

# Budżet jednostki samorządu terytorialnego

## Budget of a local government unit

Klaudia Kret<sup>1</sup>

<sup>1</sup> student, członek koła naukowego „Promotor Jakości”, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska, 42-200 Częstochowa, Al. Armii Krajowej 19b, e-mail: claudia1401@onet.pl

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia podstawowe informacje związane z budżetem gminnym. Czytelnik może pogłębić swoją wiedzę na temat tego, czym jest dokładniej budżet oraz jakie są jego elementy, a także w jaki sposób należy go analizować. W tekście wyjaśniony został także budżet obywatelski. Artykuł zawiera również podstawowe terminy związane z dokumentacją budżetową. Poza tym zostało przedstawione w jaki sposób kształtował się budżet gmin w Polsce w ostatnich latach.

**Abstract:** The article presents basic information related to the communal budget. The reader can deepen his knowledge of what exactly is a budget and what its components are, as well as how it should be analyzed. The text also explains citizens' budget. The article also includes basic terms related to budget documentation. In addition, it was presented how the budget of communes in Poland has developed in recent years.

**Słowa kluczowe:** budżet, gmina, sprawozdanie finansowe, analiza

**Key words:** budget, community, financial statement, analysis

### 1. Wstęp

Każdy z nas jest mieszkańcem jednostki samorządu terytorialnego. Jednak nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, czym jest budżet danej jednostki samorządu terytorialnego oraz z czego się składa. Niektórzy nie wiedzą nawet, że mogą wpływać na budżet gminy. Na początek należy wyjaśnić, czym tak właściwie jest gmina oraz budżet. Gmina to prawnie zorganizowany terytorialny związek osób określony jako wspólnota samorządowa [1]. Ustawodawca zdefiniował gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, a to oznacza, że należy respektować szczególnie znaczenie oraz rolę gminy, podczas tworzenia szczegółowego sposobu organizacji i działania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jest to podyktowane faktem, iż najbliższą mieszkańca jest właśnie gmina [4].

Priorytetowym dokumentem gospodarki finansowej gminy, ale również innych jednostek samorządu, jest budżet. Jest on także zagwarantowaniem wykonania poleconych jednostce samorządu terytorialnego poleceń i zadań [9]. Dokładniej zgłębiając pojęcie budżetu, można je przedstawić jako plan gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Budżet obejmuje roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego. Ten plan finansowy wskazuje również źródła pokrycia deficytu bądź sposób rozdysponowania nadwyżki budżetowej. Aby dokonać uchwalenia gminnego budżetu stosuje się odpowiednią procedurę, która jest dokładnie opisana za pomocą odpowiednich aktów prawnych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym jest właśnie podstawowym aktem prawnym, który szczegółowo określa działanie gminy [9].

Celem artykułu jest zapoznanie czytelnika z elementami związanymi z budżetem jednostki samorządu terytorialnego oraz podstawowymi terminami dotyczącymi dokumentacji budżetowej. Poza tym artykuł ma na celu przybliżenie prawidłowego sposobu analizowania opisywanego dokumentu oraz przedstawienie, czym tak właściwie jest budżet obywatelski. Dodatkowo na końcu artykułu zostanie przedstawione zestawienie wyników budżetowych gmin ogółem znajdujących się na terenie Polski.

### 2. Analiza zagadnień związanych z budżetem jednostki samorządu terytorialnego

Gmina zestawia sprawozdanie finansowe, którego jednym z podstawowych elementów jest bilans. Ten z kolei jest utworzony z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Dane sprawozdanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego charakteryzuje się innym celem, rozpiętością oraz dokładnością [1].

Do najważniejszych elementów każdego budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy zaliczyć dochody budżetowe oraz wydatki budżetowe. Dane części budżetowe są klasyfikowane według działów i rozdziałów, które określają rodzaj działalności. Dochody i wydatki budżetowe opierają się również na paragrafach, które z kolei uściślają dany dochód lub wydatek. Aby pogłębić swoją wiedzę na temat sposobu klasyfikacji dochodów i wydatków należy zajrzeć do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych [3].

