



Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

ANALIZA SYTUACJI FINANSOWEJ POWIATU OSTROWIECKIEGO

Opracowanie: Centrum Doradztwa Strategicznego, ul. Szlak 65 biuro 1004, 31 – 153 Kraków
Tel. (12) 623 77 40, fax (12) 623 77 85, www.cds.krakow.pl e-mail: cds@cds.krakow.pl





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

SPIS TREŚCI:

1. Wprowadzenie.....	3
1. Budżet powiatu Ostrowiec Świętokrzyski w roku 2003	7
3. Sytuacja finansowa powiatu Ostrowiec Świętokrzyski w latach 1999-2003	12
4. Powiat Ostrowiecki na tle powiatów polskich oraz pozostałych powiatów województwa Świętokrzyskiego	23





1. Wprowadzenie

Rozpoczynając analizę sytuacji finansowej powiatu Ostrowieckiego warto zwrócić uwagę na parę istotnych kwestii. Po pierwsze Niniejsza analiza zasadniczo będzie przebiegała w sposób dwutorowy. Z jednej strony poddane analizie zostaną dochody i wydatki budżetowe realizowane w roku 2003. Z drugiej natomiast strony – po przyjęciu szerszego horyzontu czasowego – przeanalizowane zostaną odpowiednie kategorie finansowe na przestrzeni lat 1999-2003. Podejście takie wynika przede wszystkim z przekonania o istotnej wartości analizy porównawczej. Wykorzystane w opracowaniu dane dotyczące okresu 1999-2002 zaczerpnięte zostały przede wszystkim ze sprawozdań z wykonania budżetu powiatu Ostrowieckiego za poszczególne lata, natomiast dane za rok 2003 wynikają z uchwały budżetowej na ten rok (w odniesieniu do strony dochodowej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do końca października roku budżetowego).

W ostatniej części opracowania wielkości tak dochodów, jak i wydatków generowanych przez powiat Ostrowiecki porównane zostaną z analogicznymi wielkościami o charakterze uśrednionym (ze względu na dostępność danych jedynie za okres 1999-2001) dla powiatów całej Polski oraz powiatów województwa Świętokrzyskiego wynikających z opracowań GUS.

Ze względu na fakt występowania w ostatnich dwóch latach budżetowych deficytów budżetowych przeanalizowane zostaną także sposoby, ze szczególnym uwzględnieniem przychodów o charakterze zwrotnym, finansowania zaistniałych na przestrzeni lat 1999-2003 niedoborów.

Rozpoczynając analizę dochodów powiatu Ostrowiec Świętokrzyski, zarówno perspektywie jednego tylko roku (2003), jak i biorąc pod uwagę horyzont kilkuletni (1999-2003), trzeba przede wszystkim oprzeć się na wprowadzonym przez ustawodawcę podstawowym podziale tych dochodów. Otóż na mocy art.167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78/97, poz.483) skonstruowany został bowiem zamknięty katalog źródeł dochodów





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

jednostek samorządu terytorialnego obejmujący trzy kategorie dochodów, do których zaliczone zostały dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Pomijając dyskusyjny charakter tego podziału trzeba uznać go za swoistą podstawę podejścia do systemu zasilania finansowego samorządu, i jako taki wykorzystać również i w tej analizie. Istotnym z punktu widzenia możliwości finansowych – rozumianych jako możliwości w zakresie kształtowania poszczególnych źródeł dochodowych – powiatu Ostrowieckiego, jak i każdej innej jednostki samorządu terytorialnego, wydaje się przede wszystkim udział w wewnętrznej strukturze dochodów o charakterze własnym. Wynika to przede wszystkim z faktu postrzegania tych dochodów jako swoistego wyznacznika samodzielności finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego, którą rozumieć można przede wszystkim jako możliwość prowadzenia własnej polityki finansowej zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. Z drugiej strony warto też zwrócić uwagę na udział

w strukturze dochodów pozostałych kategorii dochodowych, zwłaszcza transferów o charakterze celowym. Środki te, występujące w przypadku polskich jednostek samorządu terytorialnego postaci dotacji celowych traktowane są – w przeciwieństwie do dochodów własnych – jako elementy systemu zasilania finansowego ograniczające w znaczący sposób poziom samodzielności finansowej, co wynika przede wszystkim z ich celowego charakteru, konieczności wydatkowania w określonym kierunku i obowiązku rozliczenia i ewentualnego zwrotu niewykorzystanych środków.

Istotna wydaje się tutaj analiza porównawcza dotycząca kilku okresów budżetowych, która pozwoli na porównanie tego, jak kształtowały się poszczególne kategorie dochodów w konkretnych latach, oraz jak wyglądała dynamika zmian wielkości dochodów globalnych oraz poszczególnych ich komponentów, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów o charakterze własnym.

Osobną kategorię finansową stanowią wydatki budżetowe, które poddane zostaną w niniejszym opracowaniu odrębnej analizie. Warto pamiętać, iż zarówno wielkość, jak i charakter tych wydatków zasadniczo powiązany jest z zakresem przekazanych powiatowi – w procesie decentralizacji – kompetencji i realizowanych zadań.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Z punktu widzenia analizy istotne wydają się dwa podziały wydatków budżetowych, które oparte zostały o odmienne kryteria. Po pierwsze słusznym wydaje się wyodrębnienie wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych. Pierwszą grupę stanowią, bowiem wydatki, które są konieczne do ponoszenia z punktu widzenia nieprzerwanego funkcjonowania powiatu. Drugą grupę stanowią natomiast wydatki o charakterze inwestycyjnym, których generowanie wiąże się zasadniczo z działaniami mającymi na celu docelowe powiększanie majątku danej jednostki samorządu terytorialnego. Trzeba pamiętać, iż w odniesieniu do tej kategorii wydatków jednostki samorządowe dysponują jednym z największych stopni samodzielności, które znajduje przełożenie zarówno na możliwość wyboru konkretnych celów, jak i sposób dokonywania określonych wydatków. Istotną cechą tej grupy wydaje się być to, iż wydatki majątkowe zasadniczo mogą być realizowane dopiero wówczas, gdy zrealizowane zostaną konieczne wydatki bieżące. Stąd też stosunkowo duży udział tych wydatków, ewentualnie wykazujący tendencję wzrostową, można potraktować jako wyznacznik stosunkowo dobrej sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej, a co za tym idzie znacznie większych możliwości w zakresie ponoszenia dodatkowych wydatków.

