na inwestycje, tym samym uzyskując największy ujemny wynik majątkowy. Wzrost wydatków majątkowych spowodowany był rozpoczęciem nowych inwestycji. Środki zostały przeznaczone przede wszystkim na budowę i modernizację dróg, budowę kanalizacji sanitarnej, a także inwestycje w środki trwałe (zakup samochodu pożarniczego, samochodów ciężarowych) oraz inwestycje w nabycie gruntów. Wydatki majątkowe od 2017 r. charakteryzowały się tendencją wzrostową.

W ujęciu retrospektywnym konsekwencją wyższej wartości wydatków majątkowych w odniesieniu do dochodów majątkowych jest występowanie niedoboru środków finansowych w obszarze majątkowym, co rodzi potrzebę pozyskania innych dochodów. Finansowanie wydatków majątkowych powoduje bowiem zaciąganie przez JST kredytów i pożyczek, a także emisję papierów wartościowych, co generuje zadłużanie jednostki. W dłuższej perspektywie czasu zadłużenie może powodować niestabilność finansową. Jedną z kwestii rodzących problem korzystania ze środków zwrotnych jest zdolność jednostki do spłaty zadłużenia. Zasadne zatem było wprowadzenie odpowiednich limitów zadłużenia, które obecnie wynikają z relacji zawartej w art. 243 ustawy o finansach publicznych i w sposób zindywidualizowany wyznaczają poziom bezpieczeństwa dla każdej JST. Należy nadmienić, że konstrukcja wzoru poddawana jest krytyce zarówno przez osoby ze świata nauki, jak i praktyków, dlatego też przepisy dotyczące ograniczeń możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych ulegają nieustannym zmianom. Indywidualny wskaźnik zadłużenia wraz z faktyczną obsługą zadłużenia w gminie Lipnica zaprezentowano na wykresie 4.13.

Wykres 4.13. Indywidualny wskaźnik zadłużenia w odniesieniu do faktycznej obsługi zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019

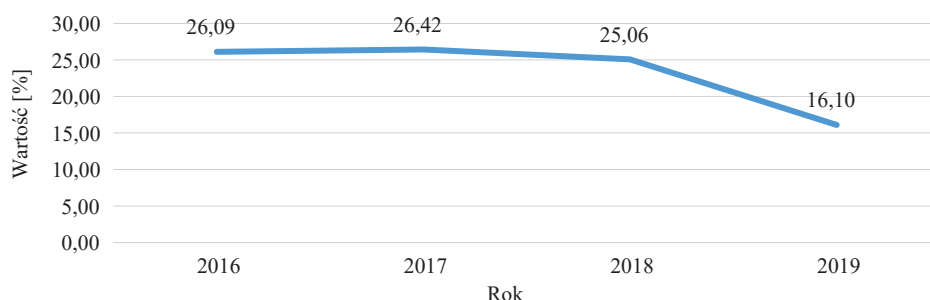


Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej gminy Lipnica oraz sprawozdań Rb-NDS i Rb-Z gminy Lipnica za lata 2016–2019.

W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, że gmina Lipnica w latach 2016–2019 zachowała ograniczenia zaciągania zobowiązań dłużnych. Przy wyliczeniach faktycznej obsługi długu uwzględniono łączne kwoty spłaty rat kredytu i wykupu papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę, wraz z odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych w stosunku do: dochodów własnych, dochodów bieżących po eliminacji dotacji na cele bieżące oraz dochodów ogółem. Faktyczna obsługa zadłużenia w latach 2016–2019 była mniejsza od maksymalnie ustalonej obsługi zadłużenia. Największa możliwość zadłużenia wystąpiła w 2018 r. (22,16%) – wówczas faktyczna spłata zadłużenia była najniższa. Wynika to z nadwyżki operacyjnej – im wyższa jest nadwyżka operacyjna, tym JST ma większą możliwość zaciągnięcia zadłużenia, ponieważ ma większe możliwości spłaty zobowiązań.

Dla pełnego obrazu sytuacji gospodarki finansowej warto przedstawić zadłużenie gminy Lipnica w latach 2016–2019. Wskaźnik ogólnego zadłużenia przedstawiono na wykresie 4.14.

Wykres 4.14. Wskaźnik zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-Z i Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

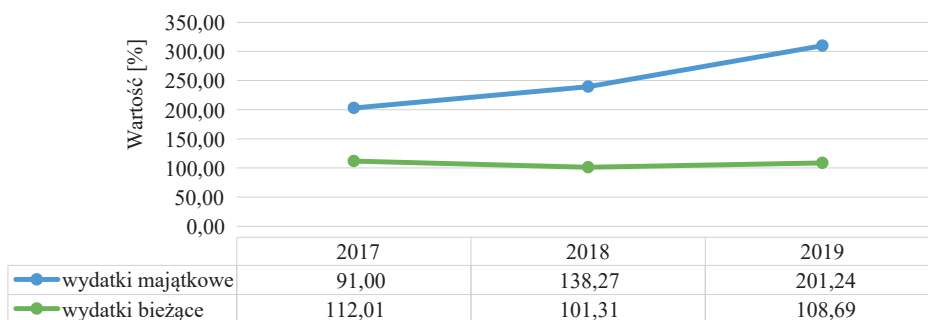
Głównymi zobowiązaniami według tytułów dłużnych gminy Lipnica w latach 2016–2019 były kredyty i pożyczki. Wskaźnik zadłużenia od 2017 r. zachowuje tendencję spadkową, co jest pozytywnie postrzegane. Oznacza to, że zobowiązania w odniesieniu do dochodów stanowią mniejszy udział. Wysoki wskaźnik zadłużenia w 2017 r. wynika między innymi z tego, że jednostka, oprócz zobowiązania wobec banku, miała również zadłużenie wobec innej jednostki sektora finansów publicznych, co wynikało z realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

4.4. Ocena gospodarki finansowej badanej jednostki w latach 2016–2019

Jednostki sektora finansów publicznych dysponują środkami finansowymi, które przeznaczane są na realizację zadań publicznych, jednakże środki te zawsze są ograniczone, aby możliwa była realizacja wszystkich zamierzonych przedsięwzięć. Trudnością w realizacji gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych jest wyznaczenie odpowiedniej proporcji między środkami finansowymi przeznaczanymi na potrzeby bieżące a realizacją podejmowanych działań rozwojowych jednostki, które wymagają przystosowania się jednostki sektora finansów publicznych do zmieniających się potrzeb społeczności lokalnej, a także koniunktury gospodarczej.

Przedstawiając wskaźnik dynamiki wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica, wnioskować można, w którym kierunku gmina przeznaczała środki finansowe. Wskaźniki dynamiki wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych zaprezentowano na wykresie 4.15.

Wykres 4.15. Dynamika wydatków bieżących i majątkowych w gminie Lipnica w latach 2016–2019

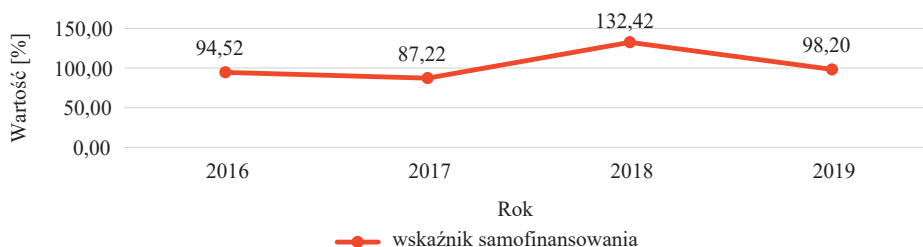


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Na podstawie przeprowadzonych obliczeń należy stwierdzić, że w 2017 r. gmina Lipnica przeznaczyła więcej środków na finansowanie działalności bieżącej, tym samym obniżając wydatkowanie inwestycyjne w porównaniu do 2016 r. Dynamika zachodzących w latach 2017–2019 zmian wskazuje sukcesywną tendencję wzrostową zarówno po stronie wydatków bieżących, jak i wydatków majątkowych. Zjawisko to świadczy o wzrastającym zapotrzebowaniu JST na zaspokajanie potrzeb bieżących, a także rozwoju gminy w obszarze inwestycyjnym. Kwestią istotną z punktu widzenia wydatków majątkowych jest rok 2019, w którym wydatki majątkowe wzrosły aż o 101,24% w porównaniu do roku poprzedniego.

Oceniając wystarczalność dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej na pokrycie inwestycji w gminie Lipnica, obliczono wskaźnik samofinansowania, który przedstawiono na wykresie 4.16.

Wykres 4.16. Wskaźnik samofinansowania gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Stopień finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych środkami własnymi gminy Lipnica w 2016 i 2019 r. oscyluje blisko 100%, co oznacza, że gmina posiadała zdolności do pokrycia prawie w 100% nakładów inwestycyjnych środkami własnymi. W 2017 r. wskaźnik samofinansowania był z kolei na najniższym poziomie i wyniósł 87,22%. Wysoka wartość wskaźnika w 2018 r., wynosząca 132,42%, oznacza niski poziom podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych gminy w stosunku do potencjalnych możliwości wynikających z własnych środków finansowych.

Jednym z ważniejszych aspektów w ocenie gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych jest zbadanie poziomu samodzielności finansowej JST. Samodzielność finansową możemy rozpatrywać z dwóch perspektyw: dochodowej oraz wydatkowej. Poziom samodzielności dochodowej wskazuje na możliwość dysponowania JST dochodami własnymi, które nie są uzależnione od władzy centralnej, a także możliwość generowania dochodów własnych jednostki. Samodzielność wydatkowa pozwala natomiast na rozdysponowanie zasobów pieniężnych, które nie są obligatoryjnie związane z realizacją konkretnych zadań. Wskaźniki samodzielności finansowej gminy Lipnica prezentuje tabela 4.5.

Samodzielność finansowa w części dochodowej uwzględnia dochody własne gminy Lipnica po wyeliminowaniu udziałów w podatkach PIT i CIT, które częściowo stanowią dochody budżetu państwa. Od 2016 do 2018 r. wskaźnik zachował tendencję wzrostową, co świadczy o większej niezależności gminy od źródeł dochodów podyktowanych polityką fiskalną państwa. W 2019 r. wskaźnik ten uległ spadkowi o niecałe sześć punktów procentowych w odniesieniu do 2018 r. – wówczas dochody własne generowane przez potencjał gminy stanowiły mniejszy udział w dochodach ogółem.

Wskaźnik samodzielności finansowej po stronie wydatkowej z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z podatków od osób fizycznych i osób prawnych w latach 2016–2019 średnio oscylował wokół wartości 51%. Uwzględniając dodatkowo w dochodach subwencję ogólną, która stanowi pewne źródło otrzymywanych dochodów przez gminę, można określić samodzielność finansową jednostki średnio na poziomie około 80%. Przedstawiając dokładniejszą samodzielność finansową gminy, wyeliminowano ze struktury subwencji ogólnej część oświatową, która ma charakter celowego przeznaczenia. Można było wówczas stwierdzić, że niezależność w dokonywanych wydatkach stanowiła średnio 56,90%. Gmina w latach 2016–2019 charakteryzowała się zróżnicowaną tendencją samodzielności finansowej, jednakże można stwierdzić wysoką swobodę wydatkowania środków finansowych, a także możliwość kreowania dochodów własnych na średnim poziomie 42% dochodów ogółem.

Tabela 4.5. Wskaźniki samodzielności finansowej gminy Lipnica w latach 2016–2019 [%]

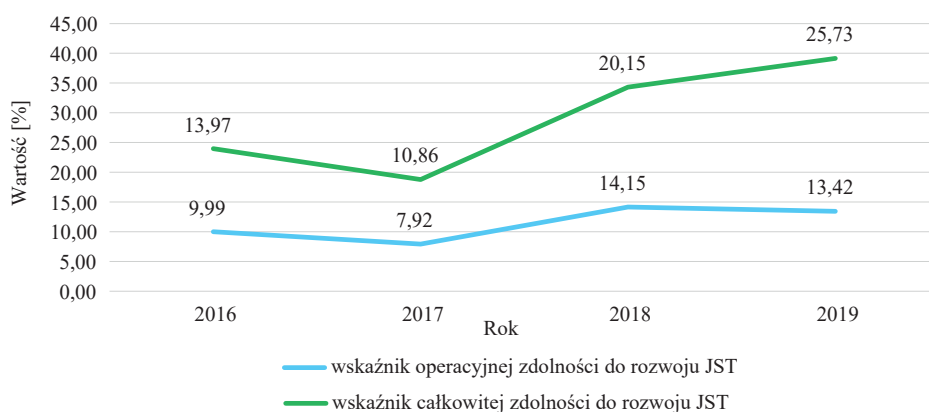
Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej	40,52	44,53	44,32	38,73
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT)	49,23	52,00	52,82	47,56
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT + subwencja ogólna)	82,17	83,25	80,07	74,13
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT + subwencja ogólna po wyeliminowaniu części oświatowej)	55,45	58,30	58,68	55,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S, Rb-PDP oraz Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Potencjał rozwojowy jednostki sektora finansów publicznych podyktowany jest wieloma czynnikami. Kreowanie rozwoju JST jest ściśle związane z atrakcyjnością danej gminy i staje się determinantą, która zwiększa poziom inwestycyjny, dzięki czemu gmina zaczyna budzić zainteresowanie wśród interesariuszy i mieszkańców. Atrakcyjność JST można określić na wiele sposobów – w ujęciu zarówno jakościowym, jak i ilościowym. Obliczając wskaźnik zdolności operacyjnej, uwzględniono wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki, natomiast wyeliminowano

dochody przeznaczone na finansowanie inwestycji. W związku z obliczeniami możliwa jest ocena udziału wypracowanej nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących. Przedstawiając wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju, uwzględniono nadwyżkę operacyjną wraz z dochodami majątkowymi w odniesieniu do dochodów ogółem. W związku z ograniczonym zakresem badań na wykresie 4.17 przedstawiono miary atrakcyjności gminy Lipnica z punktu widzenia gospodarki finansowej, a dokładniej rzecz biorąc, z perspektywy oceny możliwości finansowania dalszego rozwoju.

Wykres 4.17. Wskaźniki oceny zdolności rozwoju gminy Lipnica w latach 2016–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2019.

Faktyczna możliwość finansowania nowych przedsięwzięć rozwojowych gminy Lipnica od 2017 r. sukcesywnie rośnie. Największą nadwyżkę wolnych środków finansowych uzyskano w 2019 r., o czym świadczy wysoki wskaźnik zdolności operacyjnej oraz zdolności całkowitej. Przełożenie wartości wskaźników można zauważyć w wydatkach majątkowych, co oznacza, że gmina od 2017 r. wolne środki finansowe przeznaczała na zwiększenie inwestycji. Z przeprowadzonej analizy można wnioskować, że w przyszłości potencjał rozwojowy wraz z atrakcyjnością gminy będzie mieć tendencję wzrostową.

Przez pryzmat analizy w różnych obszarach można dokonać oceny całokształtu gospodarki finansowej gminy Lipnica w latach 2016–2019. Reasumując, nasuwają się następujące wnioski:

1. W 2017 i 2018 r. wykonane dochody przewyższały plan, co jest pozytywnie postrzegane.
2. Wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem (ponad 50%).

3. Wysoki udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych (średnio 31%).
4. Wysoki udział dotacji celowych z zakresu administracji rządowej w 2017 i 2018 r. w strukturze dotacji ogółem.
5. Dominującą pozycję w strukturze subwencji ogólnej stanowiła część oświatowa.
6. Większy udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem – największy udział w 2017 r. (97%).
7. Dominująca pozycja wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w strukturze wydatków bieżących.
8. W latach 2016–2019 największa część środków finansowych przeznaczana była na oświatę i wychowanie.
9. Wydatkowanie znaczącej części środków w dziale „rodzina”.
10. Wysoki udział wydatków inwestycyjnych w 2019 r. (26%).
11. Większy udział wydatków na zadania własne niż zadania zlecone.
12. Największy deficyt budżetowy w 2017 r., wystąpienie nadwyżki budżetowej w 2018 r.
13. Finansowanie deficytu budżetowego w głównej mierze wolnymi środkami (2016 i 2019), kredytem tylko w 2017 r.
14. W latach 2016–2019 wystąpiła nadwyżka operacyjna (największa w 2019 r.).
15. Największą część środków na inwestycje przeznaczono w 2019 r. (wystąpił również największy ujemny wynik majątkowy).
16. Największa zdolność do obsługi zadłużenia wystąpiła w 2018 r., tym samym przeznaczono najmniej środków na faktyczną obsługę zadłużenia.
17. Malejący od 2018 r. wskaźnik zadłużenia.
18. Wzrost wskaźnika samofinansowania od 2017 r.
19. W latach 2016–2019 wskaźnik samodzielności finansowej powyżej 50%.
20. Od 2017 r. wzrost potencjału i zdolności rozwojowej gminy.

Gmina Lipnica prawidłowo prowadzi gospodarkę finansową, która wpływa na efektywne wykorzystanie środków publicznych, zaspokajanie rosnących potrzeb mieszkańców, jak również realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, które w przyszłości wpłyną na zaspokojenie potrzeb i lepszego życia mieszkańców. Jednostka optymalnie wpływa na pozyskiwanie bieżących dochodów, które przeznacza na sfinansowanie bieżącego funkcjonowania jednostki, co w konsekwencji skutkuje generowaniem nadwyżki operacyjnej, która zasila potencjał rozwojowy gminy.

Część II

Finanse publiczne w dobie pandemii COVID-19
oraz wojny w Ukrainie – poziom lokalny
(2020–2021)

Rozdział 5

Dyferencjacja zjawisk finansowych z perspektywy finansów publicznych (lokalnych) jako efekt kryzysu finansowo-gospodarczego

5.1. Pandemia i wojna jako szok makro- i mikroekonomiczny

Epidemie, pandemie oraz konflikty zbrojne czy wojny zawsze zapisują się na kartach historii. W przypadku epidemii czy pandemii charakterystyczne dla współczesnych gospodarek liczne powiązania rynków i wzmożona mobilność społeczeństwa doprowadzają do szybkiego tempa rozwoju chorób.

Zarówno epidemie, pandemie, jak i wojny odciskają piętno na światowej gospodarce, kształtując losy społeczeństw i niosąc ze sobą niszczycielskie skutki na wielu płaszczyznach. Wywołują globalne oraz lokalne kryzysy i szoki gospodarcze. Tego typu kryzysy stanowią nieodłączny element rozwoju gospodarek świata.

Ludzkość już od wieków zmaga się z szokami makro- i mikroekonomicznymi wywołanymi przez pandemie i wojny. Kryzysy na stałe wpisały się w cykle koniunkturalne, uniemożliwiając rozwiniętym gospodarkom świata osiągnięcie szybkiego wzrostu i rozwoju gospodarczego. Kryzys zwykle jest zjawiskiem trudnym do przewidzenia.