Analizując budżet jednostki samorządu terytorialnego, powinno się wyliczyć wynik budżetowy, dzięki któremu można do-

wiedzieć się więcej o stanie finansowym danej jednostki. Jeżeli między dochodami publicznymi, a wydatkami publicznymi w badanym okresie rozliczeniowym wystąpiła dodatnia różnica, wówczas występuje nadwyżka sektora finansów publicznych. Natomiast w odwrotnym przypadku, to znaczy, jeśli różnica pomiędzy dochodami publicznymi, a wydatkami publicznymi okaże się ujemna, to w tym momencie występuje deficyt sektora finansów publicznych. Jeżeli ktoś chciałby dokonać głębszej analizy wybranych aspektów gospodarki finansowej gminy, to powinien wyodrębnić z całościowego wyniku dodatkowe miary wyników częściowych. W tym przypadku mamy do czynienia z dochodami bieżącymi oraz wydatkami bieżącymi, jednak należy dokonać tego samego działania. Podobnie więc jak poprzednio, jeśli wystąpi dodatnia różnica między podanymi elementami budżetu to występuje nadwyżka operacyjna, jednak w przypadku uzyskania ujemnej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi, wystąpi deficyt operacyjny. Uzyskany rezultat stanowi tak zwany wynik operacyjny budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W dalszej analizie można wnioskować, że w przypadku wystąpienia nadwyżki operacyjnej dana gmina może pokryć wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem dochodami bieżącymi, regulować spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz realizować nowe inwestycje. Jeżeli natomiast gmina wypracowała deficyt operacyjny, może to świadczyć o tym, że dana jednostka samorządu terytorialnego posiada wydatki bieżące na poziomie, który przekracza możliwości finansowe gminy [3].

Dzięki analizie budżetu oraz wyniku końcowego, dana jednostka samorządu terytorialnego może określić wysokość deficytu lub nadwyżki. Jest to niezbędny element do planowania przyszłych zamierzeń finansowych gminy. W kolejnym etapie dana jednostka powinna ustalić, w przypadku wykazania deficytu, źródła jego pokrycia lub kiedy zostanie uzyskana nadwyżka, na jakie cele zostanie ona wydana. Gdy określona jednostka samorządu terytorialnego wypracuje deficyt może go sfinansować przychodami zwrotnymi albo bezzwrotnymi. Do tych pierwszych zalicza się wszelkiego rodzaju kredyty i pożyczki oraz sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Z kolei przychodami bezzwrotnymi są na przykład nadwyżki, które gmina wyprodukowała w ubiegłych latach lub możliwość prywatyzacji majątku opisywanej jednostki.

Organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, który opracowuje bilans, w zależności od rodzaju oraz wielkości jednostki samorządu terytorialnego, może być wójt, burmistrz, lub prezydent. Ten dokument może być również sporządzony przez zarząd powiatu oraz samorząd województwa. Jak jest postanowione w Ustawie o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego musi zaprezentować roczne sprawozdanie finansowe z wykonanego budżetu do 31 marca roku, który następuje po roku budżetowym. Ponadto organ wykonawczy gminy, który tworzy bilans z wykonania budżetu powinien go przekazać odpowiedniej regionalnej izbie obrachunkowej do 30 dnia kwietnia następnego roku. Dany dokument winien zostać zaakceptowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do 30 czerwca następnego roku po roku budżetowym, nie może on być zatwierdzony po tym terminie [1].

Do 31 maja wójt jest zobowiązany, zaprezentować radzie gminy raport o ogólnym stanie danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym dokumencie znajdują się informacje podsumowujące wszelką aktywność wójta, związana z jego kadencją na danym stanowisku wykonaną w roku ubiegłym. Przede wszystkim do tych informacji zaliczyć należy realizację polityki, wszelkich strategii oraz programów związanych z daną jednostką samorządu terytorialnego. Z przepisów, które znajdują się w uchwale można wywnioskować, że rada ma możliwość, aby określić wymogi, które będą dosyć

istotne dla znaczenia raportu. Dokument opisany powyżej zostaje rozpatrzony przez radę gminy, podczas zgromadzeń radnych. Na tym także zgromadzeniu rada gminy ustala, czy wójtowi może zostać wydane absolutorium, czy też nie. Na sesji nadrzędną sprawą jest dyskusja nad zaprezentowanym raportem o stanie gminy. Wtedy też radni mają możliwość wyrażania swojej opinii bez jakichkolwiek nadrzędnie narzuconych ram czasowych. Podczas omawiania danego raportu związanego ze stanem jednostki samorządu terytorialnego mogą także wypowiadać się mieszkańcy, którzy są zameldowani na obszarze tejże właśnie gminy [10].