Z drugiej strony istotnym wydawałby się podział, (który w niniejszej analizie zostanie pominięty) oparty na kryterium podstawowego podziału zadań realizowanych przez samorząd terytorialny. Pozwoliłoby to przede wszystkim na wyodrębnienie wydatków ponoszonych w celu sfinansowania zadań o charakterze własnym, jak i zadań o charakterze zleconym, w ramach to, których można wyszczególnić zadania zlecone w drodze ustawy, jak i zadania przejęte do realizacji na podstawie zawartych porozumień. Teoretycznie wydatki ponoszone na zadania o charakterze własnym powinny znajdować swoje pokrycie w dochodach o charakterze własnym.

W przypadku jednakże powiatów sytuacja taka praktycznie – w odniesieniu do całej Polski – nie występuje, co wynika przede wszystkim z bardzo nieznacznego udziału, jakie wspomniane dochody stanowią w dochodach powiatowych ogółem.

Równocześnie warto jednak zwrócić uwagę na – wynikające z obowiązującej klasyfikacji budżetowej – kategorie, które stanowiły istotne wielkości budżetu po stronie wydatkowej w poddanym analizie okresie czasu.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

W związku z dopuszczaną przez polskie prawo finansowe możliwością uchwalania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego budżetów niezrównoważonych, która to możliwość w przypadku powiatu Ostrowieckiego znalazła swoje zastosowanie na przestrzeni ostatnich dwóch lat budżetowych (2002-2003), istotnym wydaje się także przeanalizowanie zarówno wielkości, jaki i sposobów finansowania zaistniałych niedoborów budżetowych. W związku z tym faktem, korzystanie przez powiat Ostrowiecki, w celu sfinansowania deficytu, także i z przychodów o charakterze zwrotnym (kredyt, pożyczka), warto przypomnieć w tym miejscu o pewnych ograniczeniach – przede wszystkim o charakterze ilościowym – dotyczących zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych. Zasadniczo trzeba wspomnieć o dwóch takich ograniczeniach będących w odniesieniu do zobowiązań o charakterze długoterminowym, które wynikają z ustawy o finansach publicznych i określają zarówno wielkość całkowitego zadłużenia indywidualnej jednostki samorządowej na koniec roku budżetowego, jak i kwotę wydatków, która w danym roku budżetowym może zostać poniesiona na obsługę istniejącego długu. Wskaźniki te odnoszone są do wielkości dochodów budżetowych i stanowią – w pierwszym przypadku 60% zrealizowanych dochodów, a w drugim 15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy.





1. Budżet powiatu Ostrowiec Świętokrzyski w roku 2003

Uchwała budżetowa Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 6 marca 2003 roku ustaliła wielkość dochodów powiatu na 55.287.694 złotych, a wydatki 58.392.628 złotych.

Struktura dochodów powiatu Ostrowieckiego – w podziale na podstawowe kategorie dochodów przedstawia się następująco (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych w budżecie do początku czwartego kwartału roku budżetowego):

- dochody własne – 8,17%,
- subwencja ogólna – 61,69%,
- dotacje celowe – 30,14%.

Dochody własne, których udział w strukturze dochodów własnych jest bardzo niski i nie przekracza nawet 10%, pochodzą z kilku podstawowych źródeł, którymi w przypadku omawianego powiatu, są przede wszystkim trzy kategorie dochodów, a mianowicie:

- wpływy z opłat komunikacyjnych (wydawanie prawa jazdy, dowodów rejestracyjnych, tablic rejestracyjnych, etc.),
- wpływy z usług (przede wszystkim w postaci opłat za pobyt w domu pomocy Społecznej), oraz
- wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W przypadku subwencji ogólnej, której udział w strukturze dochodów przekracza 60%, najistotniejsze znaczenie odgrywa część oświatowa stanowiąca 87,56% subwencji i odpowiednio 54,02% dochodów powiatu ogółem. Pozostałe części subwencji stanowią odpowiednio w subwencji ogólnej i dochodach ogółem udziały, które kształtują się na poziomie w przypadku części wyrównawczej – 4,55% i 2,81%, oraz w przypadku części drogowej – 7,33% i 4,52%. Warto zauważyć, iż tak znaczący udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów jest wyższy, niż ma to





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

miejsce w przypadku uśrednionych danych charakteryzujących sytuację polskich jednostek samorządu terytorialnego średniego szczebla.

Efektom znaczącego udziału subwencji ogólnej jest stosunkowo niski – jak dla polskich jednostek samorządu terytorialnego średniego – udział w strukturze dochodowej dotacji celowych. Struktura wewnętrzna dotacji celowych przekazanych (stan po zmianach na październik roku budżetowego) przedstawia się w następujący sposób:

- dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 42,32%,
- dotacje na zadania własne powiatu (finansowanie lub dofinansowanie) – 41,93%,
- dotacje na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień (tak z administracją rządową, jak i innymi jednostkami samorządu terytorialnego) – 2,85%,
- dotacje otrzymane z innych źródeł (przede wszystkim o charakterze przedakcesyjnym) – 12,90%.

