

Piotr Bury, Paweł Dziekański, Joanna Rogalska

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

SAMODZIELNOŚĆ WYDATKOWA GMIN WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Streszczenie: Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego jest częścią ich samodzielności finansowej. W przeciwieństwie do samodzielności dochodowej jest ona bardziej złożona i mniej przejrzysta, a wyodrębnienie z całości wydatków tych w pełni zależnych od władz lokalnych jest w zasadzie niemożliwe. Analizą objęto wszystkie gminy województwa świętokrzyskiego, bez Kielc (jedynego miasta na prawach powiatu), to jest 4 gminy miejskie, 26 miejsko-wiejskich i 71 wiejskich. Na dobór analizowanych aspektów samodzielności wydatkowej, a także pominięcie Kielc, znaczny wpływ miały dane udostępnione w Banku Danych Regionalnych GUS.

Słowa kluczowe: finanse lokalne, budżet lokalny, samodzielność wydatkowa, samodzielność finansowa.

1. Wstęp

Samodzielność w zakresie dokonywania wydatków stanowi, wraz z samodzielnością dochodową, o samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST), a przez to – o jej samodzielności w ogóle¹. Samodzielność wydatkową można rozumieć jako prawo do decydowania o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizacji, a w konsekwencji – o zakresie i rodzajach ponoszonych w związku z tym wydatków².

Spotykany w literaturze przedmiotu pogląd, iż samodzielność wydatkowa jest ważniejsza od dochodowej (w myśl zasady: nieważne, skąd pochodzą pieniądze – ważne, by móc je wydawać według własnego uznania³), zdają się potwierdzać

¹ Na przykład *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, AE, Poznań 2001.

² Por. S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce* [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia*, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), t. I, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899, AE, Wrocław 2001, s. 122-131.

³ Na przykład J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; E. Denek, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, E. Denek (red.), Zeszyty Naukowe nr 7, AE, Poznań 2001; B. Guziejewska, *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 7-8, s. 62-72.

zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Autorzy tego dokumentu w art. 9.1 stwierdzają, że „społeczności lokalne mają prawo (...) do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”, po czym w art. 9.3 sugerują, że „przynajmniej część [tych] zasobów (...) powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą”.

Istnieje przy tym ogólna zgodność, iż nie może być mowy o pełnej samodzielności JST (czyli niepodleganiu władzy państwa) w sprawach finansowych; wymienić można wiele ograniczeń swobodnego decydowania przez JST o dochodach i wydatkach⁴. Ograniczeniami natury egzogenicznej w przypadku wydatków są: lista zadań obligatoryjnych, wszelkiego rodzaju normy, stawki i terminy narzucone przez prawo, a także przyznane dotacje (z budżetu państwa, unijne i inne) oraz dochody z innych źródeł o odgórnie ustalonym przeznaczeniu. O stopniu samodzielności wydatkowej danej JST mogą zatem świadczyć – jako ograniczenie tej samodzielności – udział tzw. wydatków sztywnych, czyli wymuszonych przez przepisy państwowe (co jednak trudno ustalić na podstawie danych statystycznych) oraz struktura jej dochodów (w tym zwłaszcza udział dotacji na zadania zlecone); pozytywnym wskaźnikiem może być np. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Spośród wszystkich rodzajów JST w Polsce samodzielność wydatkowa (podobnie jak dochodowa) w największym stopniu może zatem występować na szczeblu gmin (zwłaszcza miejskich); w przypadku powiatów i województw pojęcia te brzmią nie-realnie⁵.

Z obu rodzajów samodzielności finansowej samodzielność dochodowa zajmuje w literaturze przedmiotu więcej miejsca, częściej jest przywoływana i dyskutowana⁶. Jest to wynikiem lepszej znajomości strony dochodowej, opisanej zarówno ustawami regulującymi poszczególne źródła dochodów JST, jak i odpowiednimi danymi statystycznymi. W przeciwieństwie do tego strona wydatkowa jest bardziej złożona i mniej przejrzysta, a wyodrębnienie z całości wydatków tych w pełni zależnych od władz lokalnych nie wydaje się możliwe.