W sprawach znaczących dla jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest na przykład budżet gminy, może ona przeprowadzić wszelkiego rodzaju konsultacje z osobami, które zamieszkuje obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Takiego typu wyrażanie własnej opinii przez mieszkańców gminy może również wystąpić, kiedy to zostanie spełniony jeden z przypadków przewidzianych ustawą. Takie konsultacje zostają przeprowadzone na terenie gminy, a ich przebieg oraz zasady dotyczące wyżej opisanych rozmów władz gminy z mieszkańcami są dokładniej opisane w uchwale zainteresowanej rady gminy [10].

Osoby, które są zameldowane na terenie gminy mogą również decydować o części wydatków budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Odbywa się to w ramach budżetu obywatelskiego, inaczej zwanego partycypacyjnego, a takie głosowanie funkcjonuje na zasadzie bezpośredniej. Wybrane przez mieszkańców zadania, na które zostanie przeznaczona część wydatków powinny zostać ujęte w uchwale budżetowej gminy. Wybrane działania nie mogą zostać usunięte ani zmienione w jakikolwiek sposób przez radę gminy w toku prac nad danym projektem uchwały budżetowej [10].

Kontynuując rozważania na temat budżetu gminy, warto wspomnieć czym jest tzw. budżet obywatelski, który w Polsce pojawił się w 2011 roku, kiedy to pierwszy raz wdrożono go w Sopocie [5]. Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego charakteryzuje się wieloma zaletami. Na przykład zwiększenie komfortu życia mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki temu, że społeczeństwo terytorialne posiada swój udział w planowaniu rozdyponowaniem środków pieniężnych należących do gminy zwiększa się zaufanie do osób będących na czele danej jednostki samorządu terytorialnego. Wdrażanie opisywanego budżetu wiąże się także ze znacznym polepszeniem aktywizacji ludności zamieszkującej teren określonej jednostki samorządu terytorialnego w sprawach decyzyjnych. Poza atutami wdrożenia w życie budżetu obywatelskiego występują również wady. Należą do nich między innymi minimalne uczestnictwo w całym budżecie gminnym, co mogłoby spowodować rezygnację ze strony mieszkańców do brania udziału w tego typu działaniach. Następnym, jednak nie mniej ważnym słabym punktem wprowadzenia budżetu partycypacyjnego jest to, że oprócz wskazanych przez mieszkańców propozycji wydatkowania środków pieniężnych, osoby przewodniczące danej jednostce samorządu terytorialnego mają możliwość wyboru tych, które nie zostały wybrane przez obywateli.

Pomimo minusów, które wiążą się z wprowadzeniem budżetu obywatelskiego coraz większa liczba jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na realizację opisywanego budżetu, a rady określonych jednostek terytorialnych przydzielają większe środki finansowe na wykonywanie przedsięwzięć obywatelskich. Oznacza to, iż budżet obywatelski w Polsce w ciągu ostatnich lat dynamicznie się rozwija [8]. Od 2011 roku stopniowo ilość wprowadzonych budżetów obywatelskich w Polsce zwiększała swoją wartość. Najwięcej zarejestrowano w latach 2014-2015, ponieważ było to ponad sto jednostek, czyli około 5,5% wszystkich gmin w Polsce. Po 2015 roku nieco spadło zainteresowanie opisywanym budżetem, jednak uzyskano stabilizację popularyzacji budżetów partycypacyjnych [7].