Odnosząc się natomiast do strony wydatkowej budżetu warto zwrócić uwagę na strukturę tych wydatków w rozbiciu na wydatki bieżące i majątkowe. W roku 2003 struktura ta prezentuje się w sposób następujący:

- wydatki bieżące – 96,93%,
- wydatki inwestycyjne – 3,07%.

Jak widać udział wydatków majątkowych jest bardzo niski. W tym momencie trudno odnieść się do tego zagadnienia bez powiązania otrzymanego wyniku z sytuacją, która miała miejsce na tej płaszczyźnie w latach wcześniejszych. Nie wiadomo, bowiem, czy zaobserwowane pomiędzy różnymi kategoriami wydatków proporcje są charakterystyczne dla powiatu Ostrowieckiego w dłuższym okresie czasu, czy pojawiły się w obecnym roku budżetowym w sposób niejako epizodyczny.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Wydatki budżetowe powiatu Ostrowieckiego w rozbiciu na działy klasyfikacji budżetowej prezentują się natomiast następująco:

- Oświata i wychowanie – 44,21%,
- Opieka społeczna – 17,01%,
- Administracja publiczna – 9,29%,
- Edukacyjna opieka wychowawcza – 9,00%,
- Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 7,00%,
- Ochrona zdrowia – 5,73%,
- Transport – 4,83%,
- Pozostałe (gospodarka mieszkaniowa, działalność usługowa, turystyka, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rolnictwo i łowiectwo, leśnictwo, obsługa długu publicznego oraz różne rozliczenia) – 2,93%.

Łatwo zauważyć, iż niekwestionowanym „liderem” – co jest normą, w odniesieniu do dwóch niższych szczebli jednostek samorządu w Polsce – są wydatki realizowane w dziedzinie oświaty i wychowania. Wydatki te, które traktować można zasadniczo łącznie z bliską im dziedziną edukacyjnej opieki wychowawczej, stanowią w sumie przeszło połowę wydatków realizowanych przez powiat Ostrowiecki. Na drugim miejscu lokują się natomiast wydatki ponoszone na opiekę społeczną. W efekcie tego udziały wydatków realizowanych na pozostałych płaszczyznach aktywności społeczno-gospodarczej powiatu Ostrowieckiego pozostają niejako w tyle i w żadnym wypadku nie przekraczają progu 10%.

Zaistniały deficyt budżetowy (w kwocie 3.600.767 złotych) – według uchwały budżetowej – ma zostać sfinansowany z trzech źródeł, którymi są kredyty zaciągnięte w bankach krajowych (3.484.767 złotych), pożyczka z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska (88.000 złotych) oraz środki pochodzące ze spłaty pożyczki udzielonej SPZPOZ w Bałtowie (28.000 złotych).

Łączna kwota wydatków zaplanowanych na obsługę długu publicznego (100.082 złotych), w przypadku powiatu Ostrowieckiego w roku 2003, jest bardzo nieznaczna





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

i jej relacja do wielkości dochodów budżetowych kształtuje się na poziomie znacznie poniżej 1%.

Ocena poszczególnych komponentów tak dochodów, jak i wydatków budżetowych – wynikających w uchwale budżetowej wydaje się możliwa przede wszystkim w drodze analizy porównawczej pozwalającej na zestawienie analogicznych wielkości, które wygenerowane zostały w ramach budżetu powiatu Ostrowieckiego w kilku kolejnych okresach budżetowych, co dokonane zostanie poniżej.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Podsumowanie:

- 1. Uchwalona na rok 2003 wielkość dochodów powiatu Ostrowieckiego, to 55.287.694 złotych. Na dochody te składają się dochody własne (8,17%), subwencja ogólna (61,69%) oraz dotacje celowe (30,14%). Największe znaczenie w grupie dochodów własnych odgrywają wpływy z opłaty komunikacyjnej i wpływy z usług. Wśród dotacji celowych dominują natomiast dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (42,32%) oraz dotacje na zadania własne (41,93%).**
- 2. Uchwalona wielkość wydatków na rok 2003 to 58.392.628 złotych, z których wydatki bieżące stanowią 96,93%, a wydatki majątkowe – 3,07%. Największe wydatki powiatu Ostrowieckiego generowane są w ramach działów oświata i wychowanie (44,21%) oraz opieka społeczna (17,01%).**
- 3. Budżet powiatu Ostrowieckiego zamyka się deficytem (3.600.767 złotych), który sfinansowany ma zostać ze środków pochodzących z kredytów zaciągniętych w bankach krajowych, pożyczki z WFOŚ oraz środków uzyskanych ze spłaty pożyczki udzielonej jednemu z SPZPOZ.**





3. Sytuacja finansowa powiatu Ostrowiec Świętokrzyski w latach 1999-2003

Analizując dochody powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003 przede wszystkim należy zwrócić uwagę na strukturę tych dochodów i zmiany, jakie zachodziły w obrębie tej struktury na przestrzeni analizowanych lat. Z punktu widzenia konstrukcji systemu dochodów istotnym wydaje się przede wszystkim udział w strukturze poszczególnych źródeł dochodów, co przedstawione zostało w Tabl.1.