Etymologicznie kryzys był utożsamiany z wydarzeniem przełomowym, punktem zwrotnym, lecz także z walką. Budowa cykli koniunkturalnych, obrazujących wahania koniunktury wyznaczanej przez takie mierniki jak¹:

- produkt krajowy brutto,
- stopa bezrobocia,
- stopa inflacji,

oparta jest na naprzemiennie występujących po sobie okresach ożywienia i recesji.

¹ W. Bęben, *Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności*, w: *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, red. S. Kańduła, J. Przybylska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 30–49.

Kryzys nie jest stałą fazą cyklu koniunkturalnego, a uwidacznia się między innymi przez spadek²:

- zatrudnienia,
- produkcji,
- inwestycji,
- wydatków konsumpcyjnych.

Kryzys, definiowany w korelacji z szokiem makro- i mikroekonomicznym, może się skupiać na całej gospodarce lub dotyczyć tylko jej części. Ze względu na złożoność tego zjawiska szoki kryzysowe identyfikuje się ze względu na sektor, w którym występują, ale również na ich zasięg terytorialny³. Szczegółową klasyfikację kryzysów zaprezentowano na rysunku 5.1.

Rysunek 5.1. Szczegółowa klasyfikacja kryzysów

Ze względu na sektor	Ze względu na zasięg terytorialny
– gospodarcze – bankowe – finansowe – giełdowe – walutowe – zadłużeniowe – agrarne – przemysłowe – handlu zagranicznego	– globalne – międzynarodowe – narodowe – regionalne – lokalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Wague, *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, 78, s. 81–94, http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2009_n78_s81.pdf; *Kryzysy światowe i recesje...*, dz. cyt.

Historycznie pierwsze kryzysy miały zasięg lokalny lub narodowy. Pandemia, wojna, a w wyniku tego sam kryzys czy szok to zjawisko, proces lub wydarzenie, które z jednej strony jest nieoczekiwane ze względu na niskie prawdopodobieństwo wystąpienia, a z drugiej – wywołuje znaczące negatywne skutki gospodarcze i społeczne.

² Kryzysy światowe i recesje – teoria, historia, przykłady, red. K. Piech, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2012.

³ Szerzej: M. Wague, *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, 78, s. 81–89, http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2009_n78_s81.pdf. [dostęp: 04.02.2023]; *Kryzysy światowe...*, dz. cyt.

Na przykład pandemia COVID-19 wpływała na życie społeczeństw w kilku falach, jednak tylko pierwsza była szokiem mającym duży wpływ na ceny na rynku finansowym⁴.

Pierwszy międzynarodowy kryzys wystąpił w 1720 r. Na uwagę zasługuje pierwszy kryzys światowy w 1857 r., kiedy spadki produkcji przybierały rekordowo niskie wartości. Wielki kryzys – ze względu na jego skalę, a także długość występowania – odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu gospodarki i postrzeganiu roli państwa w czasie kryzysu. Rozpocząty w 1929 r. rozprzestrzenił się na cały świat. Na ten kryzys składały się odpowiednio kryzysy⁵:

- przemysłowy,
- agrarny,
- walutowy,
- handlowy,
- bankowy.

Kryzys można zdefiniować jako załamanie gospodarcze, fazę cyklu gospodarczego, charakteryzującą się zmniejszeniem rozmiarów produkcji i konsumpcji, nakładów inwestycyjnych, dochodów realnych społeczeństwa, której zwykle towarzyszy wzrost bezrobocia, a czasami także spadek cen. Kryzys jako stan psychiki cechuje wysoki stopień napięcia emocjonalnego, w znacznej mierze odczuwanego jako stan strachu, zakłócenia równowagi psychicznej⁶. Często kryzys jest wynikiem epidemii, pandemii i wojny.

Wojna jest szokiem – definiowana jako zdarzenie, które w potężny sposób determinuje sytuację geopolityczną państw, ale również ma duży wpływ na gospodarki krajów, postrzeganie ryzyka oraz ceny na rynkach finansowych na całym świecie. Na przykład wojna w Ukrainie implikuje wiele działań. Kluczowa rola Rosji jako eksportera surowców energetycznych oraz Ukrainy jako eksportera żywności oznacza spotęgowanie silnej presji inflacyjnej oraz światowe zagrożenie recesją. Pojawia się ryzyko stagflacji, analogicznie do podaźowych szoków naftowych w latach 70. XX wieku⁷.

⁴ N.N. Taleb, *Black Swans and the Domains of Statistics*, „The American Statistician” 2007, 61(3), s. 198–200.

⁵ W. Bęben, *Kryzysy i pandemie...*, dz. cyt.

⁶ K. Czech, A. Karpio, M. Wielechowski, T. Woźniakowski, D. Żebrowska-Suchodolska, *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii Covid-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020, s. 10.

⁷ Szerzej: P. Mielus, *Reakcja rynku finansowego na wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej w porównaniu do reakcji na wybuch pandemii COVID-19 w Europie*, „Bezpieczny Bank” 2022, 86(1), s. 80–99.

Zarówno pandemie, jak i wojny wywołują wiele zróżnicowanych zjawisk gospodarczych. Jedne i drugie notowane są historycznie. Choroby epidemiczne o charakterze pandemii pojawiły się w Europie pod koniec XV wieku w przypadku pandemii kiły, a pandemia dżumy była notowana w latach 1663–1666. Pandemie wywoływały przede wszystkim choroby zakaźne, przeważnie wirusowe, takie jak grypa, która w latach 1889–1891 i 1918–1920 spowodowała pandemię światową zwaną „hiszpanką”⁸.

Wojna to starcia walczących stron, którym towarzyszą:

- narzucenie swojej woli wrogowi,
- ludzkie ofiary,
- brutalna przemoc,
- głód, cierpienie, choroby, śmierć,
- zerwanie więzów społecznych,
- zerwanie panującego porządku,
- zniszczenia.

Wojna w dalszym ciągu jest stereotypem, przestrzenią (frontem) zmagania dwóch regularnych armii (oddziałów sił zbrojnych) walczących państw, wykorzystujących poszczególne rodzaje wojsk, działania specjalnych formacji wojskowych, wyposażonych w najnowsze uzbrojenie i technologie militarne. To stosowanie technologii wspartych instrumentami cybernetycznego pola walki z jednej strony, a kompilacją działań nieregularnych, zasadzek i pułapek wzajemnie zastawianych na terenach objętych konfrontacją z drugiej⁹.

Wojnie towarzyszą często choroby, rany, które mogą być przyczyną wybuchu i rozwoju pandemii. Analizując historycznie korelację wojen oraz ich wpływ na rozwój epidemii, należy zwrócić uwagę na pandemię, jaka wybuchła w Atenach w trakcie wojny peloponeskiej – była to dżuma. Druga pandemia – duru brzuszego, ograniczyła zdolności bojowe Aten. Podobnie w 522 r. pandemia tyfusu umożliwiła Arabom podbój osłabionego imperium i Egiptu. Na początku I wojny światowej pojawił się wśród walczących oddziałów frontowych groźny wirus tyfusu płamistego. Epidemia wywołana tym wirusem w 1915 r. na froncie bałkańskim całkowicie zdeorganizowała dowódcze plany operacyjne. Jedną z najbardziej śmiertelnych okazała się jedna z odmian grypy, która pojawiła się w sierpniu 1918 r. Epidemia ta zaatakowała ludność Francji. Pandemia ta, wywołana wirusem H1N1, pochłonęła od 30 do 100 milionów ofiar. Wskazuje się, że w Europie w czasie

⁸ Z. Michalski, *Pandemia: zagrożenie o zasięgu światowym*, „Wiedza Obronna” 2009, 3, s. 18–27.

⁹ W. Lewicki, *Wojna na Ukrainie 2014 roku – retrospekcja wybranych aspektów*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, 20(3), s. 108–121.

wojen prowadzonych w latach 1733–1985 straciło życie około 8 milionów żołnierzy, w tym aż 81% zmarło wskutek chorób zakaźnych. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że pandemia grypy zwana „hiszpanką”, która panowała pod koniec I wojny światowej (1918–1920), spowodowała znacznie więcej ofiar wśród ludności niż wojna¹⁰.

Ostatni kryzys wywołany pandemią COVID-19 spowodował poważne implikacje społeczno-gospodarcze. Kryzys ten zdefiniowano jako ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok epidemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne. Nastąpiło zatrzymanie aktywności gospodarczej wielu państw¹¹. Wystąpił jednocześnie negatywny szok podażyowy i popytowy, co przedstawiono na rysunku 5.2.

Rysunek 5.2. Determinanty negatywnego szoku podażyowego i popytowego w wyniku wybuchu pandemii COVID-19

Szok popytowy	Szok podażyowy
– rosnąca niepewność – zagrożenie życia ludności – ograniczenie konsumpcji – ograniczenie wydatków	– ograniczenie działalności przedsiębiorstw – zerwane łańcuchy dostaw – przymusowe kwarantanny pracowników – liczne zwolnienia pracowników – spadek popytu

Źródło: opracowanie własne.

Szoki te były spowodowane nieprzewidywalnym rozprzestrzenianiem się globalnej pandemii. Szybkie tempo jej przenoszenia się potęgowały tragizm sytuacji w krajach i pogrążyły świat w trudnej walce z globalnym problemem. Dla społeczeństw czymś zupełnie nowym, nieznanym były: całkowita izolacja przez odcięcie połączeń transportowych i restrykcje administracyjne, narodowa kwarantanna, a także zakaz przemieszczania się. Trudno było zaakceptować:

1. Zawieszenie działalności niektórych fabryk, przedsiębiorstw, jednostek gospodarczych.
2. Zamykanie placówek oświatowych i przechodzenie na naukę zdalną.
3. Odwoływanie wszystkich wydarzeń kulturalnych, koncertów, zamykanie muzeów.
4. Samoizolację.

¹⁰ M. Kosznicki, *Epidemie i pandemie w wybranych polskich podręcznikach szkolnych historii dla szkół średnich po 1989 r.*, „Studia Historica Gedanensia” 2021, XII, s. 416–429; Z. Michalski, *Pandemia...*, dz. cyt.

¹¹ W. Bęben, *Kryzysy i pandemie...*, dz. cyt.

Do konsekwencji pandemii COVID-19 należy zaliczyć między innymi:

- silne ograniczenie popytu, zwłaszcza na surowce energetyczne,
- ograniczenie podaży, zwłaszcza usług, w związku z administracyjnymi ograniczeniami dotyczącymi mobilności,
- ograniczenie działalności gospodarczej,
- silny spadek cen ropy naftowej, spadek cen złota – w pierwszej fazie pandemii,
- bankructwa podmiotów,
- braki importowanych surowców,
- przerwanie łańcuchów dostaw,
- przerwanie ciągłości pracy,
- ujawnienie słabej strony integracji międzynarodowej i zależność państw.

Pandemia, wojna, kryzys kreują rzeczywistość społeczną, dramatycznie ją redukując i polaryzując. Spod zanikających normalności i reguł życia codziennego wyłaniało się zwykle kilka sił społecznych, pozwalających z jednej strony na przetrwanie pandemii czy wojny, z drugiej zaś na ocalenie dotychczasowego systemu polityczno-ekonomicznego państw¹².

Historycznie potwierdzono, że pandemia jakiejś groźnej choroby zakaźnej może wystąpić na danym terytorium czy w dużym środowisku nie tylko z przyczyn naturalnych, lecz także wskutek świadomego działania człowieka. Zamierzone użycie spreparowanych szczepów bakterii, wirusów, grzybów chorobotwórczych przez militarnego przeciwnika, grupy terrorystyczne, dywersyjne, obce państwo może mieć na celu między innymi:

1. Uzyskanie przewagi operacyjnej w prowadzonej walce.
2. Zagarnięcie terytorium danego państwa.
3. Uzyskanie dostępu do złóż i kopalin.
4. Wywołanie efektu psychologicznego (strachu, paniki, zamieszania).

Pandemie i wojny wywołują kryzysy. Każdy kryzys w istotny sposób wpływa na rozwijające się gospodarki i wymaga podejmowania działań polityki antykryzysowej, mających na celu niwelowanie skutków kryzysu. Interwencjonizm państwowy przejawia się wówczas między innymi w:

- robotach publicznych,
- zmianach stóp procentowych w bankach (kredyty i lokaty),
- ulgach podatkowych,
- płacach minimalnych,
- interwencyjnych skupach aktywów.

¹² Szerzej: F. Brzeźniak, *Epidemia strachu i wojenna mobilizacja. Pierwsze miesiące pandemicznego dyskursu publicznego w Polsce*, „Dyskurs i Dialog” 2020, 4(6), s. 79.

Zwykle bywa tak, że mimo globalnego charakteru kryzysu, wywołanego pandemią czy wojną, nie wszystkie państwa w równej mierze odczuwają jego skutki. Zależy to w głównej mierze od:

1. Działań mających na celu niwelowanie skutków kryzysu.
2. Szybkości podejmowanych decyzji.
3. Trafności podejmowanych decyzji.
4. Odwagi decyzyjnej, respektowania restrykcji przez społeczeństwo.

Do działań, które mogą się przyczyniać do ograniczania skutków kryzysu spowodowanego pandemią czy wojną, należy zaliczyć między innymi¹³:

- restrykcje, często uderzające w wolność obywatelską,
- ograniczanie możliwości przemieszczania się, w tym podróżowania,
- odwoływanie masowych wydarzeń,
- zakaz spotkań w gronie rodziny,
- zamykanie granic,
- zakaz zgromadzeń publicznych,
- godzinę policyjną,
- kwarantannę,
- przechodzenie na naukę zdalną lub hybrydową.

Kryzys wpływa na wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego. Instytucje kultury, placówki sportowe, kościoły i miejsca kultu religijnego w czasie ostatniej pandemii podlegały surowym ograniczeniom, określającym liczbę możliwych do przyjmowania osób. Zakaz, a z czasem limity gości uniemożliwiały zorganizowanie takich wydarzeń jak wesela, komunie, konsolacje. Kontakty rodzinne były znacząco ograniczane. Transport publiczny również podlegał restrykcjom. W autobusach, tramwajach, pociągach stopniowo limitowano dostępne miejsca w zależności od aktualnego stanu epidemiologicznego. Ograniczono funkcjonowanie urzędów oraz instytucji państwowych, wiele spraw można było załatwić jedynie przez internet. Służba zdrowia organizowała porady telefoniczne zamiast wizyt bezpośrednich, ograniczając do jednostkowych przypadków wizyty w ośrodkach zdrowia. Odwoływano wszystkie koncerty, mecze, zawody i występy. Zamykano wszystkie lub niektóre sklepy w galeriach handlowych. Luzowanie obostrzeń skutkowało otwieraniem sklepów spożywczych, aptek i drogerii. Usługi życia codziennego, takie jak zakłady kosmetyczne, fryzjerskie, tatuażu, salony urody, szkoły tańca, siłownie, to branże, które najdłużej pozostawały w zamknięciu ze względu na ich

¹³ A. Budzanowska, *Epidemie a reżimy*, „Horyzonty Polityki” 2020, 11(36), s. 11–24; W. Bęben, *Kryzysy i pandemie...*, dz. cyt.

niekluczowe do przetrwania znaczenie. Sanatoria limitowały nowych kuracjuszy¹⁴. To tylko niektóre przykłady zmian, do których musiały się przystosować społeczeństwo i gospodarka.

Przyczyny, skutki oraz działania w okresie pandemii, wojen i kryzysów znajdują odzwierciedlenie w przestrzeni informacyjnej. Często obserwuje się w takich okresach dezinformację, szumy informacyjne, które niosą ze sobą negatywne konsekwencje dla gospodarki i społeczeństwa. Chaos informacyjny ma realny wpływ na nastroje społeczne, a nawet politykę państw, może determinować podejmowanie decyzji administracyjnych – wpływać na ich skuteczność czy szybkość podejmowania, na ich ograniczoność w realnym świecie¹⁵.

Wymuszona szybkość podejmowania decyzji administracyjnych skutkowałą często brakiem odpowiedniego uregulowania prawnego wprowadzanych nakazów i zakazów, czym tłumaczono niesubordynację. Wielu przedsiębiorców, stojących najczęściej na skraju bankructwa, decydowało się na prowadzenie działalności „w podziemiu” (np. zakłady fryzjerskie czy kosmetyczne). Pojawiały się również demonstracje i protesty wyrażające niezadowolenie społeczeństwa¹⁶.

Należy podkreślić, że pandemia wymusiła dwutorowe podejście władz. Do środków zaradczych hamujących rozwój kryzysu, mających na celu spowolnienie dynamicznego wzrostu rozprzestrzeniania się choroby, dołączyły również i takie, które miały minimalizować powstałe już szkody. Powrót do aktywności gospodarczej był możliwy przez pakiety stymulacyjne, w Polsce określane tarczami antykryzysowymi, które chroniły przedsiębiorstwa przed ich likwidacją, niewypłacalnością, rosnącym zadłużeniem czy masowym zwalnianiem pracowników. Szeroko rozumiane ratowanie gospodarki obejmowało dofinansowywanie przedsiębiorstw, wzmocnienie systemu finansowego, program inwestycji publicznych, nakłady na ochronę zdrowia, a także pomoc finansową dla pracowników. Działania na arenie międzynarodowej, krajowej oraz lokalnej były zróżnicowane.

5.2. Pandemia i wojna – wpływ oraz skutki w ujęciu lokalnym

Jedną z cech współczesnej gospodarki światowej jest wzrost znaczenia rozwoju lokalnego i regionalnego w gospodarkach poszczególnych państw. Rozwój lokalny jest pochodną prowadzonej w państwie polityki gospodarczej, która nadaje kierunek dla lokalnych decydentów w działaniach na rzecz pobudzania rozwoju lokalnego.

¹⁴ W. Bęben, *Kryzysy i pandemie...*, dz. cyt., s. 45.

¹⁵ A. Jankowiak, *Teorie spiskowe na temat wojny na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, 4, s. 27–47.

¹⁶ W. Bęben, *Kryzysy i pandemie...*, dz. cyt., s. 46.

Postępujący proces decentralizacji uprawnień szczebla centralnego sprawia, że znaczny zakres możliwości oddziaływania znajduje się w rękach władz lokalnych¹⁷.

Pandemie i wojny powodują duże zmiany w funkcjonowaniu gospodarek na całym świecie. Całkowite zamknięcie niektórych sektorów gospodarki wywiera istotny wpływ na finanse publiczne, w tym samorządowe. Wprowadzanie różnego rodzaju dopłat i subwencji (nieodpłatnej i bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez państwo) dla jednostek gospodarczych oraz pracowników tych branż spowodowało wzrost deficytu budżetowego, długu publicznego oraz pogorszyło finanse samorządów lokalnych¹⁸.

Szoki i kryzysy pozwalają na stwierdzenie, że złożoność otaczającego nas świata jest zbyt duża, aby tradycyjne modelowanie czy planowanie mogło dać dobre rezultaty. Pozornie mało znaczące wydarzenia wspólnie mogą spowodować zmianę kierunku ścieżki rozwoju danego produktu czy aktywności gospodarczej. Zmiany te obejmują całe gospodarki, przedsiębiorstwa i społeczeństwa w aspekcie zarówno finansowym, jak i pozafinansowym.