Warto wspomnieć w jaki sposób prezentowały się budżety wszystkich gmin w Polsce w ostatnich latach. Na początek zostanie poddany analizie rok 2020, gdyż z tego roku jest już dostępne oficjalne sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

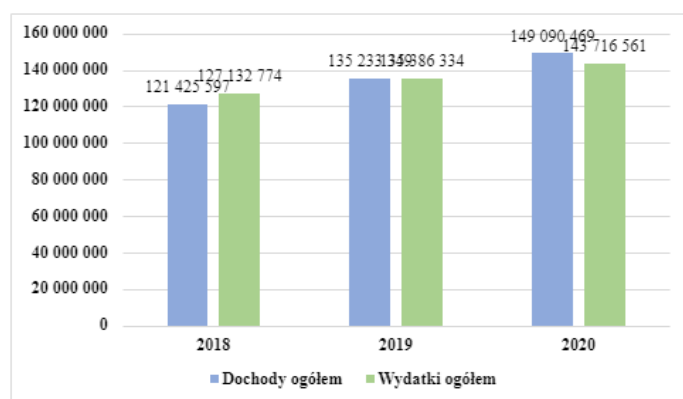
W 2020 roku wszystkie gminy znajdujące się na terenie Polski wypracowały dochody budżetowe ogółem na poziomie 149 090 469,5 tysięcy złotych. Z tego dochody własne były równe 65 607 994,2 tysięcy złotych, a dochody transferowe 83 482 475,3 tysięcy złotych. Dochody transferowe dzieli się także na dotacje celowe, które gminy ogółem w Polsce ukształtowały na poziomie 51 870 739,8 tysięcy złotych oraz subwencje ogólne, które z kolei były równe 31 611 735,5 tysięcy złotych w 2020 roku. Natomiast w przypadku podziału dochodów budżetowych ogółem na dochody bieżące i majątkowe wartości liczbowe prezentowały się następująco: dochody bieżące gmin ogółem w Polsce w 2020 roku były na poziomie 133 619 796,7 tysięcy złotych, a dochody majątkowe były równe 15 470 672,8 tysięcy złotych.

Gminy będące na terenie Polski wykonały wydatki budżetowe ogółem na poziomie 143 716 561,5 tysięcy złotych. Te z kolei dzielone na wydatki bieżące i majątkowe posiadały wartości równe 122 464 654,8 tysięcy złotych w przypadku tych pierwszych oraz 21 251 906,7 tysięcy złotych wydatków majątkowych.

Z powyższych danych można z łatwością obliczyć wynik finansowy, który wypracowały gminy znajdujące się na obszarze Polski. Po dokonaniu działania odejmowania wartości wydatków ogółem od dochodów budżetowych ogółem uzyskano wynik budżetu równy 5 373 908 tysięcy złotych.

W 2020 roku nadwyżkę uzyskało 1 922 gminy, które znajdują się na terytorium Polski, jest to zdecydowana większość gmin ogółem w Polsce. Na tak korzystny wynik budżetu miały wpływ m.in. uzyskane przez gminy, możliwe do wykorzystania w trzech latach, dochody z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, przeznaczone na finansowanie zadań inwestycyjnych. Osiągnięty przez gminy na koniec roku wynik budżetu świadczy o zachowaniu przez organy gmin dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach panującej pandemii [6].

Na rys. 1. przedstawiono zestawienie dochodów budżetowych oraz wydatków budżetowych (w tysiącach złotych) wszystkich gmin znajdujących się na terenie Polski.



Rys. 1. Dochody i wydatki ogółem gmin w Polsce w latach 2018-2020

Jak można zaobserwować na pierwszym wykresie z roku na rok zwiększały się zarówno dochody, jak i wydatki ogółem. W 2018 roku to wydatki ogółem były na wyższym poziomie niż dochody

ogółem. W kolejnym roku również wydatki były wyższe od dochodów, jednak ta różnica była znacznie mniejsza. Dopiero w 2020 roku dochody budżetowe ogółem wszystkich gmin ukształtowały się na wyższym poziomie niż wydatki budżetowe ogółem. Oznacza to, iż gminy w Polsce w 2020 roku z większą ostrożnością realizowały swój budżet.