Tabl.1 Struktura dochodów powiatu Ostrowiec Świętokrzyski (w %) na przestrzeni lat 1999-2003

	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe*
1999	4,95	49,77	45,28
2000	5,64	53,94	40,42
2001	5,43	52,46	42,11
2002	7,62	51,41	40,97
2003	8,17	61,69	30,14

* wielkości uzyskane po pomniejszeniu dochodów ogółem o udział dochodów własnych i subwencji ogólnej

Nietrudno zauważyć, iż udziały poszczególnych kategorii finansowych różniły się od siebie w sposób znaczący, ale też ulegały istotnym zmianom. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na olbrzymią dysproporcję, która występuje pomiędzy dochodami własnymi (4,95%-8,17%), a dochodami pozostałymi, które powinny mieć przecież charakter uzupełniający. Warto równocześnie pamiętać, iż największy udział dochodów własnych zaobserwowany został w obecnym roku budżetowym i na chwilę obecną trudno stwierdzić, czy wielkość ta po zakończeniu roku budżetowego nie ulegnie zmianie. Stosunkowo niski udział w strukturze dochodów globalnych dochodów o charakterze własnym stanowi swoisty standard w odniesieniu do średniego szczebla polskiego samorządu. Elementem pozytywnym wydaje się być – w przypadku powiatu Ostrowieckiego wyraźny i systematyczny wzrost tego





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

udziału. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, iż prawie dwukrotny wzrost tego udziału, który nastąpił pomiędzy latami granicznymi (1999 i 2003) nadal prowadzi do sytuacji, gdy udział dochodów własnym kształtuje się na poziomie niższym niż 10%.

W strukturze dochodów własnych zasadniczo największą rolę odgrywają wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz środki pochodzące z opłat komunikacyjnych. Warto odnieść się w tym miejscu zwłaszcza do pierwszej ze wspomnianych kategorii, która często traktowana jest oddzielnie od pozostałych dochodów o charakterze własnym, zwłaszcza, iż jej udział w dochodach własnych wykazywał stosunkowo duże zróżnicowanie. Przedstawione to zostało w Tabl.2.

Tabl.2 Udział (w %) dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w strukturze dochodów własnych powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
udział dochodów z PIT	30,76	21,21	18,26	13,39	15,51

Zasadniczo można przyjąć, iż omawiany udział w przypadku powiatu Ostrowieckiego wykazywał wyraźną tendencję spadkową. O ile w roku 1999 wpływy te stanowiły prawie 1/3 dochodów własnych, o tyle w latach późniejszych udział ten znacznie spadł i w ostatnich dwóch latach kształtuje się na poziomie kilkunastu procent. Sytuacja taka jest zasadniczo efektem stosunkowo dużego wzrostu udziału wpływów z tytułu opłat związanych z czynnościami dotyczącymi spraw komunikacyjnych (wydawanie dowodów rejestracyjnych, prawa jazdy, etc.), które to opłaty stanowią obecnie w strukturze dochodów powiatu Ostrowieckiego prawie 40%. Pozostałe elementy składowe dochodów własnych zasadniczo kształtują się w miarę stałym poziomie.

Analizując strukturę dochodów powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003 warto zwrócić uwagę (co zostało zasygnalizowane już we wstępie opracowania) także na transfery zewnętrzne. W odniesieniu do tych kategorii dochodowych zauważyć





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

można bowiem dwie przeciwne tendencje. W przypadku subwencji ogólnej jest to tendencja wzrostowa, natomiast w przypadku dotacji celowych – tendencja spadkowa. Na przestrzeni lat 1999-2003 zmiany te kształtują się na poziomie kilkunastu punktów procentowych. Ze względu jednak na równocześnie zauważalny wzrost udziału dochodów własnych, spadek udziału dotacji celowych w dochodach ogółem jest większy niż towarzyszący mu wzrost udziału transferów o charakterze ogólnym. Warto również podkreślić, iż na przestrzeni lat 1999-2002 obserwowane zmiany miały charakter systematyczny, ale niezbyt duży. Istotne – wręcz skokowe zmiany – pojawiły się w bieżącym roku budżetowym (w przypadku transferów celowych są to skoki o około 10%).

Odnosząc się do udziału w dochodach globalnych transferów o charakterze celowym, sensownym wydaje się także przeanalizowanie struktury wewnętrznej tej kategorii dochodów oraz zmian, które na tej płaszczyźnie wystąpiły, co przedstawione zostało Tabl.3.

Tabl.3 Struktura dotacji celowych powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
na zadania własne	34,56	29,59	30,11	31,95	41,93
na zadania realiz.na podst.poroz.	1,54	8,12	1,08	0,90	2,85
na zadania z zakr.admin.rządowej	63,90	62,17	68,75	66,48	42,32
z innych źródeł	-	0,12	0,06	0,67	12,90

Podstawową grupę dotacji przekazywanych powiatowi Ostrowieckiemu stanowią dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, których udział w całości dochodów z tytułu dotacji celowych kształtował się w latach 1999-2002 na poziomie przekraczającym 60%. Drugą znaczącą grupę dotacji stanowią dotacje przeznaczone na finansowanie zadań własnych, których udział w dotacjach ogółem kształtował się we wspomnianym okresie na poziomie około 30%. Istotne zmiany nastąpiły w obecnym roku budżetowym, kiedy to nastąpiło wyraźne (przeszło 20





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

punktów procentowych) zmniejszenie udziału środków na zadania realizowane przez powiat Ostrowiecki z zakresu administracji rządowej, powiązane z równoczesnym wzrostem (o około 10 punktów procentowych) udziału dotacji celowych na zadania własne. Dodatkowo w bieżącym roku budżetowym nastąpił wyraźny wzrost dotacji pochodzących z innych źródeł (w tym przypadku w efekcie uruchomienia środków przedakcesyjnych), które to dotacje, podobnie jak dotacje na zadania realizowane na podstawie zawartych przez powiat Ostrowiecki porozumień (z administracją rządową oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego), odgrywały w latach wcześniejszych rolę zdecydowanie marginalną.