⁴ Na przykład P. Bury *Limitations on the Fiscal Policy of a Local Government [w:] Poland on Its Way to a Federal State?*, A. Bohnet (red.), *Schriften zur Internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung* nr 22, ZEU der JLU Giessen, Frankfurt am Main 2008.

⁵ Por. P. Bury, *Zasadność istnienia samorządowych powiatów i województw w aspekcie finansowym*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy*, cz. I, Zeszyty Naukowe nr 15, WSZiF, Wrocław 2003.

⁶ Na przykład E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Monografie nr 73, Politechnika Radomska, Radom 2004; L. Oulasvirta, M. Turała, *Financial Autonomy of Local Governments – Case Studies of Finland and Poland*, [w:] *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*, S. Wilmańska-Sosnowska (red.), *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica* nr 195, WUŁ, Łódź 2005.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest samodzielność gmin w sferze wydatkowej. Ze względu na wspomniane trudności z pełnym i obiektywnym ustaleniem finansowego wymiaru samodzielności analizę przeprowadzono w podobny sposób jak w pracy dotyczącej samodzielności dochodowej⁷; objęto nią wszystkie 101 gmin województwa świętokrzyskiego, bez Kielc (jedyne w województwie miasta na prawach powiatu)⁸, uwzględniając ich status. Z tego 4 to gminy miejskie, 26 miejsko-wiejskie, a 71 było wiejskich. Dane w tabelach dotyczą wszystkich 4 gmin miejskich oraz 6 gmin wiejskich i 6 miejsko-wiejskich, tj. 3 najlepszych i 3 najgorszych z przyjętego punktu widzenia. Na dobór grup dochodów i ich zawartość decydujący wpływ miały dane udostępnione przez GUS w Banku Danych Regionalnych (BDR).

2. Wybrane aspekty samodzielności wydatkowej gmin świętokrzyskich

Wydatki budżetowe wszystkich badanych gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r., ogółem i bieżące, w przeliczeniu na mieszkańca (stan ludności na 30 czerwca 2008 r.), wyniosły odpowiednio 2255,25 i 1868,67 zł. Wprawdzie odbiegają one znacznie na niekorzyść od analogicznych wydatków najbogatszej w kraju gminy Kleszczów (45 560,13 i 15 358,28 zł), są jednak tylko nieco niższe od wielkości średnich dla wszystkich gmin (bez miast na prawach powiatu) w Polsce (2475,47 i 1968,04 zł). Szczegółowe dane przedstawia tab. 1.

Wyraźnie najwięcej w województwie wydały (na mieszkańca): wiejska gmina Sitkówka-Nowiny i miejsko-wiejska Połaniec; obie z dużymi zakładami przemysłowymi, cementownią i elektrownią. Duże wydatki tych gmin sprawiły, że rozpiętość kwot wydatków ogółem i bieżących w grupie gmin miejsko-wiejskich wyniosła 2 razy i 1,5 raza, a w grupie gmin wiejskich – po 2,5 razy. W gminach miejskich różnice te nie były tak duże (poniżej 1,5 raza). Trzeba jednak zauważyć, iż w przypadku wymienionych liderów na ich potrzeby faktycznie wydano nieco mniej.

W tabeli 2 przedstawiono wielkość salda budżetowego (w zł) gmin świętokrzyskich w 2008 r. oraz dwie relacje: nadwyżki do wydatków i niedoboru do dochodów; pierwsza z nich informuje, ile procent więcej gmina mogła jeszcze wydać, druga – ile procent więcej gmina wydała ponad to, na co ją było stać z uzyskanych dochodów.

Z czterech gmin miejskich dwie odnotowały nadwyżkę, dwie deficyt, a współczynniki opisujące wspomniane relacje nie były duże. W grupie gmin miejsko-wiejskich 14 miało nadwyżkę, 12 – deficyt, a w grupie gmin wiejskich zdecydowanie przeważały te z nadwyżką: 43 wobec 28. Miejsko-wiejska gmina Oзарów mogła

⁷ P. Bury, P. Dziekański, J. Rogalska, *Samodzielność dochodowa gmin województwa świętokrzyskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, UE, Wrocław 2010 (w druku).