Pandemie i wojny doprowadzają do kryzysów i determinują zmiany na świecie negatywnie wpływające na funkcjonowanie i rozwój gospodarek.

Sytuacja gospodarki danego kraju, a także otoczenia gospodarczego, wpływa na kondycję i możliwości rozwoju poszczególnych regionów kraju (lokalnie). Wydaje się, że zróżnicowana sytuacja poszczególnych branż w obliczu kryzysu, wraz z odmiennymi cechami strukturalnymi poszczególnych regionów kraju, warunkowała stopień wrażliwości na kryzys¹⁹. Zwykle notuje się straty gospodarcze, obserwuje się poziom spadku PKB oraz wzrost zadłużenia związany z tarczami antykryzysowymi.

Jak słusznie podkreśla A. Jarosz²⁰, deficyt budżetowy definiuje się jako grę hazardową, a główną rolę odgrywa niepewność i ryzyko. Niepewność co do przyszłości gospodarek, działań na poziomie lokalnym, tempa wzrostu gospodarczego czy rentowności aktywów powoduje, że „gra hazardowa” determinuje politykę rządów oraz władz lokalnych, która nakłada obciążenia na przyszłe pokolenia, ponieważ skutków pandemii, wojen, szoków i kryzysu nie sposób przewidzieć.

¹⁷ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 5.

¹⁸ A. Jarosz, *Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii COVID-19*, w: *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 99–111.

¹⁹ J.M. Nazarczuk, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, red. R. Kisiel, M. Wojarska, Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach, Olsztyn 2013.

²⁰ A. Jarosz, *Kształtowanie się deficytu budżetowego...*, dz. cyt., s. 102.

Kryzysy wywołują gwałtowne zmiany na rynku finansowym, wiążące się z niedoborem płynności lub niewypłacalnością uczestników rynku. Kryzys to zwykle zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok, który pociąga za sobą daleko idące decyzje administracyjne na poziomie rządowym i samorządowym. Porównanie kryzysu finansowego oraz kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie zaprezentowano w tabeli 5.1²¹.

Tabela 5.1. Kryzys finansowy oraz kryzys wywołany pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie

Kryterium rozróżnienia	Kryzys finansowy	Kryzys COVID-19 i wojny w Ukrainie
1	2	3
Okres	započetkowany w połowie 2007 r., szczyt przypadł na lata 2008–2009; trudno podać datę zakończenia	– COVID-19, zapoczetkowany w marcu 2020 r. – wojna w Ukrainie – luty 2022 r. – trudno określić okres trwania
Czynnik wywołujący	zapaść na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w USA (symbolicznie: upadek banku Lehman Brothers)	– czynnik pozagospodarczy – czynnik terytorialny – potencjał demograficzny i gospodarczy Ukrainy
Natura kryzysu	dotyczył przede wszystkim rynku nieruchomości w USA oraz sfery finansowej; w końcowej fazie nastąpiła transmisja jego impulsów na sferę realną	– dotknął sfery realnej gospodarki, zarówno podaźowej, jak i popytowej, oraz sfery finansowej – sfera bojowa (obronność kraju) – ludobójstwo
Sektory najbardziej dotknięte skutkami kryzysu	rynek kapitałowy, rynek walutowy, rynek międzybankowy i rynek kredytowy	– turystyka, hotelarstwo, gastronomia, branża artystyczna, inne usługi (fryzjerskie, kosmetyczne, sportowe, rozrywkowe) – sfera życia ludności na wszystkich poziomach: edukacja, kultura, zasoby, ochrona zdrowia, gospodarka żywnościowa

²¹ S. Kańduła, J. Przybylska, *Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu Covid-19*, w: *Gospodarka w czasie pandemii Covid-19*, red. S. Kańduła, J. Przybylska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 75–98.

1	2	3
Zasięg	przede wszystkim USA, Wielka Brytania i państwa Europy Zachodniej, ale także Chiny i Japonia	– ogólnoświatowy kryzys gospodarczy – kryzys migracyjny – kryzys humanitarny
Cechy kryzysu	upadek instytucji finansowych, straty banków, zachwianie na giełdach papierów wartościowych, w konsekwencji: spadek produkcji, wzrost bezrobocia, spadek konsumpcji i inwestycji	– głęboka recesja, znaczna skala spadku PKB i innych wskaźników; różnicowanie branżowo-sektorowe; różnicowanie przestrzenne; przybiera na sile wraz ze wzrostem liczby zakażeń i ustanawianiem kolejnych restrykcji (tzw. lockdownów) oraz słabnie wraz ze znoszeniem tych ograniczeń – naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych – naruszenie przez Rosję międzynarodowego prawa humanitarnego – wzrost cen paliw (ropy) – wysoka inflacja – blokady przestrzeni powietrznych i blokady morskie – konsekwencje kulturowe (sport, muzyka) dla Rosji – pomoc militarna oraz humanitarna dla Ukrainy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Kańduła, J. Przybylska, *Odpowiedź polskich gmin...*, dz. cyt., s. 78.

Należy wyraźnie podkreślić, że kryzys jest odczuwalny przez jednostki samorządu terytorialnego (lokalnie). Zaobserwowano negatywne zmiany praktycznie we wszystkich województwach w Polsce. Zarówno podregiony miejsko-wiejskie, jak również obszary miejskie i wiejskie odczuły negatywne skutki światowego kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie. Obserwuje się jednak pewne zróżnicowanie wpływu kryzysu na dochody i wydatki gmin, a do tych czynników różnicujących zaliczyć należy między innymi²²:

- rodzaj gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska),
- wielkość gminy (liczona liczbą mieszkańców),
- model samorządu terytorialnego,

²² D. Špaček, P. Dvořáková, *Impact of economic crisis on municipal budgets in the Czech Republic*, „European Research Studies Journal” 2011, XIV(1), s. 29–44.

- strukturę dochodów budżetowych na poziomie lokalnym,
- świadomość władz lokalnych (ich otwartość, kreatywność, zapobiegliwość, umiejętności zarządcze),
- zbyt optymistyczną postawę władz lokalnych,
- umiejętne wykorzystywanie instrumentów polityki budżetowej.

Szoki kryzysowe powodują gwałtowne spadki dochodów budżetowych, co bezpośrednio oddziałuje na dochody oraz wydatki jednostek samorządowych. Procesy decyzyjne, zapadające w obszarze gospodarki finansowej gmin, powiatów i województw, mają swoje istotne konsekwencje w całokształcie zjawisk dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego, a ostatecznie wpływają na jakość życia społeczności lokalnych²³.

Gospodarka finansowa obejmuje zagadnienie długu publicznego oraz deficytu sektora publicznego. W 2019 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 15 798 mln zł, a w 2020 r. – 161 544 mln zł, czyli wzrósł aż o 145 746 mln zł (ponad 900%). Jest to najwyższy poziom deficytu od lat. W 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 7% PKB i był aż o 6,3 punkty procentowe wyższy w stosunku do roku poprzedniego. Wcześniej tak wysoki deficyt (7,3–7,4% PKB) wystąpił w latach 2009–2010²⁴. W tabeli 5.2 zaprezentowano poziom deficytu instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2021.

Tabela 5.2. Poziom deficytu instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2022

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (mln zł)	–29 591,0	–5305,0	–17 009,0	–161 834,0	–48 195,0
Deficyt/nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (%)	–1,5	–0,2	–0,7	–7,0	–1,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020–2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2022-roku-za-lata-2019-2022gov.pl,1,36.html> [dostęp: 08.01.2022].

²³ Szerzej: K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa...*, dz. cyt., s. 7.

²⁴ A. Jarosz, *Kształtowanie się deficytu budżetowego...*, dz. cyt., s. 103.

Kryzys spowodował gwałtowny spadek dochodów budżetowych, co znacząco wpłynęło na dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, choć wpływ ten był zróżnicowany. Determinanty, które różnicują wpływ kryzysu zarówno na poziomie makro, jak i na poziomie lokalnym, to między innymi²⁵:

- stopień decentralizacji władzy (zakres odpowiedzialności samorządów lokalnych),
- struktura dochodów i wydatków na poziomie lokalnym,
- wrażliwość na wahania koniunktury gospodarczej,
- zdolność do absorbowania stresu fiskalnego, stabilność fiskalna,
- zakres, formy i skuteczność wsparcia otrzymywanego ze strony organów państwa.

Warto zasygnalizować, że negatywne konsekwencje kryzysu są bardziej dotkliwe dla małych gmin, dużych konglomeracji oraz gmin mających rozbudowany transport publiczny, a także wyjątkowo atrakcyjnych turystycznie. W przypadku tych gmin spadają znacząco dochody podatkowe, opłaty za parkowanie, opłaty uzdrowiskowe i klimatyczne, wpływy z najmu lokali socjalnych oraz komunalnych. Towarzyszą temu zjawisku wydatki na: zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego obywatelom, dodatkowe usługi zdrowotne, zapewnienie miejsc noclegowych oraz wyżywienia uchodźcom z Ukrainy, pomoc dla przedsiębiorców.

Oczywiście samorząd terytorialny jest elementem sektora finansów publicznych, dlatego zjawiska kryzysowe przenikają z poziomu makro do systemu finansów samorządowych, lokalnych. W obliczu rzeczywistego i finansowego kryzysu rolę rządu, a przede wszystkim polityki fiskalnej należy uznać za kluczową. Tymczasowe obniżenie podatków oraz wzmożone wydatki publiczne, pomimo oczywistego negatywnego wpływu na sytuację budżetową, wydają się obecnie najbardziej rozsądnym podejściem w realizacji polityki fiskalnej. Jednakże powiększając ekspansję fiskalną, rządy narodowe powinny mieć na względzie zachowanie stabilności finansów publicznych²⁶.

Pamiętając, że wydatki podsektora samorządowego (lokalnego) stanowią coraz większą część PKB danego kraju, finanse lokalne są coraz bardziej wrażliwe na negatywne szoki zewnętrzne związane z kryzysami²⁷.

Negatywne szoki zewnętrzne wywołują zmiany w prowadzonej polityce finansowej danego państwa. Oprócz kategorii deficytu budżetowego pojawia się również dług publiczny. Teoria ekonomii definiuje dług publiczny jako finansowe zobowiązanie

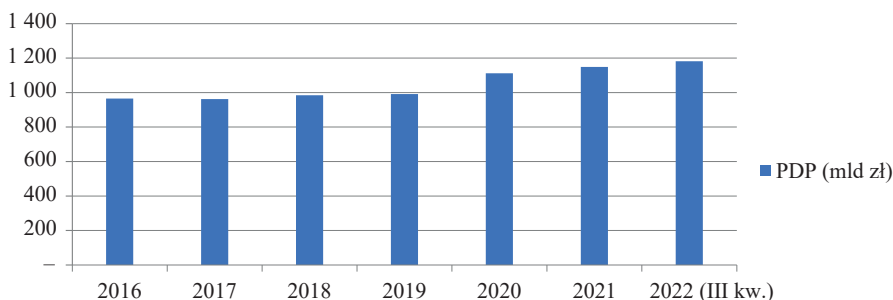
²⁵ S. Kańduła, J. Przybylska, *Odpowiedź polskich gmin...*, dz. cyt., s. 79.

²⁶ K. Czech, A. Karpio, M. Wielechowski, T. Woźniakowski, D. Żebrowska-Suchodolska, *Polska gospodarka...*, dz. cyt., s. 34.

²⁷ B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltex, 2010.

władz publicznych (rządowych i samorządowych) z tytułu zaciągnięcia pożyczek. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych państwowy dług publiczny to wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami²⁸. Kształtowanie się państwowego długu publicznego w latach 2016–2022 przedstawiono na wykresie 5.1.

Wykres 5.1. Kształtowanie się państwowego długu publicznego w latach 2016–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2022-roku-za-lata-2019-2022gov.pl,1,36.htm> [dostęp: 03.02.2023].

W badanym okresie kwota państwowego długu publicznego systematycznie rosła, a głównym składnikiem tego długu jest dług Skarbu Państwa, który zwykle znacząco rośnie w okresach kryzysów, wojen i pandemii. Czynniki, które determinują wysokość długu publicznego, przedstawiono na rysunku 5.3.

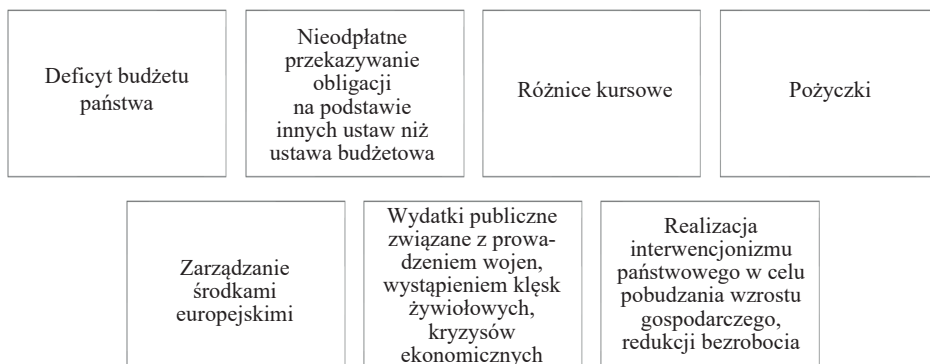
Niezależnie od źródeł czynników determinujących powstawanie długu publicznego, wpływ kryzysu na gospodarkę determinuje podejmowanie przez rząd oraz samorządy lokalne określonych działań. Problemy gospodarcze kraju oraz destabilizacja finansów publicznych wymaga:

- wdrażania ogólnopaństwowych programów pomocowych (tarcz antykryzysowych),
- wdrażania programów oraz strategii na poziomie lokalnym,

których celem jest ochrona miejsc pracy oraz zapewnienie płynności zagrożonym przedsiębiorstwom.

²⁸ Szerzej: A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 92–140; A. Jarosz, *Kształtowanie się deficytu budżetowego...*, dz. cyt., s. 103.

Rysunek 5.3. Czynniki determinujące wysokość długu publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Dobry, skuteczny i efektywny program antykryzysowy charakteryzuje się określonymi cechami, do których można zaliczyć między innymi²⁹:

- a) szybkość opracowania i wdrożenia,
- b) ukierunkowanie na długookresowe problemy podmiotów,
- c) skierowanie do sektorów, w których spada liczba miejsc pracy,
- d) skierowanie do branż wrażliwych,
- e) skoncentrowanie na inwestycjach,
- f) respektowanie zasady sprawiedliwości społecznej.

Kryzysy silnie uwypukliły znaczenie i rangę samorządu terytorialnego. Konsekwencje pandemii i wojny w Ukrainie pokazały jego fundamentalną rolę w tworzeniu bezpiecznych i efektywnych warunków życia i pracy mieszkańców. Polskie regiony i samorządy lokalne będą musiały podjąć działania wzmacniające odporność swoich systemów.

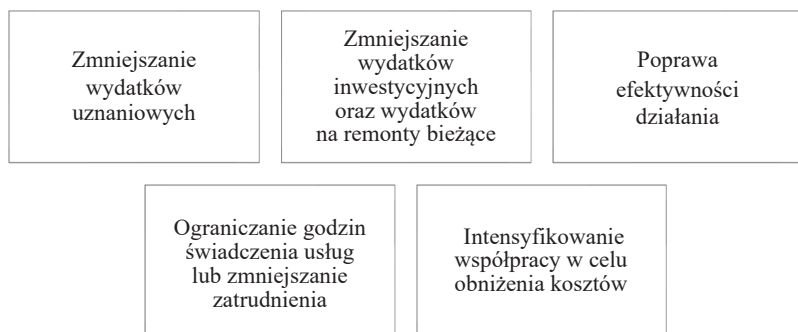
Gminy mogą przyjmować różne strategie działań, co przedstawiono na rysunku 5.4.

Kryzys wpłynął na spadek liczby planowanych oraz zrealizowanych inwestycji lokalnych, a wiele projektów zostało przesuniętych w czasie. W dobie kryzysu energetycznego władze lokalne zastanawiają się, jak zimą ogrzać swoich mieszkańców i jak w przyszłości ograniczyć koszty energii, mając w perspektywie brak środków z KPO i funduszy spójności.

²⁹ S. Kańduła, J. Przybylska, *Odpowiedź polskich gmin...*, dz. cyt., s. 81.

Zmieniają się również finanse samorządów, maleje w ich łącznych dochodach udział dochodów własnych, a wzrasta udział dotacji zewnętrznych. Ogranicza to samodzielność JST. Samorządy obniżają górne stawki podatkowe oraz ograniczają udzielane ulgi, zwolnienia, stosując odroczenia podatkowe i ich umorzenia.

Rysunek 5.4. Strategie lokalne w dobie kryzysu



Źródło: opracowanie własne.

Trudności z bilansowaniem dochodów i wydatków bieżących oraz pandemia COVID-19 wpłynęły na spadek wydatków majątkowych JST w strukturze wydatków ogółem. Niedobór budżetowy w gminach finansowany był przede wszystkim środkami pochodzącymi z przychodów zwrotnych (ich uzyskiwanie wiąże się z zaciąganiem długu publicznego i koniecznością zwrotu otrzymanych środków)³⁰.

Przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym odbywa się z wykorzystaniem instrumentów interwencjonizmu lokalnego. Interwencjonizm ma na celu łagodzenie skutków kryzysu. Jak słusznie podkreśla M. Kogut-Jaworska³¹, wśród instrumentów, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi występującymi po stronie dochodów budżetowych, wymienia się:

- instrumenty polityki fiskalnej (podatki i opłaty: od nieruchomości, rolny, leśny, opłata targowa, skarbową, miejscową),
- instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia (sprzedaż gruntów, najem, dzierżawa, sprzedaż akcji i udziałów),

³⁰ K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport. Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespoly/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk__2021_11_25-1.pdf [dostęp: 04.02.2023].

³¹ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego...*, dz. cyt., s. 86–88.

- instrumenty polityki cenowej (opłaty za wodę i ścieki, opłaty za centralne ogrzewanie, opłaty za bilety komunikacji miejskiej),
- instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczania środowiska przyrodniczego,
- instrumenty związane z dochodami w zakresie pomocy publicznej.

Natomiast wśród instrumentów, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi występującymi po stronie wydatków budżetowych, należy wymienić³²:

- instrumenty związane z wydatkami inwestycyjnymi (wydatki na: budowę dróg, sieci wodociągowych, infrastrukturę energetyczną, infrastrukturę mieszkaniową, transport zbiorowy, utrzymanie czystości w gminie),
- instrumenty związane z wydatkami na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego (dopłaty do: inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, agencji rozwoju lokalnego, ośrodków doradczo-szkoleniowych),
- instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne (wydatki działań informacyjnych: w zakresie zakładania działalności gospodarczej, instytucji świadczących usługi biznesowe),
- instrumenty związane z wydatkami w zakresie pomocy publicznej (dotacje dla przedsiębiorców, pożyczki, kredyty, poręczenia i gwarancje).

W okresie kryzysu samorząd lokalny mógł wykorzystać na podstawie szczególnych ustaw nadzwyczajne instrumenty polityki dochodowej, co przedstawiono w tabeli 5.3.