Oprócz danych procentowych, obrazujących udziały poszczególnych kategorii dochodów w dochodach globalnych powiatu Ostrowieckiego, istotnym wydaje się także zaobserwowanie zmian, jakie zachodziły w dochodach powiatu – ujętych zarówno w cenach stałych, jak i bieżących. Uzyskane wyniki zostały przedstawione w Tabl.4.

Tabl.4 Dynamika zmian dochodów ogółem i dochodów własnych powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Dochody ogółem*	51.571.835	66.277.884	75.210.918	66.908.470	58.859.119
Dochody ogółem**	61.540.688	71.834.172	77.560.506	67.979.005	58.859.119
Rok 1999=100(%)	100,00	116,73	126,03	110,46	95,64
Rok poprz.=100(%)	-	116,73	107,97	87,65	86,58
Dochody własne*	2.551.927	3.736.728	4.086.633	5.098.139	4.806.119
Dochody własne**	3.045.215	4.049.990	4.214.299	5.179.709	4.806.119
Rok 1999=100(%)	100,00	133,00	138,39	170,09	157,83
Rok poprz.=100(%)	-	133,00	104,06	122,91	92,79

* w cenach bieżących (w zł)

** w cenach stałych (w zł)





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

W przypadku powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003 wyróżnić można dwa swoiste podokresy charakteryzujące się przeciwstawną tendencją, jeżeli chodzi o kierunek zmian. Okres pierwszy stanowią lata 1999-2001, kiedy to zauważalny jest wyraźny wzrost wielkości dochodów, zarówno ujętych w cenach bieżących, jak i stałych. W roku 2001 wzrost ten jednakże zostaje zahamowany i w kolejnych latach zaobserwować można tendencję odwrotną. Realny spadek dochodów jest jednakże bardzo znaczący – porównanie lat granicznych (1999 i 2003) pokazuje wyraźnie, iż w przeciągu pięciu lat wielkość ta zmniejszyła się o około 1/10. Tendencja taka wydaje się być bardzo niepokojąca, zwłaszcza w warunkach ciągłego niemalże zwiększania zakresu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, w tym także średniego.

W przypadku dochodów własnych dynamika zmian różni się wyraźnie od tej zaobserwowanej w przypadku dochodów ogółem. Wolumen dochodów własnych zarówno w ujęciu cen bieżących, jak i stałych wykazuje tendencję wzrostową aż do roku 2002. Dodatkowo zaplanowany na bieżący rok budżetowy spadek jest zdecydowanie niewielki. Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż dynamika zmian dochodów własnych jest znacznie większa niż dynamika zmian dochodów ogółem. Dotyczy to zwłaszcza okresów wzrostowych, co znajduje swoje bezpośrednie przełożenie na – zasygnalizowany już wcześniej – wzrost udziałów dochodów własnych w strukturze globalnych dochodów powiatu Ostrowieckiego.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Osobne zagadnienie stanowi tempo zmian w zakresie wydatków budżetowych powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003, które przedstawione zostało w Tabl.5.

Tabl.5 Dynamika zmian wydatków ogółem oraz wydatków majątkowych w powiecie Ostrowieckim na przestrzeni lat 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem*	51.538.289	66.081.218	74.822.624	69.173.985	58.392.628
Wydatki ogółem**	61.500.658	71.621.019	77.160.081	70.280.768	58.392.628
Rok 1999=100(%)	100,00	116,46	125,46	114,28	94,95
Rok poprz.=100(%)	-	116,46	107,73	91,08	83,08
Wyd.majątkowe*	829.761	1.013.089	1.369.127	598.058	1.794.000
Wyd.majątkowe**	990.154	1.098.019	1.411.898	607.627	1.794.000
Rok 1999=100(%)	100,00	110,89	142,59	61,37	181,18
Rok poprz.=100(%)	-	110,89	128,59	43,04	295,25

* w cenach bieżących (w mln zł)

** w cenach stałych (w mln zł)

Wydatki ogółem realizowane przez powiat Ostrowiecki w latach 1999 – 2003 – podobnie jak dochody ogółem – w okresie 1999-2001 wykazywały tendencję wzrostową a następnie spadkową – zarówno, gdy dochody te analizowane były w ujęciu cen stałych, jak i bieżących. Zauważalna w pierwszym okresie tendencja wzrostowa (przede wszystkim w ujęciu realnym) świadczy przede wszystkim o występującym procesie zwiększania zakresu działania, co znajduje swój wyraz w realizacji szerszego spektrum zadań o charakterze publicznym, a to z kolei automatycznie pociąga za sobą coraz to większe wydatki. Z drugiej strony trzeba pamiętać, iż tendencja przeciwna nie zawsze jest wyrazem zmniejszania wielkości realizowanych zadań, lecz jest często efektem braku środków potrzebnych na ich sfinansowanie, co pociąga za sobą konieczność rezygnacji z realizacji określonych zadań.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Porównując tempo zmian dochodów i wydatków budżetowych – można zauważyć, iż dynamika ta praktycznie w każdym roku budżetowym jest porównywalna (z pewnymi wahaniami – raz na korzyść wydatków, a raz dochodów). Trzeba jednak podkreślić, iż dynamika ta w okresie drugim (czyli spadkowym) jest jednak większa w przypadku wydatków, zwłaszcza w ujęciu cen stałych. Sytuacja taka świadczy przede wszystkim o zwiększaniu zakresu przekazywanych jednostce samorządu terytorialnego zadań bez równoczesnego wyposażenia tej jednostki w odpowiednie środki finansowe (w warunkach wręcz ograniczania bazy dochodowej). Zjawisko to – określane często mianem decentralizacji pozornej – z punktu widzenia samorządu terytorialnego stanowi istotne zagrożenie dla jego samodzielności i możliwości prowadzenia własnej polityki gospodarczej.