⁸ Dane dla miast na prawach powiatu są przez GUS podawane łącznie, bez podziału na części gminną i powiatową, co uniemożliwia pełne porównywanie budżetów JST tych szczebli.

powiększyć swoje wydatki o przeszło 1/3, a wiejska gmina Gowarczów – o blisko 1/4. Z drugiej strony wydatki gmin Bodzentyn (miejsko-wiejskiej) i Michałów (wiejskiej) przekroczyły o 17-18% zgromadzone przez nie dochody.

Tabela 1. Wydatki ogółem i wydatki bieżące na 1 mieszkańca gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r. (w zł)

Gmina	Wydatki ogółem na 1 mieszkańca	Gmina	Wydatki bieżące na 1 mieszkańca
Gminy miejskie ^a		Gminy miejskie ^a	
Sandomierz	2615,38	Sandomierz	2224,62
Starachowice	2242,90	Starachowice	1871,19
Skarżysko-Kam.	2217,82	Skarżysko-Kam.	1855,76
Ostrowiec Święt.	2099,72	Ostrowiec Święt.	1692,09
Gminy miejsko-wiejskie		Gminy miejsko-wiejskie	
Połaniec	3954,03	Połaniec	2589,10
Bodzentyn	2576,48	Osiek	2421,64
Osiek	2567,38	Małogoszcz	2249,94
...		...	
Opatów	1927,39	Końskie	1624,09
Jędrzejów	1878,91	Kazimierza Wielka	1601,42
Suchedniów	1865,97	Działoszyce	1588,79
Gminy wiejskie		Gminy wiejskie	
Sitkówka-Nowiny	4211,60	Sitkówka-Nowiny	3659,78
Rytwiany	3142,26	Raków	2369,23
Pacanów	3048,38	Iwaniska	2241,87
...		...	
Szydłów	1805,67	Lipnik	1633,44
Opatowiec	1741,19	Wojciechowice	1621,00
Stopnica	1693,01	Stopnica	1583,36

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

Wydatki najprościej dzieli się na bieżące i majątkowe. Te pierwsze, także w przypadku jednostki terytorialnej, związane są z funkcjonowaniem, natomiast drugie (najczęściej ograniczane do inwestycyjnych) – z rozwojem. Obie kategorie są, do pewnego stopnia, wzajemnie zastępowalne, przy czym wydaje się, iż łatwiej jest zastąpić wydatki inwestycyjne bieżącymi, np. opłacając wynajem lub remont dotychczasowego obiektu, zamiast budować nowy. Odwrotna zamiana wiązać się będzie z okresowym obniżeniem standardu obsługi, gdy np. gmina zdecyduje się

nie naprawiać starej drogi, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczyć na przyspieszenie budowy nowej. Wielkość wydatków na inwestycje może być zatem jednym z wyznaczników samodzielności wydatkowej gmin.

Tabela 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu (w zł) oraz relacja stosunek nadwyżki do wydatków i niedoboru do dochodów (w %) gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r.

Gmina	Dochody	Wydatki	Wynik
Gminy miejskie ^a			
Sandomierz	67 251 336	64 704 523	2 546 814
Ostrowiec Święt.	154 853 885	153 044 479	1 809 405
Skarżysko-Kam.	104 859 128	107 138 507	-2 279 379
Starachowice	115 310 323	117 595 386	-2 285 063
Gminy miejsko-wiejskie			
Ożarów	38 973 920	28 957 981	10 015 939
Jędrzejów	58 240 141	54 732 565	3 507 576
Busko-Zdrój	70 296 633	66 833 217	3 463 415
...			
Stąporków	34 405 537	37 845 605	-3 440 068
Bodzentyn	25 429 916	29 902 663	-4 472 747
Połaniec	42 123 083	46 930 418	-4 807 335
Gminy wiejskie			
Morawica	41 926 008	35 846 283	6 079 725
Sitkówka-Nowiny	33 040 407	29 531 769	3 508 638
Stopnica	15 944 588	13 134 385	2 810 203
...			
Sobków	17 057 889	17 075 212	-17 323
Wodzisław	15 718 361	15 811 808	-93 448
Kluczewsko	12 157 730	12 282 842	-125 112