Decyzje o zastosowaniu wymienionych instrumentów były podejmowane przez poszczególne gminy samodzielnie. Należy tu jednak pamiętać, że gminy nie są autonomiczne, co oznacza, że mogą podejmować tylko takie decyzje, które są dozwolone prawem. W dobie pandemii i wojny na szczeblu lokalnym możliwa jest realizacja zadań, które mogą niwelować negatywne skutki kryzysu zarówno przez wsparcie finansowe, jak i eliminację barier prawnych w prowadzeniu działalności podmiotów gospodarczych. Do tych działań należy zaliczyć między innymi:

- przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw oraz prowadzenie polityki „drugiej szansy”, w tym analiza możliwości uruchomienia instrumentu wsparcia dla przedsiębiorcy mającego problemy z utrzymaniem płynności na skutek opóźnień w płatnościach,
- ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, co przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw i umożliwi utrzymanie akcji inwestycyjnej, a zatem sfinansowanie inwestycji zarówno nowych, jak i już rozpoczętych,

³² Tamże.

- promocję alternatywnych źródeł finansowania działalności przedsiębiorstw (np. faktoring, forfaiting, franczyza, fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, leasing),
- zwiększenie atrakcyjności instrumentu specjalnych stref ekonomicznych,
- działania na rzecz wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych,
- zmiany w zakresie planowania, w tym finansowego oraz inwestycyjnego.

Tabela 5.3. Wybrane, nadzwyczajne instrumenty polityki dochodowej

Rodzaj instrumentu	Wyszczególnienie
Polityka fiskalna – zwolnienie	zwolnienie od podatku od nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej
Polityka fiskalna – ulga	przedłużenie terminów płatności podatku od nieruchomości
Polityka fiskalna – zwolnienie	zwolnienie od podatku od nieruchomości, gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności w sferze pożytku publicznego
Polityka fiskalna – ulga	przedłużenie terminów płatności rat podatku od nieruchomości podmiotom działającym w sferze pożytku publicznego, których płynność finansowa uległa pogorszeniu
Dotyczące korzystania z majątku – zwolnienie	niepobieranie czynszu najmu i dzierżawy oraz opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie
Dotyczące korzystania z majątku – ulga	a. postanowienie o pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność JST b. cywilnoprawne należności przypadające JST mogły być umarzane, a terminy ich spłaty odraczane lub rozkładane na raty
Dotyczące opłat za usługi – zwolnienie	a. z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych b. przedłużenie terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Kańduła, J. Przybylska, *Odpowiedź polskich gmin...*, dz. cyt., s. 84–85.

Konkludując, należy zauważyć, że kryzys gospodarczy, który zapoczątkowany został wybuchem pandemii COVID-19 oraz wybuchem wojny w Ukrainie, w wyniku gęstej i rozbudowanej sieci połączeń, charakterystycznej dla współczesnych gospodarek rynkowych, szybko rozprzestrzenił się na inne dziedziny światowej gospodarki. Z uwagi na znaczące związki sektora finansów publicznych z podmiotami gospodarki realnej pogorszenie koniunktury nie pozostało bez wpływu na stan finansów publicznych na poziomie makro oraz na płaszczyźnie lokalnej. Znacząco zmieniała się sytuacja finansowa gmin, chociaż należy wyraźnie podkreślić, że była ona zróżnicowana, na co wpływ miały różne czynniki oraz korelacje.

Rodział 6

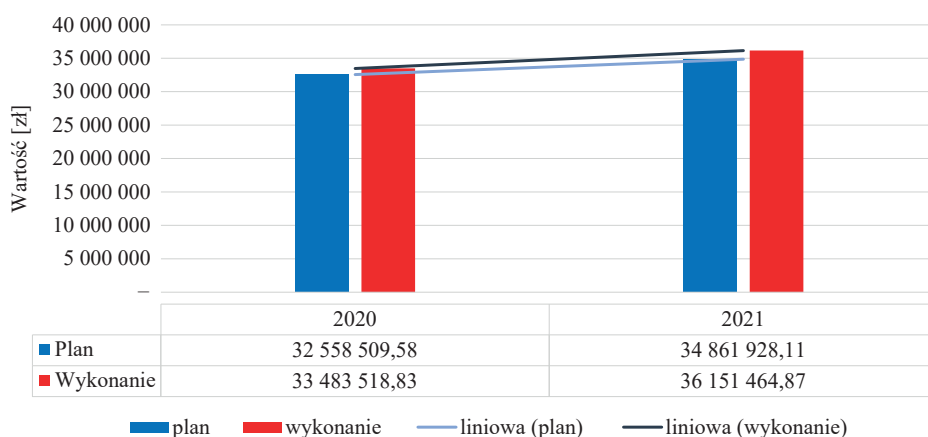
Ocena gospodarki finansowej gminy Lipnica na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2020–2021

6.1. Analiza dochodów gminy Lipnica w latach 2020–2021

Gospodarka finansowa JST opiera się na budżecie gminy, który stanowi narzędzie mające na celu zapewnienie niezależności w zakresie funkcjonowania i finansowania działań. Odpowiednie gospodarowanie środkami finansowymi zapewnia możliwość osiągnięcia nałożonych na samorząd celów i realizację zadań.

Trwająca pandemia COVID-19 oraz tocząca się na terenie Ukrainy wojna wpłynęły na funkcjonowanie całej gospodarki, wobec czego JST musiały również zmierzyć się z ich negatywnymi skutkami. Sposób funkcjonowania JST w warunkach panującej niepewności spowodował zmiany w budżecie gminy zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych.

Wykres 6.1. Plan i wykonanie dochodów gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Wykonanie dochodów w odniesieniu do planu w gminie Lipnica kształtowało się w następujący sposób:

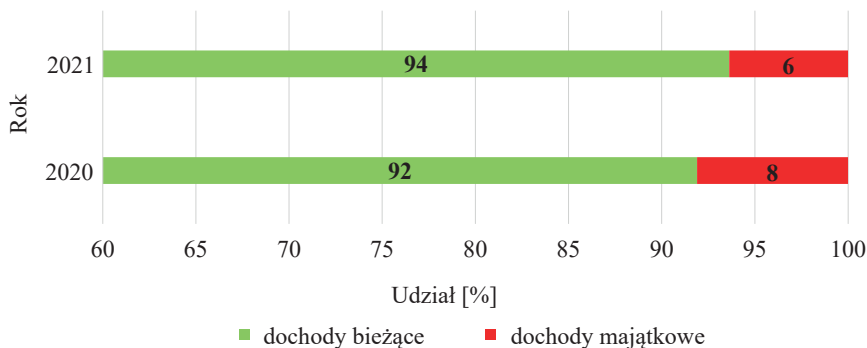
- w 2020 r. wyniosło 102,84%,
- w 2021 r. wyniosło 103,70%.

Na wykresie 6.1 przedstawiono planowane i wykonane ogólne dochody gminy Lipnica w latach 2020–2021.

Poddając analizie realizację zaplanowanych dochodów przez gminę Lipnica w latach 2020–2021, można stwierdzić, że wykonanie dochodów zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r. jest wyższe od planu ujętego w budżecie gminy. Należy zwrócić uwagę, że w badanym okresie trend ma charakter rosnący, aczkolwiek wyjątkową uwagę należy zwrócić na spadek wykonania dochodów w 2020 r. o 7,76%, a w 2021 r. o 0,42% w odniesieniu do 2019 r.

Rok 2020 oraz 2021 stał się okresem trudnym zarówno dla gospodarki, jak i dla JST. Wybuch pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie nie spowodowały spowolnienia ani zatrzymania zachodzących procesów gospodarczych. JST pomimo wielu trudności musiały realizować założone cele i osiągać rezultaty. Gmina Lipnica w latach 2020–2021 pozyskała dochody bieżące oraz dochody na realizację inwestycji, których strukturę w poszczególnych latach przedstawiono na wykresie 6.2.

Wykres 6.2. Struktura dochodów bieżących i dochodów majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

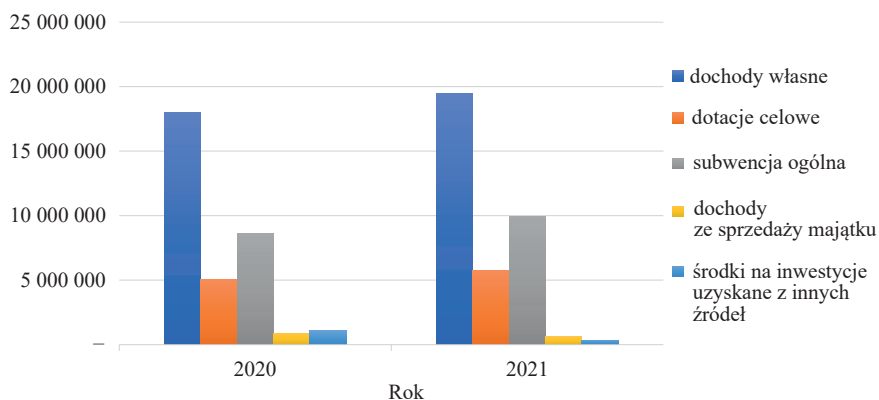
Poddając obserwacji poszczególne lata, można stwierdzić, że w strukturze dochodów znaczący udział stanowią dochody bieżące. Stanowią one średnio 93% struktury budżetu, natomiast dochody majątkowe stanowią średnio 7% struktury budżetu gminy Lipnica. Dochody majątkowe pozyskane przez gminę w 2020 r. wynoszą 8%,

a w 2021 r. – 6%. W 2021 r. nastąpił spadek dochodów majątkowych o 15% w porównaniu do roku poprzedniego. Należy zwrócić uwagę, że tendencją spadkową charakteryzuje się również rok 2020 w porównaniu do roku 2019 – wówczas dochody majątkowe uległy spadkowi o 47,75%. Od 2019 r. nastąpił sukcesywny spadek pozyskiwanych dochodów majątkowych przez gminę, średnio z roku na rok o 33,20%. Pozyskiwane dochody związane z bieżącą działalnością z roku na rok wzrastają średnio o 4,26%.

Wyjątkową uwagę należy zwrócić na fakt, że w 2020 i 2021 r. gmina Lipnica pozyskała dodatkowe środki finansowe w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL). Dofinansowanie skierowane jest na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkowe środki budżetowe przekazane gminom są przejawem trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wynikającej z pandemii COVID-19. Rządowe środki finansowe przeznaczone zostały w gminie na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową.

Wyszczególnienie dochodów pozyskanych przez gminę Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.3.

Wykres 6.3. Wysokość dochodów w gminie Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Analiza porównawcza wyników uzyskanych w latach 2020–2021 pozwala na stwierdzenie dużej dysproporcji w źródłach dochodów pozyskiwanych przez gminę Lipnica. W latach 2020–2021 najwyższą pozycję w strukturze dochodów zajmują dochody własne gminy, które stanowią średnio około 54% dochodów ogółem. W odniesieniu do 2019 r. dochody własne z roku na rok rosły średnio o 62,56%.

Obserwując poziom subwencji ogólnej, można stwierdzić, że w 2021 r. była wyższa o niecałe 16% w porównaniu do roku poprzedniego. Kolejną grupą dochodów są dotacje celowe, które stanowią średnio około 16% ogółu dochodów. W strukturze dochodów ogółem można zauważyć znikomy udział dochodów ze sprzedaży majątku oraz środków pozyskanych na inwestycje z innych źródeł. W 2021 r. nastąpił spadek dochodów ze sprzedaży majątku o 30,31% w odniesieniu do roku poprzedniego. Również środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł uległy spadkowi o 67,78% w porównaniu do roku poprzedniego. Jednakże przeprowadzone badania wskazują w odniesieniu do roku bazowego (2019) wzrost w obu latach (2020 i 2021): dochodów własnych, dotacji celowych oraz dochodów ze sprzedaży majątku. Spadkowi wartości w 2020 i 2021 r. w odniesieniu do roku 2019 uległy środki pozyskane na inwestycje z innych źródeł.

Główny odsetek struktury dochodów ogółem gminy Lipnica w 2020 i 2021 r. stanowią dochody własne. Strukturę kształtowania się dochodów własnych zaprezentowano w tabeli 6.1.

Tabela 6.1. Struktura głównych dochodów własnych z podatków i opłat gminy Lipnica w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020		2021	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
PIT	2 922 303	30,73	3 294 662	30,26
CIT	108 920	1,15	15 890	0,15
Podatek w formie karty podatkowej	399	0,00	936	0,01
Podatek rolny	68 204	0,72	68 985	0,63
Podatek od nieruchomości	2 808 435	29,53	3 292 060	30,24
Podatek leśny	476 778	5,01	488 892	4,49
Podatek od środków transportowych	248 049	2,61	275 404	2,53
Podatek od spadków i darowizn	64 969	0,68	80 868	0,74
Podatek od czynności cywilnoprawnych	286 059	3,01	327 847	3,01
Wpływy z opłaty skarbowej	29 585	0,31	34 667	0,32
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	1 533 755	16,13	1 971 576	18,11
Wpływy z usług	963 139	10,12	1 034 260	9,51
Razem	9 510 595	100,00	10 886 047	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S oraz Rb-PDP gminy Lipnica za lata 2020–2021.

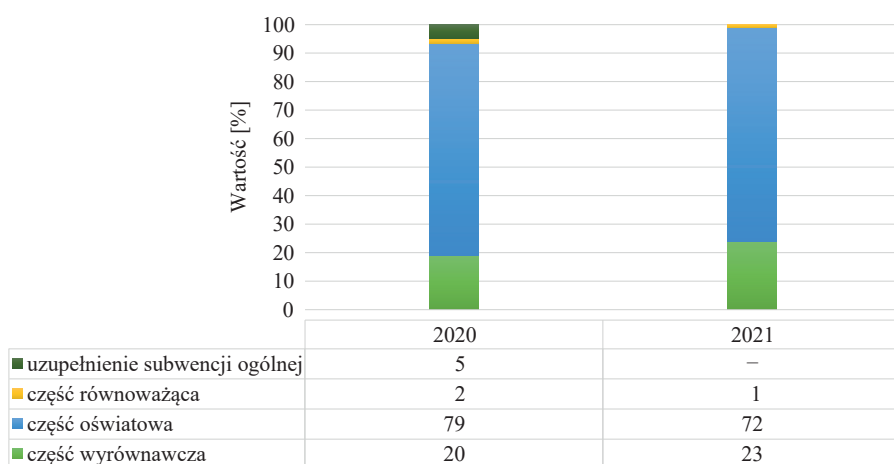
Istotny wpływ na kształtowanie się dochodów własnych gminy Lipnica w latach 2020–2021 ma podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz podatek od nieruchomości. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) w 2020 r. wynosił 30,73%, a w 2021 r. – 30,26% struktury dochodów własnych gminy. Podobną, lecz nieco odmienną strukturę udziału wykazuje podatek od nieruchomości – w 2020 r. stanowił 29,53%, a w 2021 r. – 30,24% struktury dochodów własnych gminy.

Należy wspomnieć, że w 2020 r. nastąpił spadek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) o 3,59% w porównaniu do roku poprzedniego. Zmniejszenie dochodów z tego tytułu związane jest między innymi z wejściem zmian w przepisach podatkowych. W 2020 r. nastąpiło obniżenie stawek podatku dochodowego z 18% do 17% oraz został wprowadzony tak zwany zerowy PIT dla osób poniżej 26. roku życia.

Analizując strukturę głównych dochodów własnych, należy stwierdzić, że znikomy wpływ na kształtowanie się dochodów gminy Lipnica w latach 2020–2021 mają: podatek w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek rolny i wpływy z opłaty skarbowej. Wymienione dochody własne stanowią mniej niż 1% struktury dochodów własnych badanej JST.

Należy zwrócić wyjątkową uwagę na fakt, że w 2021 r. wzrostowi uległy prawie wszystkie pozycje dochodów własnych gminy Lipnica w odniesieniu do roku poprzedniego. Spadkowi o 85% uległy jedynie dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych.

Wykres 6.4. Struktura subwencji ogólnej gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

W przypadku wpływów z podatków i opłat lokalnych istotny jest również to, że w 2021 r. gmina Lipnica w okresie sprawozdawczym nie stosowała maksymalnych stawek wynikających z obwieszczenia wydanego przez Ministra Finansów.

Kolejnym istotnym źródłem dochodów JST jest subwencja ogólna. Strukturę subwencji ogólnej gminy Lipnica otrzymanej w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.4.

Z kolei uwzględniając charakter lat 2020–2021, należy podkreślić, że w 2020 r. gmina Lipnica otrzymała dochody stanowiące uzupełnienie subwencji ogólnej w wysokości 5% struktury konstrukcji subwencji ogólnej.

W toku przeprowadzonych badań należy zwrócić uwagę na dochody otrzymane w postaci dotacji. W tabeli 6.2 przedstawiono dotacje otrzymane przez gminę Lipnica w latach 2020–2021.

Tabela 6.2. Dotacje w gminie Lipnica w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	Wartość dotacji celowej [zł]			
	2020		2021	
Dotacje celowe z zakresu administracji rządowej	4 285 696		4 254 112	
Dotacje celowe na zadania własne	531 878		1 145 221	
Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	1 000		40 822	
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST	257 790		275 320	
Razem	5 076 364		5 715 475	
Wyszczególnienie	Struktura	Dynamika	Struktura	Dynamika
	[%]			
Dotacje celowe z zakresu administracji rządowej	84,42	114,50	74,43	99,26
Dotacje celowe na zadania własne	10,48	101,94	20,04	215,32
Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	0,02	100	0,71	4 082,20
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST	5,08	266,56	4,82	106,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S, Rb-50 oraz Rb-27ZZ gminy Lipnica za lata 2020–2021.

W tabeli 6.2 przedstawiono łącznie uzyskane dotacje na zadania bieżące oraz dotacje na inwestycje. Analizując dynamikę uzyskanych dotacji przez gminę Lipnica w latach 2020–2021, można wskazać na tendencję rosnącą dotacji celowych w 2020 r. w odniesieniu do roku poprzedniego. W 2021 r. nastąpił wzrost dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST o 6,80% w odniesieniu do roku 2020. Dotacja celowa z zakresu administracji rządowej uległa spadkowi o niecały 1% w porównaniu do roku 2020. Gmina w 2021 r. otrzymała znaczącą kwotę dotacji celowej na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (40 822,00 zł) w porównaniu do roku poprzedniego. Otrzymana dotacja realizowana była w obszarze „oświata i wychowanie”. Głównymi obszarami realizacji zadań z zakresu dotacji celowych są działy: „rodzina”, „rolnictwo i łowiectwo”, „oświata i wychowanie” oraz „pomoc społeczna”. Dotacje celowe o charakterze inwestycyjnym natomiast realizowane są w ramach działu „bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, „gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (gospodarka ściekowa i ochrona wód), „transport i łączność” (drogi gminne publiczne).

Ponadto gmina Lipnica w 2021 r. otrzymała dodatkowe środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Środki te zostały przekazane w ramach obszaru „oświata i wychowanie” oraz „ochrona zdrowia”.