Mówiąc o wydatkach budżetowych warto zwrócić uwagę na dynamikę zmian wielkości wydatków inwestycyjnych, która miała (i ma) miejsce w powiecie Ostrowieckim. Po pierwsze zauważyć można istotny, bo prawie dwukrotny wzrost tej wielkości ujętych w cenach stałych (a więc wskazujących na zmiany wielkości realnych) w przeciągu analizowanych pięciu lat budżetowych. W powiecie Ostrowieckim znalazło to bezpośrednie przełożenie – w sytuacji braku tak znaczących zmian w odniesieniu do wydatków ogółem – na wyraźny wzrost (także prawie dwukrotny) udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, co pokazane zostało w Tabl.6.

Tabl.6 Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych (w %) w wydatkach ogółem powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki bieżące	98,39	98,47	98,17	99,14	96,93
Wydatki majątkowe	1,61	1,53	1,83	0,86	3,07

Użyte powyżej stwierdzenie o dwukrotnym wzroście wielkości udziału – jak wskazują dane z Tabl.6 nie świadczy bynajmniej, iż sama wielkość tych wydatków jest znacząca. Niepokojącym wydaje się tak niewielki wolumen wydatków majątkowych,





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

które – co zostało już wspomniane wcześniej – traktować można jako swoisty wyznacznik poziomu samodzielności danej jednostki samorządu terytorialnego. Obserwując sytuację w powiecie Ostrowieckim można odnieść wrażenie marginalnego wręcz znaczenia, jakie wydatki te odgrywają na tle wydatków globalnych. Oczywiście sytuacja taka spowodowana może być brakiem wolnych środków (wynikającym z konieczności innych zadań o charakterze bieżącym), gdyż omawiane wydatki de facto realizowane mogą być dopiero po sfinansowaniu zadań bieżących.

Analizując wydatki budżetowe powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003 warto także odnieść się do zagadnienia kształtowania się udziałów poszczególnych kategorii tych wydatków, wyodrębnionych według działów klasyfikacji budżetowej. Uzyskane wyniki przedstawione zostały w Tabl.7.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Tabl.7 Wydatki budżetowe powiatu Ostrowieckiego (w %) według działów klasyfikacji budżetowej na przestrzeni lat 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Oświata i wychowanie	52,88	49,05	37,05	36,96	44,21
Administracja publiczna	5,84	8,24	7,23	8,50	9,29
Opieka społeczna	12,57	12,88	13,21	14,20	17,01
Transport	3,03	3,60	3,56	4,48	4,83
Bezpiecz.publiczne*	21,92	19,09	18,84	21,10	7,00
Eduk.opieka wychow.**	-	-	8,05	8,50	9,00
Ochrona zdrowia	1,64	5,25	10,08	4,28	5,73
Pozostałe***	2,12	1,89	1,98	1,98	2,93

* Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

** w latach 1999-2000 włączona w pozycję oświata i wychowanie

*** gospodarka mieszkaniowa, działalność usługowa, obrona narodowa, turystyka, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna i sport, rolnictwo i łowiectwo, leśnictwo oraz różne rozliczenia

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli wyodrębnić można dwie grupy wydatków, w zależności od tego, czy udział tych wydatków w wydatkach ogółem na przestrzeni lat 1999-2003 wykazywał tendencję wzrostową, czy też był względnie stały (ewentualnie wykazywał bardzo silne zróżnicowanie). I tak do pierwszej grupy zaliczyć można wydatki realizowane w ramach działów: oświata i wychowanie (od roku 2001 łącznie z edukacyjną opieką wychowawczą), administracja publiczna i opieka społeczna. Grupę drugą stanowią zasadniczo pozostałe wyszczególnione w tabeli kategorie wydatków. W grupie tej warto zwrócić uwagę na dwie pozycje, a mianowicie na Bezpieczeństwo Publiczne i Ochronę Przeciwpożarową oraz i Ochronę Zdrowia. Udział procentowy wydatków generowanych w wymienionych działach zasadniczo na przestrzeni analizowanych lat kształtował się na stałym poziomie. W każdym przypadku następowała jednak w pewnym roku wyraźna zmiana. W odniesieniu do działu bezpieczeństwa publicznego, wydatki na który to cel stanowiły w latach 1999-2002 zasadniczo około 1/5 całości wydatków, w roku 2003 nastąpił wyraźny spadek, spowodowany wyłączeniem z finansowania przez powiat





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

policji, w efekcie czego w omawianym dziale pozostały praktycznie wydatki na straż pożarną. W przypadku drugiej kategorii wydatków, czyli wydatków na ochronę zdrowia istotna zmiana miała miejsce w roku 2001, kiedy to nastąpił dwukrotny wzrost wielkości udziału generowanych wydatków. Spowodowane to było – wynikającym z obowiązku ustawowego – przejściem zobowiązań likwidowanego SPZPOZ w Ostrowcu.