Gmina	Nadwyżka / wydatki	Niedobór / dochody
Gminy miejskie ^a		
Sandomierz	3,9	x
Ostrowiec Święt.	1,2	x
Starachowice	x	2,0
Skarżysko-Kam.	x	2,2
Gminy miejsko-wiejskie		
Ożarów	34,6	x
Działoszyce	13,4	x
Kunów	8,6	x
...		
Stąporków	x	10,0
Połaniec	x	11,4
Bodzentyn	x	17,6
Gminy wiejskie		
Gowarczów	24,4	x
Stopnica	21,4	x
Morawica	17,0	x
...		
Rytwiany	x	14,6
Bałtów	x	16,3
Michałów	x	17,2

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

W tabeli 3 podano wydatki majątkowe gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r., uporządkowane według wielkości ich udziałów w wydatkach ogółem (poza nielicznymi i nieznaczącymi wyjątkami są to wydatki inwestycyjne).

Spśród gmin miejskich Ostrowiec Świętokrzyski przeznaczył na inwestycje niemal 1/5 wydatków, a wielkości analizowanych udziałów nie różniły się zbyt wiele w tej grupie (poniżej 1,5 raza). Natomiast w odniesieniu do pozostałych gmin różnice te były poważne: w grupie gmin miejsko-wiejskich Połaniec wydał na inwestycje ponad 1/3 środków, podczas gdy gmina Osiek tylko 1/18. W grupie gmin wiejskich dysproporcje były jeszcze większe: od ponad 2/5 budżetu w gminie Pacanów do mniej niż 1/40 w gminie Słupia (co dało dysproporcję równą 17 razy).

Tabela 3. Wydatki majątkowe i ich udział w wydatkach ogółem gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r.

Gmina	Udział w wyd. ogółem	Wydatki majątkowe
	%	zł
Gminy miejskie ^a		
Ostrowiec Święt.	19,41	29 711 197,90
Starachowice	16,57	19 488 693,89
Skarżysko-Kam.	16,33	17 490 595,43
Sandomierz	14,94	9 667 420,40
Gminy miejsko-wiejskie		
Połaniec	34,52	16 200 376,17
Wąchock	27,54	4 516 760,02
Sędziszów	25,26	7 977 744,19
...		
Ćmielów	7,18	1 111 767,09
Włoszczowa	6,28	2 491 770,56
Osiek	5,68	1 149 300,29
Gminy wiejskie		
Pacanów	42,17	9 951 860,58
Rytwiany	37,03	7 323 064,37
Smyków	34,39	3 385 041,43
...		
Nowy Korczyn	3,37	433 179,89
Opatowiec	2,90	179 257,46
Słupia (Konecka)	2,44	188 150,41

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

Kolejne spojrzenie na swobodę gmin w zakresie wydawania środków nawiązuje do ich dochodów. Ogólnie rzecz ujmując, każda gmina (jak również pozostałe rodzaje JST) gromadzi tzw. dochody własne oraz otrzymuje subwencje i różnego rodzaju dotacje. Grupa dochodów własnych obejmuje wiele źródeł, na które gmina może w różnym stopniu oddziaływać⁹. Jednak zebrane z nich środki, podobnie jak te z otrzymanych od państwa subwencji, może w miarę swobodnie wydawać¹⁰ (w miarę – tzn. uwzględniając zarówno listę obligatoryjnych zadań własnych, jak i wszelkiego rodzaju normy, stawki i terminy narzucone przez państwo). Od tych źródeł różnią się zasadniczo dotacje; niezależnie od tytułu i pochodzenia otrzymane środki należy wydać zgodnie z wolą przyznającego je podmiotu lub zwrócić.

Wśród różnych dotacji tylko te na zadania zlecone są gminie – wraz z tymi zadaniami – narzucane. W pozostałych przypadkach gmina albo się o dotacje ubiega, albo aktywnie godzi na nie, deklarując, co za nie wykona.

W tabelach 4 i 5 przedstawiono znaczenie wydatków środków niepochodzących z dotacji w ogólnych wydatkach gmin świętokrzyskich w roku 2008.

⁹ Por. np. L. Oulasvirta, M. Turała, wyd. cyt.; P. Bury, P. Dziekański, J. Rogalska, wyd. cyt.

¹⁰ Poza mało znaczącymi wpływami z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Tabela 4. Wydatki ze środków nie pochodzących z dotacji ogółem (A – B) i ich udział w wydatkach ogółem gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r.