Zgodnie z rozporządzeniem wydanym przez Ministra Finansów dochody w JST klasyfikowane są według działów klasyfikacji budżetowej, co przedstawiono w tabeli 6.3.

Tabela 6.3. Dochody według działu gminy Lipnica w latach 2020–2021

Wyszczególnienie według działu	2020		2021	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
1	2	3	4	5
010 Rolnictwo i łowiectwo	1 145 175,16	3,42	1 113 088,00	3,08
020 Leśnictwo	62 028,81	0,19	4 320,62	0,01
600 Transport i łączność	914 613,78	2,73	335 982,33	0,93
630 Turystyka	105 936,55	0,32	10 000,00	0,03
700 Gospodarka mieszkaniowa	746 801,12	2,23	770 349,93	2,13
710 Działalność usługowa	1 000,00	0,00	1 000,00	0,00

1	2	3	4	5
750 Administracja publiczna	213 419,81	0,64	82 166,55	0,23
751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej	48 056,27	0,14	1 198,71	0,00
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	6 002,05	0,02	420 250,00	1,15
756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek	8 657 095,47	25,85	9 971 598,64	27,58
758 Różne rozliczenia	9 673 661,55	28,89	10 438 632,62	28,88
801 Oświata i wychowanie	399 279,84	1,19	975 865,05	2,70
851 Ochrona zdrowia	–	–	35 180,00	0,10
852 Pomoc społeczna	256 483,41	0,77	277 280,61	0,77
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	149 309,78	0,45	190 203,95	0,53
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	38 900,00	0,12	60 400,00	0,17
855 Rodzina	9 306 047,54	27,79	9 434 297,01	26,10
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 685 619,29	5,03	1 956 438,85	5,41
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	74 088,40	0,22	73 212,00	0,20
Razem	33 483 518,83	100,00	36 151 464,87	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Z zaprezentowanych danych wynika, że gmina Lipnica w latach 2020–2021 najwięcej dochodów pozyskała z działu 758 – różne rozliczenia, w którym zawarta jest między innymi subwencja ogólna oraz dotacje celowe. Jak można zauważyć, znaczący udział w strukturze dochodów stanowi dział 855 – rodzina oraz dział 756 – dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek. W dziale „rodzina” gmina pozyskała dochody na wypłatę świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, zaliczek alimentacyjnych oraz na wypłaty w ramach Karty Dużej Rodziny. W dziale 756 zostały również zakwalifikowane dochody związane z wpływami z różnorodnych opłat oraz wpływy z podatków.

Jednoznacznie można stwierdzić duży spadek dochodów gminy Lipnica w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego w następujących działach: 020 – leśnictwo (spadek o 93%), 630 – turystyka (spadek o 91%) i 751 – urzędy naczelných organów

władzy państwowej (spadek o 98%). Gmina w 2020 r. uzyskiwała znaczące dochody w dziale 020 – leśnictwo z tytułu sprzedaży drewna pozyskanego z wycinki w lasach lokalnych. W 2020 r. w dziale 630 – turystyka znaczącą wysokość stanowiła dotacja na zagospodarowanie terenu rekreacyjnego nad jeziorem. W dziale 751 – urzędy naczelných organów władzy państwowej wpisuje się dotacja na organizację wyborów Prezydenta RP.

6.2. Analiza wydatków gminy Lipnica w latach 2020–2021

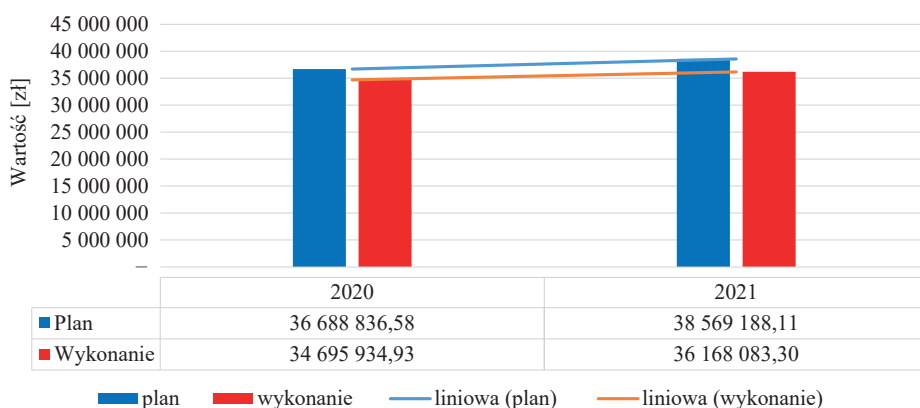
Polityka wydatkowa w czasie pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie stała się trudnym wyzwaniem, z którym musiały zmierzyć się JST. Samorządy musiały odpowiednio zmienić kierunki rozdysponowania środków publicznych, określić sposoby pozyskania dodatkowych dochodów, a także podejmować odpowiednie decyzje ekonomiczne. Wybuch pandemii oraz wojna w Ukrainie spowodowały konieczność dokonywania szybkich zmian w zaplanowanych wydatkach JST, elastyczność oraz dostosowanie się do panujących warunków.

W gminie Lipnica wykonanie wydatków w odniesieniu do planu kształtowało się w następujący sposób:

- w 2020 r. wyniosło 94,57%,
- w 2021 r. wyniosło 93,77%.

Planowane oraz wykonane wydatki w gminie Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.5.

Wykres 6.5. Plan i wykonanie wydatków gminy Lipnica w latach 2020–2021

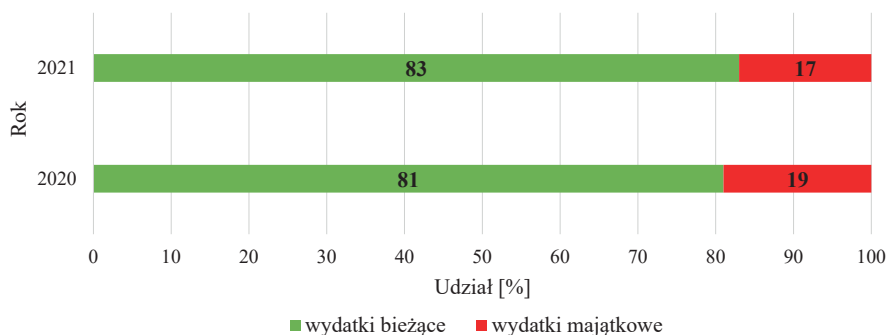


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wysunąć wniosek, że w latach 2020–2021 gmina Lipnica wydatkowała środki w wysokości nieprzewyższającej założonego planu. W 2021 r. nastąpił wzrost wydatków o 4,24% w porównaniu do roku poprzedniego. Należy zauważyć, że wydatkowanie środków finansowych przez gminę w 2020 r. zmalało o 4,87% w odniesieniu do roku 2019.

Wykres 6.6 przedstawia udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 2020–2021.

Wykres 6.6. Struktura wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021

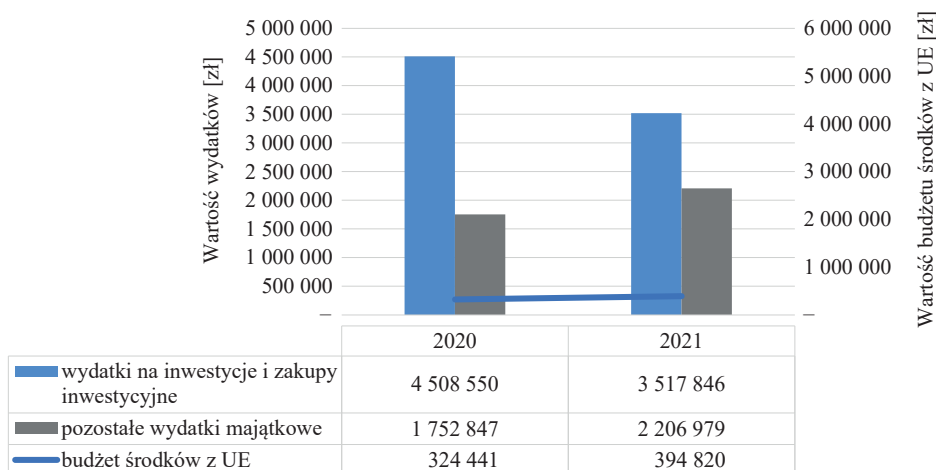


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Z zaprezentowanych danych jednoznacznie wynika, że w latach 2020–2021 gmina Lipnica najczęściej środków finansowych przekazywała na działalność bieżącą. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem w 2020 r. wyniósł 81%, a w 2021 r. – 83%. Wydatki majątkowe w latach 2020–2021 stanowią średnio 18% struktury wydatków ogółem. W 2021 r. przeznaczono mniej środków na wydatki majątkowe – nastąpił spadek o 7% w porównaniu do roku poprzedniego.

Wydatki majątkowe odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju JST. Składniki wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.7.

Wykres 6.7. Składniki wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021



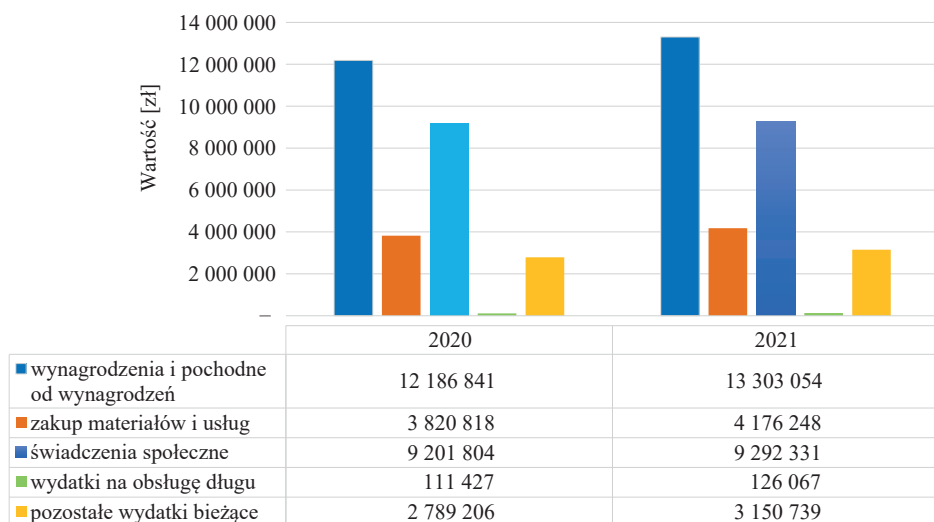
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Na podstawie wykresu 6.7 można zauważyć w 2021 r. spadek wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (o 21,97% w porównaniu do 2020 r.). W 2021 r. nastąpił wzrost wydatków na pozostałe wydatki majątkowe o 25,91%. Środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w latach 2020–2021 wykazują trend wzrostowy, co świadczy o realizacji inwestycji z udziałem środków europejskich. Przyjmując jako rok bazowy rok 2019, można zaobserwować znaczący spadek środków pozyskiwanych z budżetu Unii Europejskiej. W 2020 r. nastąpił spadek o 93,42%, a w 2021 r. o 91,99%. Gmina Lipnica w 2020 r. pozyskała środki europejskie na zagospodarowanie terenu rekreacyjnego nad jeziorem Kiedrowickim oraz środki finansowe na wymianę źródeł ciepła w salach wiejskich oraz w budynku Urzędu Gminy. W 2021 r. środki europejskie zostały przeznaczone na przebudowę ulicy w Borowym Młynie oraz zagospodarowanie terenu nad jeziorem w Lipnicy.

Należy wspomnieć, że w ramach pozyskanych środków z Funduszu Europejskiego od 2021 r. gmina Lipnica realizuje projekt „Senio-RITA – Rehabilitacja, Integracja, Teleopieka i Asystentura dla seniorów, niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz ich opiekunów w powiecie bytowskim”.

Wydatki bieżące według głównych składników gminy Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.8.

Wykres 6.8. Główne składniki wydatków bieżących w gminie Lipnica w latach 2020–2021

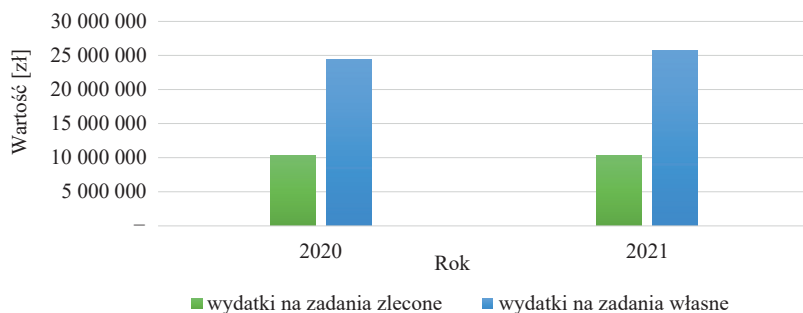


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

W latach 2020–2021 w strukturze wydatków bieżących znaczącą pozycję zajmują wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, stanowiąc średnio 43,81% wydatków bieżących. Wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w 2021 r. wyniósł 9,16% w porównaniu do roku poprzedniego. Gmina Lipnica w latach 2020–2021 najwięcej wydatków na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń poniosła w dziale „oświata i wychowanie”. Kolejną pozycją w strukturze wydatków bieżących są świadczenia społeczne, które w 2021 r. wzrosły o niecały 1% w porównaniu do roku poprzedniego. Wydatki na świadczenia społeczne w 2020 r. wzrosły natomiast o 13,99%, a w 2021 r. o 15,11% w odniesieniu do roku 2019. Wydatki na zakup materiałów i usług w latach 2020–2021 stanowią średnio 14% struktury wydatków bieżących. Pozostałe wydatki bieżące oraz wydatki na obsługę długu stanowią znikomą część w strukturze wydatków bieżących gminy w latach 2020–2021. Podsumowując, należy stwierdzić, że wszystkie składniki wydatków bieżących wzrosły w roku 2021 w porównaniu do roku 2020.

Gmina Lipnica realizuje zadania z podziałem na zadania własne oraz zadania zlecone. Wydatki poniesione przez gminę w latach 2020–2021 z podziałem na zadania własne oraz zadania zlecone prezentuje wykres 6.9.

Wykres 6.9. Wydatki na zadania własne i zadania zlecone gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S oraz Rb-50 gminy Lipnica za lata 2020–2021.

W okresie pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie gmina Lipnica ponosiła wydatki przede wszystkim na zadania własne. Na podstawie wykresu 6.9 można stwierdzić tendencję wzrostową wydatków na zadania własne w 2021 r. – wzrost o 5,83% w odniesieniu do roku 2020. W 2020 r. nastąpił natomiast spadek wydatków na zadania własne w odniesieniu do roku 2019 o 11,04%. Na podstawie wnikliwej analizy można stwierdzić, że w 2020 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania zlecone o 13,73% w odniesieniu do roku 2019, natomiast w 2021 r. nastąpił wzrost o 0,51% w porównaniu do roku 2020. W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że gmina w latach 2020–2021 w porównaniu do 2019 r. realizowała więcej zadań zleconych, które są podyktowane ustawami, porozumieniami z JST oraz nałożone są przez władzę centralną państwa. Gmina w latach 2020–2021 uzyskuje środki na zadania zlecone przede wszystkim na: zwrot podatku akcyzowego dla rolników, świadczenia rodzinne i wychowawcze, 500+, zasiłki rodzinne i opiekuńcze, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, program „Dobry start” oraz Kartę Dużej Rodziny (KDR).

Wydatki JST gminy Lipnica według działu klasyfikacji budżetowej przedstawiono w tabeli 6.4.

Analiza struktury wydatków gminy Lipnica według klasyfikacji budżetowej w latach 2020–2021 wskazuje, że największy udział w wydatkach stanowi dział 801 – oświata i wychowanie. Wydatkowanie środków budżetowych w tym dziale oscyluje średnio na poziomie 28,21% struktury wydatków ogółem ponoszonych przez JST. Należy zauważyć, że wysokość środków finansowych w dziale „oświata i wychowanie” w 2021 r. uległa wzrostowi o 10,66% w porównaniu do roku poprzedniego.

Tabela 6.4. Wydatki według działu gminy Lipnica w latach 2020–2021

Wyszczególnienie według działu	2020		2021	
	Kwota [zł]	Udział [%]	Kwota [zł]	Udział [%]
010 Rolnictwo i łowiectwo	1 766 143,43	5,09	1 929 990,82	5,34
020 Leśnictwo	29 077,29	0,08	–	–
600 Transport i łączność	3 919 525,58	11,30	3 698 258,58	10,22
630 Turystyka	285 730,08	0,82	210 367,13	0,58
700 Gospodarka mieszkaniowa	252 797,14	0,73	252 174,73	0,70
710 Działalność usługowa	21 876,68	0,06	35 286,67	0,10
750 Administracja publiczna	3 738 229,14	10,77	4 200 214,93	11,61
751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej	48 056,27	0,14	1 198,71	0,00
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	533 797,68	1,54	1 086 916,95	3,00
757 Obsługa długu publicznego	111 427,48	0,32	126 067,47	0,35
758 Różne rozliczenia	–	–	0,00	0,00
801 Oświata i wychowanie	9 497 660,44	27,37	10 510 142,05	29,06
851 Ochrona zdrowia	37 137,14	0,11	85 484,30	0,24
852 Pomoc społeczna	592 264,94	1,71	718 492,70	1,99
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	158 353,94	0,46	149 817,25	0,41
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	326 984,11	0,94	394 740,54	1,09
855 Rodzina	9 304 825,39	26,82	9 435 042,58	26,09
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 517 929,64	7,26	2 438 114,12	6,74
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 361 006,14	3,92	749 518,28	2,07
926 Kultura fizyczna i sport	193 112,42	0,56	146 255,49	0,41
Razem	34 695 934,93	100,00	36 168 083,30	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Drugą pozycję w strukturze wydatków ogółem zajmuje dział 855 – rodzina. Średni udział wydatkowania w tym dziale wynosi 26,45% struktury wydatków ogółem. W dziale „rodzina” ponoszone są wydatki na świadczenia rodzinne i wychowawcze.

Istotną kwestią jest wzrost wydatków w 2020 r. w odniesieniu do 2019 r. o niecałe 800% w dziale 853 – pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej. Wydatkowane środki w tym obszarze związane są z realizacją projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej – „Akademia kompetencji cyfrowych dla mieszkańców województwa pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego”. Następnie można zauważyć znaczący wzrost wydatkowania środków budżetowych w 2020 r. w odniesieniu do roku poprzedniego (powyżej 100%) w działach: 710 – działalność usługowa, 630 – turystyka oraz 020 – leśnictwo. Gmina Lipnica w 2021 r. przeznaczyła znacząco większą ilość środków budżetowych na ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową.