Podsumowanie:

- 1. Analiza wielkości, struktury i dynamiki zmian w zakresie dochodów powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003 wskazuje przede wszystkim na znaczącą dysproporcję pomiędzy dochodami własnymi a dochodami pozostałymi (w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych), co jednakże jest cechą charakterystyczną w odniesieniu do struktury dochodów wszystkich jednostek szczebla średniego w Polsce.**
- 2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wzrósł w sposób nieznaczny, ale systematyczny, jego wielkość jednakże nie przekracza 10% dochodów globalnych. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem również wykazuje stałą tendencję wzrostową. Zmiany te dokonują się kosztem wyraźnego zmniejszania się udziału w dochodach globalnych transferów o charakterze celowym. W latach 1999-2002 wspomniane powyżej zmiany dokonują się w sposób systematyczny oraz przynoszący maksymalnie dwu- lub trzyprocentową zmianę wielkości udziału. Bieżący rok budżetowy charakteryzuje się natomiast zmianami o charakterze skokowym (sięgającymi nawet kilkunastu punktów procentowych).**
- 3. W przypadku powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003 zauważalny jest w okresie 1999-2001 wzrost dochodów zarówno ujętych w cenach stałych, jak i bieżących. W latach kolejnych następuje wyraźny spadek dochodów – występujący zarówno w przypadku dochodów w cenach bieżących, jak i w cenach stałych. Porównanie lat granicznych wskazuje na realne zmniejszenie się wolumenu dochodów o około 10%.**





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Nieco odmiennie sytuacja wygląda w przypadku dochodów własnych, które aż do końca roku 2002 wykazują tak nominalny, jak i realny wzrost. Zaobserwowany natomiast w bieżącym roku budżetowym spadek wielkości dochodów własnych nie jest znaczący.

4. W odniesieniu do wydatków budżetowych (w przypadku których wyodrębnione zostały wydatki inwestycyjne) zauważyć można, iż – podobnie jak dochody – wydatki te w okresie 1999-2001 wykazywały tendencję wzrostową a następnie spadkową – zarówno, gdy wydatki te analizowane były w ujęciu cen stałych, jak i bieżących. Dynamika zmian wydatków i dochodów jest w każdym z analizowanych okresów zasadniczo porównywalna, przy czym – co warto podkreślić jako element negatywny – w okresach spadkowych wyraźnie jest większa w odniesieniu co do wydatków.
5. Jeżeli chodzi o wydatki majątkowe powiatu Ostrowieckiego, to na przestrzeni lat 1999-2003 nastąpił prawie dwukrotny wzrost tych wielkości ujętych w cenach stałych, czego efektem – przy znacznie mniejszej dynamice zmian wydatków bieżących – był znaczny wzrost udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Równocześnie trzeba podkreślić, iż sama wielkość tych wydatków w przypadku omawianego powiatu kształtuje się na bardzo niskim poziomie.





4. Powiat Ostrowiecki na tle powiatów polskich oraz pozostałych powiatów województwa Świętokrzyskiego

Dokonana poniżej prezentacja powiatu Ostrowieckiego – w odniesieniu przede wszystkim do strony dochodowej – na tle powiatów z obszaru całej Polski, ze względu na dostępność danych GUS, o które oparte zostały niniejsza analiza, możliwa jest tylko za lata 1999-2001. W związku z faktem podawania przez Główny Urząd Statystyczny danych globalnych charakteryzujących wszystkie jednostki średniego (jak i innych) szczebla łącznie, analiza porównawcza powiatu Ostrowieckiego i powiatów wykazujących podobne cechy (np. porównywalna wielkość, liczba mieszkańców, wielkość bądź struktura budżetu) jest praktycznie nie do przeprowadzenia, ze względu na niemożność wyodrębnienia z całości takich właśnie jednostek. Warto jednak odnieść się sytuacji powiatów polskich w ogóle i na ich tle przedstawić sytuację powiatu Ostrowieckiego.

Rozpatrując sytuację finansową powiatu Ostrowieckiego z punktu widzenia poszczególnych źródeł dochodowych składających się na system zasilania finansowego i odnosząc ją do danych ogólnopolskich, które przedstawione zostały w Tabl.8, można wyciągnąć kilka wniosków.

Tabl.8 Struktura dochodów (w %) powiatów w Polsce na przestrzeni lat 1999-2001

	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe*
1999	6,2	44,4	49,4
2000	7,9	47,7	44,4
2001	8,6	46,3	45,1

*w pozycji dotacje celowe uwzględniono zarówno dotacje celowe z budżetu państwa, jak i dotacje pochodzące z innych źródeł

Po pierwsze – w odniesieniu do dochodów własnych - zauważalna, w przypadku powiatu Ostrowieckiego, tendencja wzrostowa wykazuje o wiele mniejszą dynamikę





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

niż ma to miejsce w przypadku „uśrednionego” powiatu polskiego. Oczywiście trzeba pamiętać, iż dane ogólnopolskie stanowią wypadkową danych pochodzących z przeszło trzystu (pod uwagę wzięte zostały tylko powiaty ziemskie) jednostek samorządu terytorialnego i są wypadkową istotnych nieraz dysproporcji występujących pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Z drugiej strony sam udział dochodów własnych w strukturze dochodów globalnych powiatu Ostrowieckiego w każdym z analizowanych okresów czasu jest niższy (i dysproporcje te wyraźnie się zwiększają wraz z upływem czasu) niż ma to miejsce w odniesieniu do analogicznych danych uśrednionych dla wszystkich polskich powiatów.

Jeżeli chodzi o subwencję ogólną, to w przypadku powiatu Ostrowieckiego, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do powiatu uśrednionego, mówić można o wyraźnej tendencji wzrostowej wielkości udziału tych transferów w dochodach globalnych. Warto jednakże zauważyć, iż wielkość ta w powiecie Ostrowieckim jest większa o kilka punktów procentowych i różnica ta z roku na rok systematycznie wzrasta (średnio o 1%). Dodatkowo warto zwrócić uwagę na pewien skok, który dokonał się w roku 2000 (tak w powiecie Ostrowieckim, jak i „uśrednionym” powiecie polskim), a który spowodowany był przede wszystkim przez zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej (w powiecie Ostrowieckim w roku 1999 część oświatowa stanowiła 87,19% subwencji ogólnej i 43,39% dochodów ogółem, w roku 2000 odpowiednio 89,23% i 48,13% oraz w roku 2001 – 89,21% i 46,80%). Zwiększenie tej części subwencji ogólnej związane było z nowelizacją Karty Nauczyciela, która pociągnęła za sobą konieczność dokonania większych wydatków w dziale oświata i wychowanie. Wzrost udziału subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatu Ostrowieckiego nie został jednak utrzymany i w roku następnym wielkość udziału nieznacznie się obniżyła.