Gmina	Wydatki ogółem, w zł	Dotacje ogółem, w zł	A – B w zł	(A – B) / A w %
	A	B		
Gminy miejskie ^a				
Sandomierz	64 704 522,65	8 423 406,82	56 281 115,83	86,98
Skarżysko-Kam.	107 138 507,38	19 817 517,49	87 320 989,89	81,50
Ostrowiec Święt.	153 044 479,31	28 586 140,07	124 458 339,24	81,32
Starachowice	117 595 386,14	23 465 184,18	94 130 201,96	80,05
Gminy miejsko-wiejskie				
Ożarów	28 957 980,68	5 136 862,50	23 821 118,18	82,26
Staszów	54 323 902,24	9 775 106,27	44 548 795,97	82,01
Małogoszcz	29 005 557,44	5 226 525,78	23 779 031,66	81,98
...				
Sędziszów	31 584 640,02	10 288 981,10	21 295 658,92	67,42
Kunów	20 085 622,32	7 183 779,67	12 901 842,65	64,23
Działoszyce	11 304 562,72	4 381 761,60	6 922 801,12	61,24
Gminy wiejskie				
Sitkówka-Nowiny	29 531 768,52	2 614 900,60	26 916 867,92	91,15
Pacanów	23 597 541,54	3 547 907,75	20 049 633,79	84,96
Zagnańsk	27 776 329,17	5 180 043,59	22 596 285,58	81,35
...				
Morawica	35 846 282,84	12 666 402,40	23 179 880,44	64,66
Raków	15 262 303,00	5 438 577,45	9 823 725,55	64,37
Smyków	9 841 782,53	3 687 176,93	6 154 605,60	62,54

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

Ze względu na brak danych o wydatkach środków pochodzących nie tylko z dotacji, ale i z przychodów, wydatki ogółem pomniejszono o dochody (tab. 4) z wszelkiego rodzaju dotacji, jakie gmina mogła otrzymać (tj. celowych z budżetu państwa, z funduszy celowych, z budżetu państwa i od JST na zadania wykonywane na podstawie porozumień, a także środków z budżetu Unii Europejskiej¹¹) oraz (tab. 5) z dotacji celowych z budżetu państwa. Takie pośrednie podejście wymaga przyjęcia założenia, iż przyznane dotacje zostały przez gminy w całości wykorzystane.

Wskaźnik swobody w dysponowaniu środkami budżetowymi w związku z korzystaniem z różnego rodzaju dotacji dla wszystkich gmin wyniósł 77,4%, przy czym najwyższy był dla gmin miejskich (81,9%), następnie dla miejsko-wiejskich (77,8%), a najniższy dla wiejskich (75,4%). Przy uwzględnieniu tylko dotacji celowych z budżetu państwa wskaźniki te były oczywiście nieco większe i wyniosły odpowiednio: 84,6; 86,7; 85,0 i 83,5%.

¹¹ Od 2010 r. środki unijne są już w budżetach publicznych inaczej rozliczane.

Tabela 5. Wydatki ze środków nie pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa (A – B) i ich udział w wydatkach ogółem gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r.

Gmina	Wydatki ogółem, w zł	Dot. cel. z BP, w zł	A – B w zł	(A – B) / A w %
	A	B		
Gminy miejskie ^a				
Sandomierz	64 704 522,65	7 214 291,48	57 490 231,17	88,85
Skarżysko-Kam.	107 138 507,38	13 277 389,41	93 861 117,97	87,61
Ostrowiec Święt.	153 044 479,31	20 936 649,30	132 107 830,01	86,32
Starachowice	117 595 386,14	17 505 551,35	100 089 834,79	85,11
Gminy miejsko-wiejskie				
Połaniec	46 930 417,62	2 864 341,91	44 066 075,71	93,90
Sędziszów	31 584 640,02	4 162 072,81	27 422 567,21	86,82
Bodzentyn	29 902 662,57	4 133 562,61	25 769 099,96	86,18
...				
Działoszyce	11 304 562,72	2 061 174,19	9 243 388,53	81,77
Zawichost	10 788 087,04	2 058 982,79	8 729 104,25	80,91
Kunów	20 085 622,32	3 845 506,74	16 240 115,58	80,85
Gminy wiejskie				
Sitkówka-Nowiny	29 531 768,52	1 851 221,36	27 680 547,16	93,73
Rytwiany	19 774 266,44	2 084 654,20	17 689 612,24	89,46
Pacanów	23 597 541,54	2 743 981,33	20 853 560,21	88,37
...				
Gowarczów	9 264 110,91	1 979 007,97	7 285 102,94	78,64
Stopnica	13 134 384,87	2 871 957,59	10 262 427,28	78,13
Obrazów	12 925 484,42	2 905 463,04	10 020 021,38	77,52