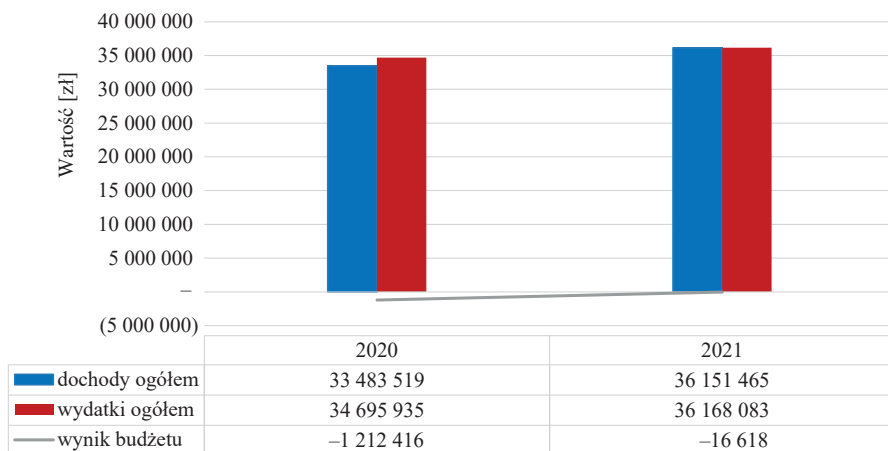
Należy zwrócić uwagę, że spadek wydatkowania środków budżetowych w 2021 r. w odniesieniu do roku 2020 nastąpił w dziale 751 – urzędy naczelnych organów władzy państwowej (spadek o 97,51%) oraz 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (spadek o 44,93%). Wydatkowanie mniejszej ilości środków w tych działach związane było z panującą pandemią COVID-19 oraz wprowadzonymi obostrzeniami w kraju. Działalność urzędów została dostosowana do obsługi klientów w formie online i pracy urzędników w formie zdalnej. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa wprowadzono zakaz organizowania imprez kulturalnych oraz zostały zamknięte instytucje kultury.

6.3. Wynik budżetu i zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021

Na podstawie art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych każda JST wykazuje nadwyżkę lub deficyt budżetu, który stanowi różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi. Odpowiednio, dodatnia różnica stanowi nadwyżkę, a ujemna – deficyt. Wynik wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021 został przedstawiony na wykresie 6.10.

Na podstawie przeprowadzonej analizy dostrzega się w badanym okresie tendencję wzrostu dochodów oraz wydatków. Gmina Lipnica w 2020 i 2021 r. uzyskała ujemny wynik wykonania budżetu, co oznacza, że zarówno w roku 2020, jak i 2021 zamknięła rok z deficytem budżetowym. W 2020 r. deficyt budżetowy wyniósł 1 212 416,00 zł, natomiast w 2021 r. – 16 618,00 zł. Relatywnie wysoki poziom deficytu w 2020 r. spowodowany był większymi wydatkami majątkowymi gminy, ponadto została ulokowana większa ilość środków finansowych w zakresie oświaty i wychowania, a także świadczeń rodzinnych. Formą finansowania deficytu budżetowego w latach 2020–2021 gminy był kredyt.

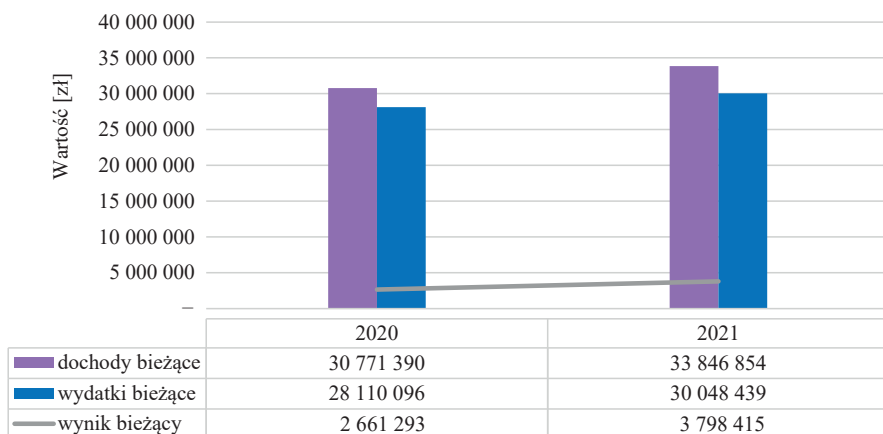
Wykres 6.10. Wynik wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Wynik bieżący (operacyjny), czyli różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, w latach 2020–2021 w gminie Lipnica zaprezentowano na wykresie 6.11.

Wykres 6.11. Wynik bieżący wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021



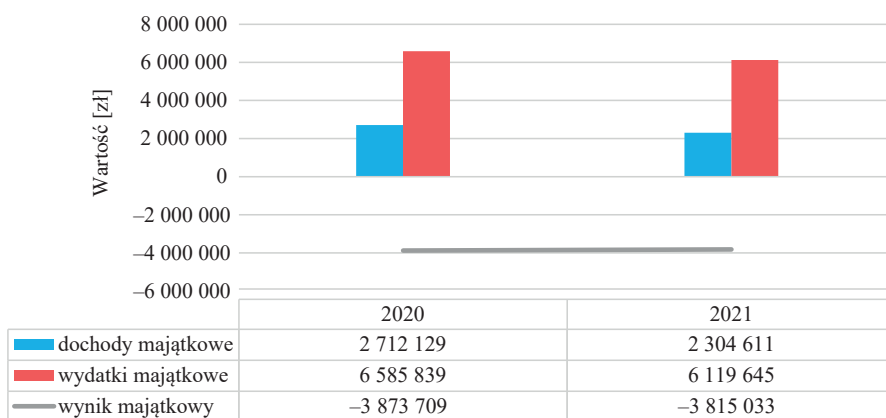
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Wynik budżetu bieżącego w gminie Lipnica w latach 2020–2021 był dodatni, co świadczy o występującej nadwyżce operacyjnej. Nadwyżka operacyjna w 2020 r.

wyniosła 2 661 293,00 zł, natomiast w 2021 r. – 3 798 415,00 zł. W latach 2020–2021 dochody bieżące w gminie były wyższe niż poniesione wydatki bieżące. Nadwyżka operacyjna wskazuje na możliwość pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Warto nadmienić, że dodatni wynik bieżący daje możliwość gminie realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych bądź spłaty wcześniejszych zobowiązań pozyskanych na inwestycje. Wygenerowana nadwyżka operacyjna w latach 2020–2021 była niższa w porównaniu do lat 2018 i 2019.

Wynik budżetu w obszarze majątkowym gminy Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.12.

Wykres 6.12. Wynik majątkowy wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021



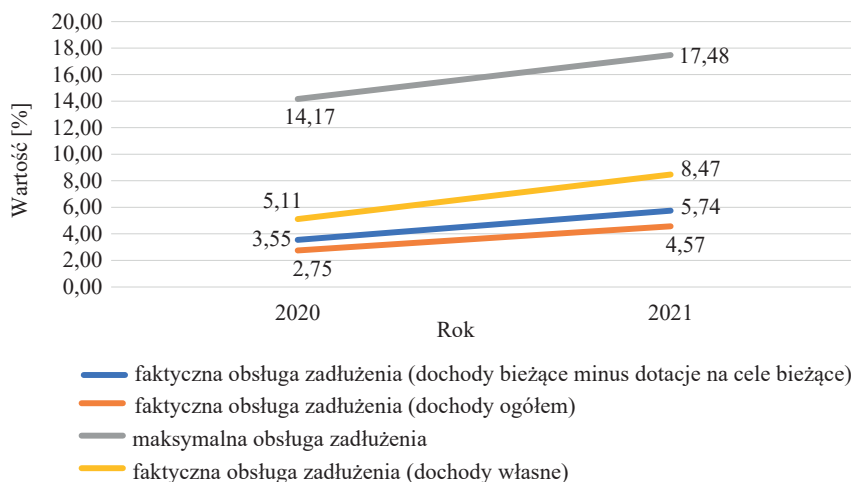
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Wykonanie majątkowe budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021 osiągnęło wynik ujemny, co świadczy o tym, że dochody majątkowe w całości nie pokryły wydatków majątkowych. W 2020 r. wynik majątkowy wykonania budżetu wyniósł 3 873 709,00 zł, a w 2021 r. – 3 815 033,00 zł. Wynik majątkowy gminy w badanych latach oscylował na zbliżonym poziomie, aczkolwiek w 2020 r. gmina poniosła więcej wydatków na inwestycje. Głównymi inwestycjami realizowanymi przez gminę w 2020 r. były: modernizacja, budowa i przebudowa infrastruktury drogowej oraz modernizacja sieci wodociągowej. Należy zaznaczyć, że gmina w 2021 r. również ponosiła wydatki majątkowe w obszarze wyżej wymienionych inwestycji, aczkolwiek kwoty środków finansowych były nieco mniejsze, co było związane z zakończeniem kilku przedsięwzięć inwestycyjnych.

Obecne przepisy prawne regulujące działalność JST umożliwiają ponoszenie wydatków większych niż zaplanowane dochody. Podyktowane jest to możliwością

zaciągania zobowiązań przez JST. Na wykresie 6.13 zaprezentowano indywidualny wskaźnik zadłużenia wraz z faktyczną obsługą zadłużenia w gminie Lipnica w latach 2020–2021.

Wykres 6.13. Indywidualny wskaźnik zadłużenia w odniesieniu do faktycznej obsługi zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021

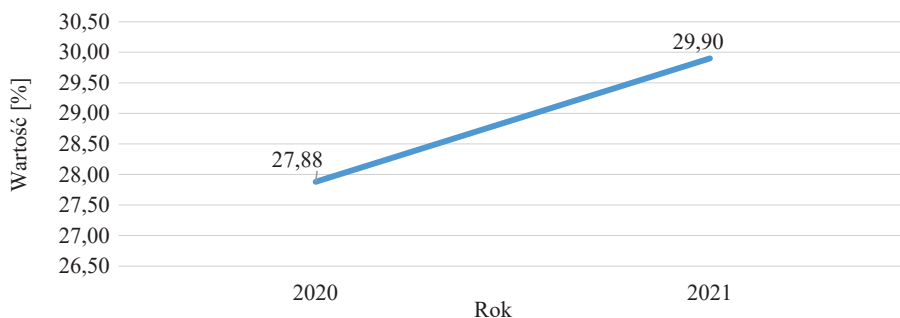


Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji wewnętrznej gminy Lipnica oraz sprawozdań Rb-NDS i Rb-Z gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Na podstawie przeprowadzonych obliczeń można stwierdzić, że gmina Lipnica w latach 2020–2021 zachowała ograniczenia zaciągania zobowiązań dłużnych, wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych. Przy wyliczeniu faktycznej obsługi długu odniesiono się do dochodów własnych, dochodów bieżących po eliminacji dotacji na cele bieżące oraz dochodów ogółem. Jak można zauważyć, faktyczna obsługa zadłużenia w odniesieniu do przyjętych kryteriów była zarówno w 2020, jak i w 2021 r. niższa od ustalonej przez gminę maksymalnej obsługi zadłużenia. W 2021 r. faktyczna obsługa zadłużenia uległa wzrostowi w porównaniu do roku 2020. W odniesieniu do 2019 r. ustalona faktyczna obsługa zadłużenia uległa spadkowi zarówno w 2020, jak i w 2021 r. Oznacza to, że gmina nie mogła zaciągnąć zobowiązania finansowego ponad ustalony limit. Spadek faktycznej obsługi zadłużenia w latach 2020 i 2021 w porównaniu do roku 2019 spowodowany jest niższą nadwyżką operacyjną, która stanowi „bufor bezpieczeństwa” przy nadmiernym zadłużeniu się JST.

Na wykresie 6.14 został zaprezentowany wskaźnik zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021.

Wykres 6.14. Wskaźnik zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-Z i Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Głównym tytułem zobowiązań gminy Lipnica w latach 2020–2021 były kredyty i pożyczki. Wskaźnik zadłużenia w 2021 r. wzrósł o 2,02 punkty procentowe w odniesieniu do roku poprzedniego. Od 2020 r. można zauważyć tendencję wzrostową wskaźnika zadłużenia gminy. Świadczy to o tym, że zobowiązania z tytułów dłużnych w odniesieniu do dochodów własnych stanowią coraz większy udział. Sukcesywny wzrost wskaźnika spowodowany jest uzyskaniem kredytów, które przeznaczone są na działania o charakterze inwestycyjnym, a także sfinansowanie planowanych deficytów budżetowych.

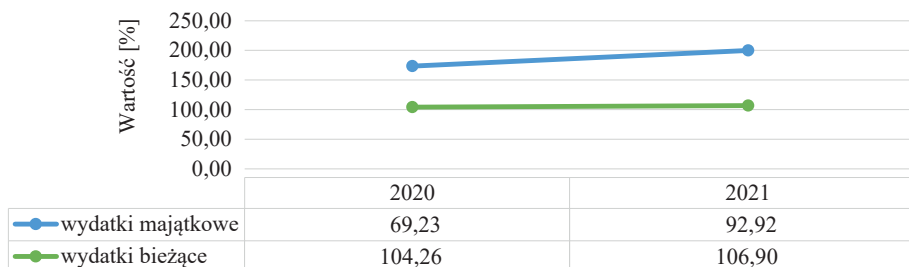
6.4. Ocena gospodarki finansowej badanej jednostki w latach 2020–2021

Pandemia postawiła przed samorządami wiele wyzwań zarówno finansowych, jak i organizacyjnych, wymagających od JST szybkiego dostosowania sposobu pracy i funkcjonowania do nowych i odmiennych realiów.

Środki finansowe przeznaczane w obszarze majątkowym przyczyniają się bezpośrednio i pośrednio do poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego JST oraz warunków życia mieszkańców.

Wskaźniki dynamiki wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021, czyli w okresie trwania pandemii COVID-19, przedstawiono na wykresie 6.15.

Wykres 6.15. Dynamika wydatków bieżących i majątkowych w gminie Lipnica w latach 2020–2021

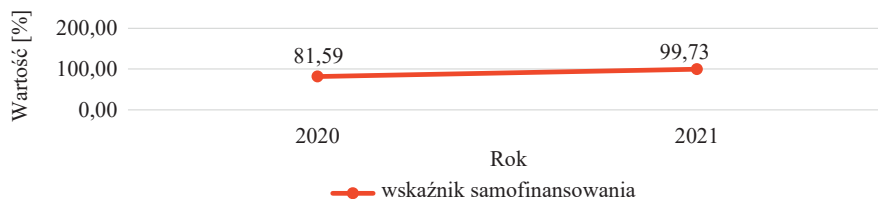


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Analiza porównawcza wyników uzyskanych w dwóch obszarach badawczych (obszar bieżący i obszar majątkowy) pozwala na stwierdzenie, że gmina Lipnica w 2021 r. przeznaczyła mniej środków finansowych w obszarze majątkowym w odniesieniu do roku 2020. Tym samym nastąpił spadek inwestowania w 2020 r. w porównaniu do roku 2019. Można wskazać wzrastające zapotrzebowanie gminy na zaspokajanie potrzeb bieżących, o czym świadczy trend wzrostowy w wydatkach bieżących w 2020 i 2021 r. w odniesieniu do lat wcześniejszych.

Istotną rolę przy wyliczaniu wskaźnika samofinansowania odgrywają dochody majątkowe i nadwyżka operacyjna wygenerowana przez JST. Zdolność samofinansowania przez JST przejawia się finansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych środkami własnymi JST. Wskaźnik samofinansowania gminy Lipnica w latach 2020–2021 ujęto na wykresie 6.16.

Wykres 6.16. Wskaźnik samofinansowania gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Analizując zdolność samofinansowania gminy Lipnica w latach 2020–2021 można stwierdzić, że wskaźnik samofinansowania utrzymywał się średnio na poziomie 90,66%. W 2020 r. wyniósł 81,59%, natomiast w 2021 r. – 99,73%. Niższa wartość wskaźnika samofinansowania w 2020 r. świadczy o tym, że JST osiągnęła niższe dochody majątkowe wraz z nadwyżką operacyjną (w porównaniu do 2021 r.), a poniosła wyższe wydatki majątkowe w 2020 r. w odniesieniu do roku 2021. Reasumując, należy stwierdzić, że w latach 2020 i 2021 dochody majątkowe wraz z nadwyżką operacyjną stanowiły niewystarczającą wartość na pokrycie w całości poniesionych wydatków inwestycyjnych. W związku z powyższym JST musiała skorzystać z zewnętrznych instrumentów dłużnych, takich jak kredyt. Przeprowadzone badania wykazały jednak, że poziom wskaźnika samofinansowania wzrósł wraz ze spadkiem wydatków majątkowych, co potwierdza ograniczoną w pewnym stopniu działalność na tle inwestycyjnym.

Odnosząc się do sektora prywatnego, ważny jest aspekt finansowy i finalny wynik finansowy wynikający z rachunku zysków i strat. W przypadku JST miarą skuteczności podejmowanych działań jest natomiast poziom zadowolenia mieszkańców. Należy również nadmienić, że JST dysponują samodzielnością dochodową oraz samodzielnością po stronie wydatkowej. Samodzielność dochodowa przejawia się możliwością pozyskiwania dochodów z różnych źródeł, z zastosowaniem różnorodnych metod, a także możliwością wpływu JST na wysokość i strukturę dochodów, natomiast samodzielność wydatkowa charakteryzuje się swobodą rodzaju i kierunku ponoszenia wydatków. Kształtowanie się wskaźników samodzielności finansowej gminy Lipnica w latach 2020–2021 prezentuje tabela 6.5.

Tabela 6.5. Wskaźniki samodzielności finansowej gminy Lipnica w latach 2020–2021 [%]

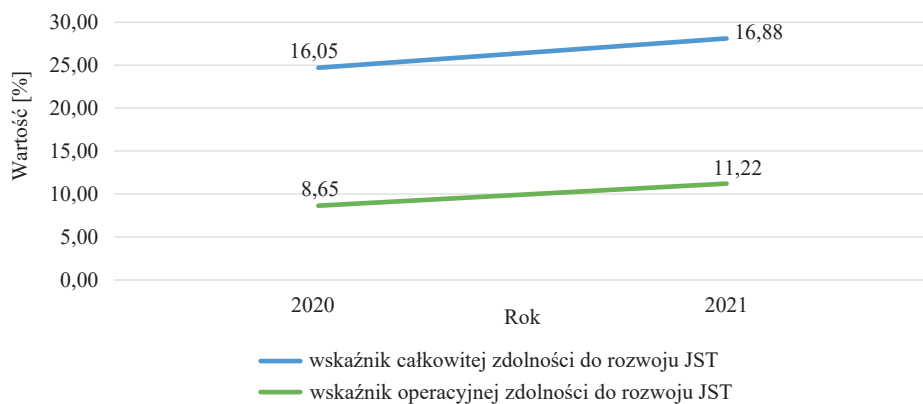
Wyszczególnienie	2020	2021
Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej	19,35	20,95
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT)	28,40	30,11
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT + subwencja ogólna)	54,08	57,69
Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (z uwzględnieniem udziału gminy w dochodach z PIT i CIT + subwencja ogólna po wyeliminowaniu części oświatowej)	33,89	37,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S, Rb-PDP oraz Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

Kluczem samodzielności finansowej JST powinna być samodzielność dochodowa, jednakże państwo ma bezpośredni lub pośredni wpływ na samodzielność finansową JST. Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej nie uwzględnia dochodów z PIT i CIT, których udział jest uzależniony od ustawodawstwa. Należy nadmienić, że Ministerstwo Finansów ustaliło wysokość udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego PIT na poziomie: w 2020 r. – 38,16%, a w 2021 r. – 38,23%. Wskaźnik samodzielności dochodowej w 2021 r. wyniósł 20,95%, co stanowi o 1,6 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. Oznacza to, że w 2021 r. gmina Lipnica była mniej uzależniona od sytuacji budżetu państwa w odniesieniu do roku 2020. Samodzielność w wydatkowaniu z uwzględnieniem dochodów z PIT i CIT oscylowała średnio wokół wartości 29,25%. Przy uwzględnieniu w dochodach subwencji ogólnej wskaźnik samodzielności dochodowej kształtował się średnio na poziomie 55,88%. Po wyeliminowaniu w strukturze subwencji ogólnej części oświatowej wskaźnik samodzielności wydatkowej średnio wyniósł 35,91%. W analizowanym okresie gmina uzyskała zróżnicowaną samodzielność w perspektywie dochodowej.