Jeżeli chodzi o dotacje celowe to w powiecie Ostrowieckiego, podobnie jak w „uśrednionym” powiecie polskim zaobserwować można wyraźny spadek udziału środków celowych w dochodach globalnych, przy czym w przypadku powiatu





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

Ostrowieckiego udział ten w każdym z analizowanych lat jest niższy o kilka punktów procentowych.

W związku z faktem uwzględnienia w analizie dotyczącej sytuacji finansowej polskich powiatów danych pochodzących z jednostek terytorialnych z obszaru całej Polski, różniących się często między sobą tak w zakresie warunków naturalnych, jak i sytuacji społecznej oraz potencjału ekonomicznego, cennym wydaje się przedstawienie sytuacji powiatu Ostrowieckiego na tle powiatów leżących na terenie województwa Świętokrzyskiego. Uzyskane wyniki przedstawione zostały w Tabl.9.

Tabl.9 Struktura dochodów (w %) powiatów województwa Świętokrzyskiego na przestrzeni lat 1999-2001

	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe*
1999	5,2	45,0	49,8
2000	6,3	49,1	44,6
2001	5,6	47,8	46,6

*w pozycji dotacje celowe uwzględniono zarówno dotacje celowe z budżetu państwa, jak i dotacje pochodzące z innych źródeł

W porównaniu z „uśrednionym” powiatem z województwa Świętokrzyskiego powiat Ostrowiecki charakteryzuje się nieznacznie niższym udziałem dochodów własnych – który podobnie do powiatu „uśrednionego” – wykazuje tendencję wzrostową. Z drugiej strony trzeba jednak zauważyć, iż również udział dotacji celowych w przypadku powiatu Ostrowieckiego jest mniejszy o kilka punktów procentowych niż ma to miejsce w przypadku powiatu „uśrednionego”. W efekcie tego udział w strukturze dochodów subwencji ogólnej musi być odpowiednio większy.

Podsumowując można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze w przypadku strony dochodowej powiatu Ostrowieckiego zaobserwowana została wyraźna tendencja spadkowa, która utrzymuje się począwszy od roku 2001. Równocześnie zauważona została dysproporcja w dynamice zmian wydatków i dochodów w okresie spadkowym





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

na niekorzyść tych drugich, co jest dowodem na niedofinansowanie części przekazanych powiatowi zadań publicznych. Występujący w ostatnich dwóch latach deficyt budżetowy i konieczność jego sfinansowania w obecnym roku budżetowym środkami o charakterze zwrotnym wiążą się z pojawieniem nowej kategorii wydatków (która nie występowała do roku 2002) a mianowicie obsługi długu publicznego. Zarysowana została więc pewna tendencja, która – jeżeli nie nastąpią istotne zmiany w zakresie wielkości i struktury systemu zasilania finansowego średniego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce (a których raczej nie można spodziewać się po nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) – może przynieść w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej powiatu. Kryje się tu istotne niebezpieczeństwo.

Z drugiej strony warto zwrócić uwagę na fakt, iż powiat Ostrowiecki – pomimo trudnej sytuacji jednostek szczebla średniego – nie stosuje postawy biernej, ale prowadzi aktywne działania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych. Te zewnętrzne środki pozyskiwane przede wszystkim z funduszy przedakcesyjnych i przeznaczone na inwestycje, zwłaszcza drogowe. W efekcie okazuje się, iż narzucający się po analizie danych zawartych w Tabl.6 obraz wielkości inwestycji realizowanych przez powiat odbiega w znacznym stopniu od rzeczywistości. Warto pamiętać, iż sięganie po środki zewnętrzne zwłaszcza z funduszy, wymaga od poszczególnych jednostek wkładów własnych, których wyasygnowanie – w sytuacji ograniczonej ilości źródeł dochodowych – odbierać można jako przejaw przemyślanej polityki prorozwojowej.





Strategia rozwoju przedsiębiorczości na terenie Powiatu Ostrowieckiego

SPIS TABEL:

Tabl.1 Struktura dochodów powiatu Ostrowiec Świętokrzyski (w %) na przestrzeni lat 1999-2003	12
Tabl.2 Udział (w %) dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w strukturze dochodów własnych powiatu Ostrowieckiego w latach 1999-2003.....	13
Tabl.3 Struktura dotacji celowych powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003	14
Tabl.4 Dynamika zmian dochodów ogółem i dochodów własnych powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003	15
Tabl.5 Dynamika zmian wydatków ogółem oraz wydatków majątkowych w powiecie Ostrowieckim na przestrzeni lat 1999-2003	17
Tabl.6 Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych (w %) w wydatkach ogółem powiatu Ostrowieckiego na przestrzeni lat 1999-2003	18
Tabl.7 Wydatki budżetowe powiatu Ostrowieckiego (w %) według działów klasyfikacji budżetowej na przestrzeni lat 1999-2003	20
Tabl.8 Struktura dochodów (w %) powiatów w Polsce na przestrzeni lat 1999-2001	23
Tabl.9 Struktura dochodów (w %) powiatów województwa Świętokrzyskiego na przestrzeni lat 1999-2001.....	25