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

Wewnątrz poszczególnych grup gmin najmniejsze różnice wystąpiły w gminach miejskich; odpowiednio 8,7 i 4,4%. W grupie gmin miejsko-wiejskich było to już 34,3 i 11,6%, a w grupie gmin wiejskich 45,7 i 20,9%; w każdej z nich na pierwszym miejscu znalazły się gminy mające na swym terenie duże zakłady przemysłowe (m.in. elektrownię i cementownię).

Kolejnym krokiem może być przyjrzenie się wydatkom bieżącym według działów. Jak stwierdzono we wstępie, ustalenie wydatków w pełni zależnych od władz lokalnych jest w zasadzie niemożliwe; można jedynie próbować, jak powyżej, eliminować te, na które gminy mają znikomy wpływ. Do takich wydatków (w dziale Różne rozliczenia) należą niewątpliwie wpłaty tzw. gmin najbogatszych do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji. W woj. świętokrzyskim wpłat takich dokonują trzy gminy: wiejska Sitkówka-Nowiny, która w 2008 r. przekazała 2 229 582 zł, oraz miejsko-wiejskie Ożarów i Połaniec (miały wpłacić odpowiednio 1 535 131 zł i 432 143 zł). Po uwzględnieniu tych kwot wielkość wydatków bieżących na mieszkańca, podana w tab. 1, ulegnie niewielkiemu zmniejszeniu.

szeniu i wyniesie dla gminy Połaniec 2552,69 zł, a dla gminy Sitkówka-Nowiny 3341,81 zł (nie naruszając pozycji liderów)¹².

W strukturze wydatków według działów pierwsze miejsce – jak w ogromnej większości gmin w Polsce – zajęły w gminach świętokrzyskich wydatki na oświatę i wychowanie: 42,0% ogółem; najwięcej w grupie gmin wiejskich (44,6%), następnie miejsko-wiejskich (43,1%) i najmniej w miejskich (33,1%). Wydatki zaliczane do tego działu nie tylko poważnie obciążają budżet, ale także – ze względu na rodzaj (głównie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi oraz koszty utrzymania szkół) – nie pozwalają władzom gminy na ich ograniczenie.

W tabeli 6 podano wydatki bieżące gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r. po wyeliminowaniu tychże wydatków poniesionych w dziale Oświata i wychowanie.

Tabela 6. Wydatki bieżące poza poniesionymi w dziale Oświata i wychowanie (A – B) i ich udział w wydatkach bieżących ogółem gmin woj. świętokrzyskiego w 2008 r.

Gmina	Wydatki bieżące, w zł		A – B w zł	(A – B) / A w %
	ogółem	na oświatę i wych.		
	A	B		
Gminy miejskie ^a				
Skarżysko-Kam.	89 647 911,95	28 328 636,14	61 319 275,81	68,40
Ostrowiec Święt.	123 333 281,41	39 861 240,21	83 472 041,20	67,68
Starachowice	98 106 692,25	33 127 136,33	64 979 555,92	66,23
Sandomierz	55 037 102,25	19 837 769,11	35 199 333,14	63,96
Gminy miejsko-wiejskie				
Skalbmierz	12 974 570,04	4 810 419,60	8 164 150,44	62,92
Ćmielów	14 372 289,58	5 330 202,85	9 042 086,73	62,91
Działoszyce	8 716 092,56	3 324 319,03	5 391 773,53	61,86
...				
Kazimierza Wielka	26 642 772,47	12 598 019,80	14 044 752,67	52,72
Suchedniów	18 120 387,34	8 913 809,02	9 206 578,32	50,81
Małogoszcz	26 414 258,34	13 498 411,10	12 915 847,24	48,90
Gminy wiejskie				
Smyków	6 456 741,10	2 092 351,08	4 364 390,02	67,59
Sadowie	7 614 317,11	2 628 443,28	4 985 873,83	65,48
Radków	5 082 620,71	1 807 319,83	3 275 300,88	64,44
...				
Piekoszów	31 299 971,77	15 692 678,00	15 607 293,77	49,86
Sobków	16 422 736,24	8 297 741,93	8 124 994,31	49,47
Mirzec	16 267 826,38	8 510 095,38	7 757 731,00	47,69