Możliwość finansowania dalszego rozwoju JST jest bardzo znacząca dla danej gminy. Wskaźniki przedstawiające ocenę zdolności rozwoju gminy Lipnica w latach 2020–2021 przedstawiono na wykresie 6.17.

Wykres 6.17. Wskaźniki oceny zdolności rozwoju gminy Lipnica w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2020–2021.

W perspektywie czasowej 2020–2021 udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, czyli wskaźnik operacyjnej zdolności do rozwoju JST, oscylował na średnim poziomie 16,46%, natomiast udział nadwyżki operacyjnej wraz z dochodami majątkowymi w dochodach ogółem, czyli wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju JST,

stanowił średnio 9,93%. Z przeprowadzonych badań wynika, że zdolność rozwoju gminy Lipnica w 2021 r. zwiększyła się w porównaniu do roku poprzedniego. Perspektywicznie należy wnioskować, że atrakcyjność i rozwój badanej JST będą sukcesywnie wzrastały.

* * *

Konkludując, na podstawie przeprowadzonych badań można dokonać oceny gospodarki finansowej gminy Lipnica w latach 2020–2021. Nasuwają się następujące wnioski:

1. Nastąpił spadek dochodów w 2020 i 2021 r. w porównaniu do roku 2019.
2. Nastąpił wzrost dochodów bieżących w odniesieniu do 2019 r. (w 2020 r. o 9,10%, w 2021 r. o 10,10%).
3. Wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w latach 2020–2021).
4. W latach 2020–2021 głównymi źródłami dochodów bieżących były: dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT oraz subwencja oświatowa.
5. Wydatki gminy Lipnica w 2020–2021 wykazały tendencję wzrostową.
6. W latach 2020–2021 nastąpił wzrost wydatków bieżących.
7. Gmina Lipnica w badanym okresie najwięcej wydatków poniosła na oświatę oraz opiekę społeczno-rodzinną.
8. W 2020 r. gmina Lipnica uzyskała dodatkowe dochody w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej.
9. Gmina Lipnica uzyskała dodatkowe środki finansowe w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (2020 i 2021).
10. W 2021 r. uzyskanie dodatkowych środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które zostały przeznaczone na oświatę i wychowanie oraz ochronę zdrowia.
11. W latach 2020–2021 nastąpił wzrost dochodów własnych w odniesieniu do roku 2019.
12. W 2020 r. nastąpił spadek dochodów z PIT, spowodowany zmianami w przepisach podatkowych implementowanymi przez Polski Ład (obniżenie podatku dochodowego), a także wprowadzeniem zerowego PIT dla osób poniżej 26. roku życia.
13. Gmina Lipnica w 2020 i 2021 r. nie stosowała maksymalnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, wynikających z obwieszczenia Ministra Finansów.
14. Głównym obszarem wydatkowania w latach 2020–2021 była działalność bieżąca.
15. W latach 2020–2021 nastąpił spadek wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w porównaniu do roku 2019.

16. Od 2019 r. następował sukcesywny wzrost wydatków na zadania zlecone.
17. W 2021 r. nastąpił wzrost wydatków w dziale „oświata i wychowanie”.
18. Gmina Lipnica w 2020 r. osiągnęła wysoki deficyt budżetowy, który spowodowany był wysokimi wydatkami majątkowymi.
19. Głównym źródłem finansowania deficytu budżetowego w latach 2020–2021 był kredyt.
20. W 2021 r. gmina Lipnica wygenerowała wysoką nadwyżkę operacyjną (3 798 415,00 zł), aczkolwiek nadwyżka operacyjna była niższa w porównaniu z rokiem 2019.
21. W latach 2020–2021 dochody majątkowe wraz z nadwyżką operacyjną stanowiły niewystarczającą wartość na pokrycie pełnej wartości wydatków inwestycyjnych.
22. Wzrost wskaźnika zadłużenia w latach 2020–2021.
23. Występowanie zróżnicowanej samodzielności w perspektywie dochodowej (2020–2021).
24. Spadek wskaźnika samodzielności dochodowej od 2020 r. w porównaniu do lat 2016–2019, co oznacza większe uzależnienie JST od sytuacji budżetu państwa oraz koniunktury gospodarczej.
25. Brak wyodrębnionej klasyfikacji budżetowej, która pozwoli przypisać poniesione wydatki JST na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie.
26. Spadek w latach 2020–2021 wskaźnika oceny zdolności rozwoju gminy Lipnica w porównaniu do roku 2019.

Pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie spowodowały wiele problemów w obszarze finansów publicznych, które stały się źródłem nowych wyzwań na najbliższe lata.

Samorządy otrzymały wsparcie z budżetu państwa w formie dodatkowych środków finansowych, jednakże same środki finansowe nie wystarczą, aby JST mogły wyjść z kryzysu pandemicznego, którego piętno będzie odczuwalne przez kilkanaście lat. Również w związku ze zmianami wprowadzonymi przez Polski Ład nastąpiło uszczuplenie dochodów JST. W obliczu pandemii COVID-19 JST wprowadziły zwolnienia oraz obniżyły stawki podatków i opłat. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że wybuch pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie wpłynęły na gospodarkę finansową JST oraz poziom i strukturę budżetu gminy. Wydaje się, że JST przetrwały najtrudniejszy okres funkcjonowania w warunkach niepewności i wysokiego ryzyka, aczkolwiek można stwierdzić, że przed JST stoją dalsze, perspektywiczne wyzwania. Wynikają one z jednej strony z rodzących się skutków pandemii COVID-19 i kryzysu pandemicznego, a także z aktualnej sytuacji gospodarczej, natomiast z drugiej strony – wynikają z globalnego kryzysu.

Zakończenie

W warunkach rosnących i zmieniających się potrzeb społeczności oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych gospodarka finansowa gminy jest zagadnieniem niewątpliwie ważnym i aktualnym w perspektywie zachodzących zmian na arenie gospodarczej oraz postrzegania systemu sprawozdawczości.

Ważnym generatorem zbiorczych informacji w systemie rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych oraz odzwierciedleniem realizowanych zadań są sprawozdania budżetowe. W sposób syntetyczny dostarczają bowiem informacji o realizacji budżetu jednostki.

Dążąc do osiągnięcia celów pracy, którymi były analiza sprawozdań budżetowych wraz z oceną efektywności gospodarowania zasobami finansowymi oraz kształtowania się wyników budżetu jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2021, w tym w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie, autorki zaprezentowały problematykę sprawozdawczości budżetowej w kształtowaniu obrazu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Studia literaturowe pozwoliły na wskazanie gminy jako najważniejszej jednostki sektora finansów publicznych, realizującej zadania publiczne. Umożliwiły również poznanie form organizacyjno-prawnych samorządowej gospodarki finansowej, a także przedstawienie budżetu jako kluczowego instrumentu gospodarki finansowej. Pozyskano wiedzę na temat problematyki sprawozdawczości budżetowej, a także dyscypliny finansów publicznych wraz z nałożonymi sankcjami za jej naruszenie.

W wyniku badań empirycznych można sformułować następujące ogólne wnioski:

1. Gmina realizuje gospodarkę finansową, wykorzystując szanse i mocne strony jednostki, jednocześnie niwelując słabe strony oraz minimalizując zaistnienie zagrożeń.
2. Prowadzona gospodarka finansowa wpisuje się w ustalone cele strategiczne jednostki.
3. Sukcesywny wzrost dochodów budżetowych i wysoki udział dochodów własnych świadczą o rozwoju badanej gminy i wysokim potencjale finansowym wraz z samofinansowaniem, które wskazuje na niezależność od zewnętrznych źródeł

finansowania, a tym samym uznanie subwencji ogólnej jako uzupełniające, a nie wiodące, źródło dochodów.

4. Wzrost dochodów znalazł odzwierciedlenie w jednoczesnym wzroście wydatków, w głównej mierze wydatków inwestycyjnych. Można wskazać, że gmina nie realizuje tylko zadań bieżących, ale wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społeczności, dokonując więcej inwestycji. W ich finansowaniu korzysta również ze środków z Unii Europejskiej. Główny obszar wydatkowania stanowiła oświata i wychowanie.
5. Władza centralna w coraz większym stopniu nakłada zadania zlecone na jednostki sektora finansów publicznych.
6. Występowanie deficytu budżetowego nie zawsze musi świadczyć o złej gospodarce finansowej. Na ogół jest skutkiem realizacji wydatków inwestycyjnych. Niemniej jednak pozytywnym zjawiskiem w gminie było wystąpienie nadwyżki budżetowej (2018). Finansowanie deficytu odbywało się w głównej mierze z wolnych środków. Od 2017 r. nastąpił spadek wskaźnika zadłużenia.
7. Kluczową rolę i pozytywne zjawisko w gospodarce finansowej pełni nadwyżka operacyjna, która wystąpiła w całym badanym okresie. Najwyższa wystąpiła w 2018 r., wynosząc 4 089 262 zł, co można uznać za bufor środków finansowych w działalności bieżącej. Występowanie nadwyżki operacyjnej miało przełożenie między innymi na wzrost zdolności rozwoju, możliwość przeznaczenia środków na działalność inwestycyjną, a także wzrost wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia.
8. Nastąpił spadek dochodów w 2020 i 2021 r. w porównaniu do roku 2019.
9. Wydatki gminy Lipnica w latach 2020–2021 wykazały tendencję wzrostową.
10. W latach 2020–2021 nastąpił wzrost wydatków bieżących.
11. Spadek wskaźnika samodzielności dochodowej od 2020 r. w porównaniu do lat 2016–2019 oznacza większe uzależnienie JST od sytuacji budżetu państwa oraz koniunktury gospodarczej.

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych można wskazać na efektywną i racjonalnie prowadzoną gospodarkę finansową przez badaną jednostkę w latach 2016–2018, która przejawia się generowaniem nadwyżki operacyjnej oraz rozwojem inwestycyjnym gminy. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że wybuch pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie wpłynęły na gospodarkę finansową JST oraz poziom i strukturę budżetu gminy.

Rekomenduje się badanej gminie, aby w przyszłości przestrzegała i na bieżąco monitorowała poziom dochodów i wydatków bieżących. Zaleca się ponadto sporządzanie sprawozdań z wykonania budżetu w sposób bardziej czytelny i opisowy, z uzasadnieniem niewykonania planu. Zaleca się również wykorzystanie nowoczesnych

narzędzi zarządzania finansami, między innymi wdrożenie budżetu zadaniowego oraz strategicznej karty wyników.

Z kolei studia literaturowe z zakresu problematyki sprawozdawczości budżetowej pozwoliły na wysunięcie wniosków i przemyśleń autorek w zakresie systemu sprawozdawczości budżetowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Obecnie sprawozdania budżetowe nie dostarczają wystarczających i przydatnych informacji w sposób czytelny dla odbiorców niebędących specjalistami w zakresie rachunkowości budżetowej. Sprawozdania budżetowe zawierają dane w ujęciu ogólnym, bez podziału na poszczególne zadania wraz ze stopniem ich realizacji. Częste zmiany rozporządzeń Ministra Finansów w zakresie klasyfikacji budżetowej budzą natomiast wiele problemów w porównywalności wielkości w czasie.

Zdaniem autorek zmiana systemu sprawozdawczości budżetowej w Polsce przyczyniłaby się do zbudowania stosownej bazy danych, obrazującej gospodarkę finansową. Pełna i kompleksowa sprawozdawczość umożliwiłaby przeprowadzenie wrywkowych oraz wnikliwych analiz w krótkim czasie, tym samym stałaby się czytelniejsza dla wielu odbiorców, a nie tylko dla specjalistów znających dokładnie specyfikę danej jednostki.

Współcześnie postuluje się między innymi, aby wprowadzić w systemie sprawozdawczości budżetowej obowiązek podziału dochodów i wydatków według zadań, wraz z adekwatnymi miernikami. Rekomenduje się ponadto zmianę sposobu prezentowania danych oraz odstąpienia od powielania co roku tych samych informacji.

Problematyka sprawozdawczości budżetowej i gospodarki finansowej ma charakter interdyscyplinarny oraz jest obszerna, dlatego też nie wyczerpuje całokształtu zagadnień. Przeprowadzone badania empiryczne są przyczynkiem do rozważań i dalszych wnikliwych badań, które zostaną przeprowadzone przez autorki niniejszej monografii. Praca ta może stanowić punkt odniesienia do przyszłościowych badań na temat wpływu pandemii COVID-19 oraz wojen na działalność i gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych. Niezwykle ważne stanie się poszukiwanie odpowiedzi na pytania: W jaki sposób sytuacja pandemiczna i szoki wywołane kryzysami wpłyną na jednostki sektora finansów publicznych? Czy polityka państwa wesprze działalność samorządów i w jakim zakresie oraz na jak długo? Czy samorządy staną się niezależnymi podmiotami, wystawionymi na próbę samo-finansowania? Gdzie postawić granicę?

Literatura

- Adamek-Hyska D., *Bilans i sprawozdanie z wykonania budżetu w kształtowaniu obrazu sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, 285, s. 28–38.
- Bęben W., *Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności*, w: *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, red. S. Kańduła, J. Przybylska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022.
- Bielak J., *Wiarygodność sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2017, 1, s. 7–21.
- Bieniaszewska A., Wołczak B., *Podział sprawozdań*, w: Bieniaszewska A., Cellary M., Dworak E., Dziedziak B., Hanus L., Kuśnierz L., Nagórek M., Pudło-Żylińska D., Sieradzka Z., Trzpiota K., Walczak P., Wojtczak M., Wołczak B., Woźniak M., *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Błaszko A., *Obowiązki finansowo-księgowe w jednostce sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Bobińska B., *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, 100, s. 17–29.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011.
- Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., Bolek T., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Brzeźniak F., *Epidemia strachu i wojenna mobilizacja. Pierwsze miesiące pandemicznego dyskursu publicznego w Polsce*, „Dyskurs i Dialog”, 2020, 4(6), s. 79–98.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2017.
- Budzanowska A., *Epidemie a reżimy*, „Horyzonty Polityki”, 2020, 11(36), s. 11–24.
- Burkhead J., *Government budgeting*, John Wiley and Sons Inc., New York 1956.

- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, wyd. 2, Lexis-Nexis, Warszawa 2012.
- Czech K., Karpio A., Wielechowski M., Woźniakowski T., Żebrowska-Suchodolska D., *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii COVID-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020.
- Dylewski M., *Odpowiedzialność urzędnicza a dyscyplina finansów publicznych*, w: Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Ziolo M., *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Dynowska J., *Obligatoryjne i nieobligatoryjne elementy polityki rachunkowości w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, 389, s. 97–105.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2016.
- Franek S., *Wieloletnia prognoza finansowa – przymus czy potrzeba?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, 46(3), s. 251–259.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Formalnoprawne podstawy funkcjonowania sektora finansów publicznych*, w: Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Ziolo M., *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Gos W., Janowicz M., Mućko P., Niemiec A., Skoczylas W., *Sprawozdania finansowe i ich analiza*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2015.
- Grześkiewicz W., *Finanse samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, red. W. Grześkiewicz, Difin, Warszawa 2014.
- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltex, 2010.
- Heciak S., *Finanse i rachunkowość sektora publicznego*, Presscom, Wrocław 2014.
- Heiling J., *The Presentation of Budget Information in Financial Statements – Challenges in Applying IPSAS 24*, „International Journal on Governmental Financial Management” 2019, XIX, 2, s. 54–65.
- International Public Sector Accounting Standards, Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, International Federation of Accountants, New York 2020.
- Jankowiak A., *Teorie spiskowe na temat wojny na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, 4, s. 27–47.
- Jarosz A., *Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii COVID-19*, w: *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 99–111.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Tendencje, problemy i dylematy modelu państwa i demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.
- Kaczurak-Kozak M., *Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, 42, s. 69–79.
- Kaczurak-Kozak M., *Sprawozdawczość budżetowa i finansowa*, w: Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa. Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kaczurak-Kozak M., *Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego*, w: *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Kaczurak-Kozak M., *Teoretyczne zagadnienia finansów publicznych*, w: Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa. Regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kańduła S., *Pojęcie, znaczenie oraz słabości sektora publicznego i sektora finansów publicznych*, w: *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, red. J. Przybylska, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Kańduła S., Przybylska J., *Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu Covid-19*, w: *Gospodarka w czasie pandemii Covid-19*, red. S. Kańduła, J. Przybylska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022.
- Kiziukiewicz T., *Ogólne zasady rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych*, w: *Rachunkowość sektora finansów publicznych*, red. Kiziukiewicz T., Difin, Warszawa 2014.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kołodziej D., *Audyt wewnętrzny w jednostce samorządu terytorialnego – komórka wewnętrzna czy firma zewnętrzna?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2020, 64(5), s. 100–108.
- Kornberger-Sokołowska E., Bitner M., *Prawo finansów samorządowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Korycki S., *Elementy prawa administracyjnego*, w: *Zarys prawa*, red. J. Kuciński, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kosek-Wojnar M., *Formy organizacyjno-prawne finansowania zadań publicznych*, w: *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017.