Rys. 2., który znajduje się poniżej prezentuje, jak kształtował się wynik budżetowy (w tysiącach złotych) wszystkich gmin znajdujących się na terenie Polski w latach 2018-2020.



Rys. 2. Wynik budżetowy gmin w Polsce w latach 2018-2020.

Na rys. 2. jest bardzo dobrze widoczna progresja wyniku budżetowego gmin ogółem w Polsce w latach 2018-2020. W 2018 roku poprzez dużo większe wydatki budżetowe od dochodów budżetowych gminy uzyskały ujemny wynik budżetowy, który wyniósł -5 707 177 tysięcy złotych. W 2019 roku sytuacja uległa polepszeniu, jednak nadal wynik budżetowy utrzymał się na ujemnym poziomie i był równy -152 985 tysięcy złotych. W roku 2020, kiedy to dochody budżetowe ukształtowały się na wyższym poziomie od wydatków budżetowych, został osiągnięty wynik budżetowy na dodatnim poziomie. Oznacza to, że gminy ogółem w Polsce dopiero w 2020 roku uzyskały nadwyżkę finansową równą 5 373 908 tysięcy złotych.

### 3. Podsumowanie i wnioski końcowe

Celem artykułu było przybliżenie czytelnikowi, czym tak właściwie jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, z jakich elementów się składa oraz jakie są terminy z nim związane. Ponadto rolą tekstu było dokończenie w jaki sposób należy analizować budżet podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a także przedstawienie jak taki budżet kształtował się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Zrealizowano tę prezentację dzięki sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Dokładnej analizie został poddany rok 2020, ponieważ to ten rok został przedstawiony w sprawozdaniu KRRIO jako ostatni. Na dwóch wykresach zostały zobrazowane najważniejsze wyniki, które gminy w Polsce osiągnęły w badanych latach, czyli dochody budżetowe ogółem wraz z wydatkami budżetowymi ogółem, a także wynik budżetowy.

Analiza dochodów budżetowych i wydatków budżetowych pozwoliła na ustalenie, że w 2018 i 2019 roku gminy ogółem w Polsce wypracowały deficyt budżetowy. Przyczyną powstania deficytu mogły być zbyt wysokie wydatki budżetowe, na które miały wpływ wydatki społeczne, których z kolei nie powinno się ograniczać. Duże znaczenie na zakończenie roku budżetowego deficytem mogły mieć także złe planowania. To znaczy, że użyto błędnej metody gromadzenia oraz rozdysponowywania dochodów budżetowych, lub

niewłaściwie przewidziano wartości wypracowanych dochodów i wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednak w 2020 roku nastąpiła zmiana i gminy ogółem w Polsce wypracowały nadwyżkę budżetową. Osiągnięta przez gminy na koniec roku nadwyżka świadczy o zachowaniu przez organy gmin większej ostrożności podczas realizacji budżetu.

Po przeanalizowaniu drugiego wykresu stwierdzono, iż sytuacja budżetowa w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego w badanych latach uległa znacznej poprawie. Zauważalna jest znaczna progresja wyniku budżetowego gmin ogółem w Polsce, co jest korzystnym zjawiskiem.

## Literatura

- [1] Adamek-Hyska D., *Bilans i sprawozdanie z wykonania budżetu w kształtowaniu obrazu sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 285, s. 30, 34.
- [2] Bąbała W., Kuniewicz M., Pióro E., Ryczkowska K., Wielgosz A., *Pojęcie i istota samorządu lokalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 98, s. 5.
- [3] Błażej M., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 18, 48.
- [4] Ciszewski Ł., Frąckowiak J., Grzybek Ł., Jerzmanowski J., Karciaz M., Krysztosiak W., Płonka T., Skrzypiński K., Wróblewska G., *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, C.H. Beck, 2018, s. 9.
- [5] Kancelaria Senatu, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020, s. 12.
- [6] Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- [7] Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020, s. 12.
- [8] Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Warszawa 2019, s. 5.
- [9] Sadowy M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wszechnica Polska, Szkoła Wyższa w Warszawie, nr 3/2019, s. 9.
- [10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 1990 r. poz. 95.