^a Bez części gminnej budżetu miasta Kielce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

¹² W przypadku wspomnianej wcześniej gminy Kleszczów, po odjęciu obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa wynoszącej w 2008 r. 36 247 266 zł, pozostała kwota wydatków bieżących na mieszkańca zmniejszyła się ponad dwukrotnie, do 7207,36 zł.

Wydatki na oświatę i wychowanie pochłonęły więcej niż połowę wydatków bieżących w czterech gminach (wszystkie wymienione w tab. 6). W najmniejszym stopniu ograniczyły one swobodę gmin miejskich, chociaż liderzy z grupy gmin wiejskich osiągnęli tu porównywalne wskaźniki.

3. Zakończenie

Jak zaznaczono we wstępie, określenie stopnia samodzielności wydatkowej JST jest zadaniem niełatwym. Niemożliwe wydaje się ustalenie wydatków w pełni zależnych od władz lokalnych; można natomiast analizować niektóre ich rodzaje na zasadzie eliminacji tych, na które gminy mają znikomy wpływ.

Przedstawione wyniki analizy upoważniają do sformułowania ogólnego wniosku, iż większą samodzielność wydatkową mają te gminy, które dysponują większymi środkami, i to mimo konieczności dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Ten i pozostałe przedstawione aspekty wskazują na ogólnie lepszą pozycję gmin miejskich, miejsko-wiejskich ze stosunkowo dużym miastem oraz gmin wiejskich z rozwiniętym przemysłem. Mogą one więcej środków przeznaczać na rozwój i/lub – po zapewnieniu niezbędnego finansowania zadań obowiązkowych, np. oświatowych – podnosić jakość gminnych usług publicznych lub podejmować działania w nowych dziedzinach.

Literatura

- Bury P., Dziekański P., Rogalska J., *Samodzielność dochodowa gmin województwa świętokrzyskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, UE, Wrocław 2010 (w druku).
- Bury P., *Limitations on the Fiscal Policy of a Local Government*, [w:] *Poland on Its Way to a Federal State?*, A. Bohnet (red.), Schriften zur Internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung nr 22, ZEU der JLU Giessen, Frankfurt am Main 2008.
- Bury P., *Zasadność istnienia samorządowych powiatów i województw w aspekcie finansowym*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy*, cz. I, Zeszyty Naukowe nr 15, WSZiF, Wrocław 2003.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, E. Denek (red.), Zeszyty Naukowe nr 7, AE, Poznań 2001.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994 nr 124, poz. 607.
- Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 7-8.
- Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia*, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), t. 1, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899, AE, Wrocław 2001.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Monografie nr 73, Politechnika Radomska, Radom 2004.

Oulasvirta L., Turała M., *Financial Autonomy of Local Governments – Case Studies of Finland and Poland*, [w:] *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*, S. Wilmańska-Sosnowska (red.), Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica nr 195, WUŁ, Łódź 2005.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, AE, Poznań 2001.

EXPENDITURE AUTONOMY OF *GMINAS* IN THE ŚWIĘTOKRZYSKIE REGION

Summary: Expenditure autonomy of local government is a part of its financial autonomy. Contrary to revenue autonomy, it is more complicated and less transparent; separating from all expenditures those which fully depend on local decisions seems to be impossible. The presented analysis covered all *gminas* of Świętokrzyskie voivodeship, except of Kielce being an urban *gmina* and a *powiat*, i.e. 4 urban, 71 rural and 26 mixed. Selection of the analyzed cases as well as omitting the town of Kielce was imposed by data published in the Regional Data Bank of the Polish Central Statistical Office.