- Kosek-Wojnar M., *Pojęcie i zakres podmiotowy sektora finansów publicznych*, w: *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*, red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017.
- Kosikowski C., *Budżet j.s.t. – zagadnienia podstawowe*, w: *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, J.M. Salachna, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kosznicki M., *Epidemie i pandemie w wybranych polskich podręcznikach szkolnych historii dla szkół średnich po 1989 r.*, „*Studia Historica Gedanensia*” 2021, XII, s. 416–429.
- Kowalczyk M., *Public Sector Accounting, Auditing and Control in Poland*, w: *Public Sector Accounting, Auditing and Control in South Eastern Europe*, red. V. Vašiček, G. Roje, Springer, 2019.
- Kożuch A.J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kryzysy światowe i recesje – teoria, historia, przykłady, red. K. Piech, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2012.
- Kuśnierz L., *Dyscyplina finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości*, „*Finanse Publiczne*” 2020, 9(166).
- Leszczyńska-Konczanin B., *Rachunkowość finansowa i zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*” 2015, 120, s. 53–66.
- Lewicki W., *Wojna na Ukrainie 2014 roku – retrospekcja wybranych aspektów*, „*Polityka i Społeczeństwo*” 2022, 20(3), s. 108–121.
- Łagodzki P., *Audyt wewnętrzny. Wybrane zagadnienia*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*” 2011, 32, s. 388–395.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, wyd. 11, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Majewski M., Fiszka Borzyszkowska A., Florek W., *Wpływ eksploatacji kruszywa na zmiany w środowisku i strategię rozwoju gminy Lipnica (powiat bytowski)*, „*Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*” 2018, II(1), s. 317–330.
- Marczakowska-Proczka J., *System budżetowy*, w: *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Difin, Warszawa 2019.
- Michalski Z., *Pandemia: zagrożenie o zasięgu światowym*, „*Wiedza Obronna*”, 2009, 3, s. 18–27.
- Mielus P., *Reakcja rynku finansowego na wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej w porównaniu do reakcji na wybuch pandemii COVID-19 w Europie*, „*Bezpieczny Bank*” 2022, 86(1), s. 80–99.

- Miemiec W., *Sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego*, w: Miemiec M., Miemiec W., Sawicka K., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Nazarczuk J.M., *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, red. R. Kisiel, M. Wojarska, Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach, Olsztyn 2013.
- Niewęglowski A., *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, 37, s. 83–90.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Rup W., *Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych*, ODDK, Gdańsk 2013.
- Sadowska B., *Budżet zadaniowy w praktyce samorządowej*, „Rachunkowość” 2015, 9, s. 7–10.
- Sawicka K., *Budżet jako podstawowa instytucja systemu finansów samorządowych*, w: Miemiec M., Miemiec W., Sawicka K., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sawicka K., *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe*, w: Miemiec M., Miemiec W., Sawicka K., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sołtyk P., *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych. Projektowanie oraz metody oceny systemu zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sołtyk P., *Wiarygodność sprawozdań finansowych jako cel kontroli zarządczej*, w: *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.
- Sołtyk P., Dębowska-Sołtyk M., *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2016.
- Špaček D., Dvořáková P., *Impact of economic crisis on municipal budgets in the Czech Republic*, „European Research Studies Journal” 2011, XIV(1), s. 29–44.
- Szewczuk A., *Sektor publiczny w teorii i praktyce gospodarczej*, w: Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

- Szewieczek A., Tkocz-Wolny K., *Ocena możliwości implementacji standardów IPSAS do systemu rachunkowości podmiotów sektora publicznego w Polsce*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2017, 94(150), s. 81–108.
- Szymańska H., *Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego*, w: *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2012.
- Świderek I., *Sprawozdawczość budżetowa jednostek podsektora samorządowego*, w: *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Świderek I., *Sprawozdawczość budżetowa oraz w zakresie operacji finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2016.
- Taleb N.N., *Black Swans and the Domains of Statistics*, „The American Statistician” 2007, 61(3), s. 198–200.
- Wagschal U., Öffentliche Finanzen, w: Wenzelburger G., Zohlnhöfer R., *Handbuch Policy-Forschung*, Springer, Wiesbaden 2015.
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.
- Wawer U., *Gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych*, w: *Rachunkowość sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2014.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, wyd. 3, PWE, Warszawa 2014.
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny. Teoria i zastosowanie*, Difin, Warszawa 2019.
- Winiarska K., *Definicja i klasyfikacja kontroli wewnętrznej*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010.
- Winiarska K., *Sprawozdawczość w sektorze finansów publicznych*, w: *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Woźniak B., *Sektor finansów publicznych*, w: *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Difin, Warszawa 2019.
- Wrona B., *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek sektora finansów publicznych – kierunki zmian*, w: *Sprawozdawczość i rewizja finansowa jednostek zainteresowania publicznego – kierunki zmian*, red. M. Andrzejewski, Difin, Warszawa 2016.
- Wrona B., Rechul H., Szulc M., *Ewolucja sprawozdawczości i rewizji finansowej w systemie rachunkowości budżetowej*, w: *Ewolucja sprawozdawczości i rewizji finansowej w systemie rachunkowości*, red. M. Andrzejewski, Difin, Warszawa 2016.

- Wróblewska E., *Rachunkowość zarządcza jako narzędzie wspomagające system kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, red. J. Przybylska, wyd. 2, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Zimny A., *Rachunkowość w jednostkach samorządu terytorialnego. Plan kont, ewidencja, sprawozdawczość*, wyd. 2, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, Konin 2013.
- Zysnarska A., *Rachunkowość budżetu, jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*, ODDK, Gdańsk 2014.
- Zysnarska A., *Rachunkowość sektora budżetowego z elementami analizy finansowej*, ODDK, Gdańsk 2020.

Pozostałe źródła

Akty prawa

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz.U. 2014, poz. 1053, t.j., z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz.U. 2014, poz. 1773, t.j., z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*, Dz.U. 2019, poz. 1718, t.j., z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2020, poz. 342, t.j., z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz.U. 2023, poz. 652, t.j.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz.U. 2020, poz. 1564, t.j., z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz.U. 2022, poz. 144, t.j.

Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, Dz.U. 2023, poz. 120, t.j., z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2021, poz. 289, t.j., z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2019, poz. 869, t.j., z późn. zm.

Źródła internetowe

Budżet zadaniowy, <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-zadaniowy> [dostęp: 09.08.2020].

Government at a Glance 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en [dostęp: 25.07.2020].

Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020–2021 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2022-roku-za-lata-2019-2022,1,36.html> [dostęp: 08.01.2022].

Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z 2016, poz. 28, z późn. zm., <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/standardy-audytu-wewnetrznego-dla-jednostek-sektora-finansow-35326821> [dostęp: 20.11.2020].

Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009, nr 15, poz. 84, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/standardy-kontroli-zarzaczej-dla-sektora-finansow-publicznych-34372175> [dostęp: 07.02.2023].

Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Raport. Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespoły/samorząd/raport_finanse-samorządow-po-pandemii_forp_fpk__2021_11_25-1.pdf [dostęp: 04.02.2023].

Leksykon budżetowy. Nadwyżka operacyjna, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A610042B090&litera=N> [dostęp: 26.07.2020].

Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojcie.html> [dostęp: 16.05.2020].

Polityka rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych, https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/rachunkowosc_budzetowa/674306,Polityka-rachunkowosci-w-jednostkach-sektora-finansow-publicznych.html [dostęp: 12.02.2021].

Wague M., *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, 78, s. 81–94, http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2009_n78_s81.pdf [dostęp: 06.02.2023].

www.google.com/maps [dostęp: 30.01.2021].

www.gov.pl [dostęp: 03.02.2023].

Inne dokumenty i opracowania

Raport o stanie gminy za 2019 r., Gmina Lipnica, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2020.

Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Lipnica, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2013.

Sprawozdania Rb-27S gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-27ZZ gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-28S gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-50 gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-NDS gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-PDP gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Sprawozdania Rb-Z gminy Lipnica za lata 2016–2021.

Strategia rozwoju gminy Lipnica na lata 2014–2020, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2014.

Zarządzenie Nr 27/2018 Wójta Gminy Lipnica z dnia 26 marca 2018 roku w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, materiały wewnętrzne gminy Lipnica, Lipnica 2018.

Spis tabel

Tabela 1.1. Krótka charakterystyka wybranych form organizacyjno-prawnych samorządowej gospodarki finansowej	21
Tabela 2.1. Terminy sporządzania sprawozdań budżetowych w ujęciu miesięcznym i rocznym.	42
Tabela 3.1. Metody wyceny aktywów i pasywów przyjęte przez Urząd Gminy Lipnica.	58
Tabela 3.2. Analiza SWOT gminy Lipnica	62
Tabela 4.1. Struktura głównych dochodów własnych z podatków i opłat gminy Lipnica w latach 2016–2019	71
Tabela 4.2. Dotacje w gminie Lipnica w latach 2016–2019	74
Tabela 4.3. Dochody według działu gminy Lipnica w latach 2016–2019.	76
Tabela 4.4. Wydatki według działu gminy Lipnica w latach 2016–2019	83
Tabela 4.5. Wskaźniki samodzielności finansowej gminy Lipnica w latach 2016–2019	93
Tabela 5.1. Kryzys finansowy oraz kryzys wywołany pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie	108
Tabela 5.2. Poziom deficytu instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2022	110
Tabela 5.3. Wybrane, nadzwyczajne instrumenty polityki dochodowej.	116
Tabela 6.1. Struktura głównych dochodów własnych z podatków i opłat gminy Lipnica w latach 2020–2021	122
Tabela 6.2. Dotacje w gminie Lipnica w latach 2020–2021	124
Tabela 6.3. Dochody według działu gminy Lipnica w latach 2020–2021	125
Tabela 6.4. Wydatki według działu gminy Lipnica w latach 2020–2021	132
Tabela 6.5. Wskaźniki samodzielności finansowej gminy Lipnica w latach 2020–2021	139

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Istota gospodarki finansowej w JST	16
Rysunek 1.2. Sposób przekazywania środków publicznych jednostce budżetowej	19
Rysunek 1.3. Kryteria klasyfikacji budżetowej w jednostkach sektora finansów publicznych	24
Rysunek 1.4. Obszar informacji zawartych w wieloletniej prognozie finansowej JST	28
Rysunek 1.5. Zasady konstrukcji budżetu zadaniowego w gospodarności wydatków JST	30
Rysunek 2.1. Odbiorcy sprawozdań budżetowych	34
Rysunek 2.2. Syntetyczny obraz obiegu sprawozdań budżetowych w podsektorze samorządowym	39
Rysunek 2.3. Elementy składowe standardu mechanizmu kontroli, wpływające na wiarygodność sprawozdań budżetowych przez pryzmat kontroli zarządczej	46
Rysunek 2.4. Rodzaje wymiaru kar wynikających z naruszenia dyscypliny finansów publicznych	51
Rysunek 3.1. Położenie geograficzne gminy Lipnica	53
Rysunek 3.2. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy Lipnica	54
Rysunek 3.3. Struktura użytków rolnych w gminie Lipnica	55
Rysunek 3.4. Schemat ustalenia wyniku budżetu na koncie 961	59
Rysunek 3.5. Cele strategiczne gminy Lipnica	64
Rysunek 5.1. Szczegółowa klasyfikacja kryzysów	100
Rysunek 5.2. Determinanty negatywnego szoku podażowego i popytowego w wyniku wybuchu pandemii COVID-19	103
Rysunek 5.3. Czynniki determinujące wysokość długu publicznego	113
Rysunek 5.4. Strategie lokalne w dobie kryzysu	114

Spis wykresów

Wykres 4.1.	Plan i wykonanie dochodów gminy Lipnica w latach 2016–2019.	68
Wykres 4.2.	Struktura dochodów bieżących i dochodów majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019.	69
Wykres 4.3.	Wysokość dochodów w gminie Lipnica w latach 2016–2019.	70
Wykres 4.4.	Struktura subwencji ogólnej gminy Lipnica w latach 2016–2019	73
Wykres 4.5.	Plan i wykonanie wydatków gminy Lipnica w latach 2016–2019	78
Wykres 4.6.	Struktura wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019.	79
Wykres 4.7.	Składniki wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2016–2019.	80
Wykres 4.8.	Główne składniki wydatków bieżących w gminie Lipnica w latach 2016–2019	81
Wykres 4.9.	Wydatki na zadania własne i zadania zlecone gminy Lipnica w latach 2016–2019	82
Wykres 4.10.	Wynik wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019	86
Wykres 4.11.	Wynik bieżący wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019.	87
Wykres 4.12.	Wynik majątkowy wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2016–2019.	88
Wykres 4.13.	Indywidualny wskaźnik zadłużenia w odniesieniu do faktycznej obsługi zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019	89
Wykres 4.14.	Wskaźnik zadłużenia gminy Lipnica w latach 2016–2019	90
Wykres 4.15.	Dynamika wydatków bieżących i majątkowych w gminie Lip- nica w latach 2016–2019	91
Wykres 4.16.	Wskaźnik samofinansowania gminy Lipnica w latach 2016–2019. . . .	92
Wykres 4.17.	Wskaźniki oceny zdolności rozwoju gminy Lipnica w latach 2016–2019.	94
Wykres 5.1.	Kształtowanie się państwowego długu publicznego w latach 2016–2022	112
Wykres 6.1.	Plan i wykonanie dochodów gminy Lipnica w latach 2020–2021 . . .	119

Wykres 6.2. Struktura dochodów bieżących i dochodów majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021	120
Wykres 6.3. Wysokość dochodów w gminie Lipnica w latach 2020–2021	121
Wykres 6.4. Struktura subwencji ogólnej gminy Lipnica w latach 2020–2021 ...	123
Wykres 6.5. Plan i wykonanie wydatków gminy Lipnica w latach 2020–2021 ...	127
Wykres 6.6. Struktura wydatków bieżących i wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021	128
Wykres 6.7. Składniki wydatków majątkowych gminy Lipnica w latach 2020–2021	129
Wykres 6.8. Główne składniki wydatków bieżących w gminie Lipnica w latach 2020–2021	130
Wykres 6.9. Wydatki na zadania własne i zadania zlecone gminy Lipnica w latach 2020–2021	131
Wykres 6.10. Wynik wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021	134
Wykres 6.11. Wynik bieżący wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021	134
Wykres 6.12. Wynik majątkowy wykonania budżetu gminy Lipnica w latach 2020–2021	135
Wykres 6.13. Indywidualny wskaźnik zadłużenia w odniesieniu do faktycznej obsługi zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021	136
Wykres 6.14. Wskaźnik zadłużenia gminy Lipnica w latach 2020–2021	137
Wykres 6.15. Dynamika wydatków bieżących i majątkowych w gminie Lipnica w latach 2020–2021	138
Wykres 6.16. Wskaźnik samofinansowania gminy Lipnica w latach 2020–2021 ..	138
Wykres 6.17. Wskaźniki oceny zdolności rozwoju gminy Lipnica w latach 2020–2021	140

Streszczenie

Żyjemy w świecie sieciowych gospodarek, a podejmujemy decyzje na podstawie założeń ekonomii doświadczeń. W dobie wojen i pandemii wyjątkowego znaczenia nabierają klasyczne teorie ekonomii. We współczesnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych samorząd terytorialny pełni ważną funkcję w życiu społeczności lokalnej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jako najważniejsza jednostka realizuje zadania publiczne oraz zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej. Podstawą gospodarki finansowej gminy jest budżet.

Celem pracy jest analiza sprawozdań budżetowych wraz z oceną efektywności gospodarowania zasobami finansowymi oraz kształtowania się wyników budżetu jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2019. Celem szczegółowym jest analiza porównawcza dokonana jednostki samorządu terytorialnego w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie.

Istotnym zamierzeniem autorek monografii jest realizacja wartości poznawczych badań i ich praktycznego wymiaru. Zastosowano triangulację metodologiczną.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, gospodarka finansowa, sprawozdawczość budżetowa, wojny, pandemia

Summary

Public finance in the face of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. A local perspective

We live in a world of network economies and we make decisions based on the assumptions of experience economics. In the era of wars and pandemics, classical economic theories become particularly important. In modern socio-economic conditions, local government plays an important role in community life. The basic unit of local government is the municipality. The municipality, as the most important unit, carries out public tasks and meets the needs of the local and regional community. The basis of financial management of the municipality is the budget.

The purpose of the work is to analyse the budget reports with an assessment of the efficiency of financial resource management, and the formation of the budget performance of the local government unit in 2016–2019. The specific goal is to analyse the comparative performance of the local government unit during the crisis caused by the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine.

An important intention of the authors of the monograph is the realization of the cognitive values and practical dimensions of the research. Methodological triangulation was used.

Keywords: public finance, financial management, reporting, war, pandemic



Beata Sadowska – dr hab. profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, pracownik Katedry Rachunkowości. Praktyk z wieloletnim stażem pracy w sektorze przedsiębiorstw oraz sektorze finansów publicznych. W 2013 roku uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia, w specjalności finanse samorządowe, a stopień naukowy doktora habilitowanego nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse w 2019 roku. Jest autorką monografii i ponad 50 innych publikacji naukowych, a także ponad 60 publikacji popularno-naukowych. W pracy naukowej prowadzi badania z zakresu rachunkowości, controllingu, w tym w logistyce przedsiębiorstw, w gospodarce leśnej oraz w działalności jednostek gospodarczych sektora finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem rachunkowości budżetowej. Bierze udział w projektach badawczych oraz otrzymuje nagrody i wyróżnienia za działalność naukową oraz dydaktyczną. Uczestniczy w krajowych oraz międzynarodowych konferencjach naukowych, na których wygłasza referaty. Jest członkiem komitetów organizacyjnych krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych, Międzynarodowego Stowarzyszenia Controllerów (ICV) oraz członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Księgowych w Polsce i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.



Oliwia Zielińska – absolwentka studiów magisterskich Wydziału Ekonomii, Finansów i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego oraz studiów podyplomowych Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Księgową, która specjalizuje się głównie w prowadzeniu kadr i płac, podatkowej księgi przychodów i rozchodów, ksiąg rachunkowych, rozliczeń podatkowych podmiotów o zróżnicowanej formie prawnej. Praktyczne doświadczenie zdobywała w biurach rachunkowych i w działach finansowo-księgowych jednostek sektora finansów publicznych. Aktywnie poszerza swoją wiedzę w certyfikowanych kursach i szkoleniach zawodowych. Zainteresowania naukowo-badawcze i zawodowe koncentruje w obszarze prawa podatkowego, rachunkowości, z uwzględnieniem jednostek sektora finansów publicznych. Uczestniczy w ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych. Autorka i współautorka artykułów naukowych. Jest członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Księgowych w Polsce i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

We współczesnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych samorząd terytorialny pełni ważną rolę w życiu społeczności lokalnej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która jako najważniejsza jednostka realizuje zadania publiczne oraz zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej. Żyjemy w świecie sieciowych gospodarek, a podejmujemy decyzje na podstawie założeń ekonomii i doświadczeń. W dobie wojen i pandemii wyjątkowego znaczenia nabierają klasyczne teorie ekonomii. Celem monografii jest analiza sprawozdań budżetowych wraz z oceną efektywności gospodarowania zasobami finansowymi oraz kształtowania się wyników budżetu jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2019. Celem szczegółowym jest analiza porównawcza dokonań jednostki samorządu terytorialnego w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie. Problematyka sprawozdawczości budżetowej i gospodarki finansowej ma charakter interdyscyplinarny oraz jest obszerna, dlatego też nie wyczerpuje całokształtu zagadnień. Przeprowadzone badania empiryczne są przyczynkiem do rozważań i dalszych wnikliwych badań.



71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64
tel. 91 444 20 06, 91 444 20 09
e-mail: wydawnictwo@usz.edu.pl
www.wn.usz.edu.pl

ISBN 978-83-7972-657-8 (online)
ISBN 978-83-7972-656-1 (print)



9 788379 726561