

**WIELOLETNI**  
**PLAN FINANSOWY**  
**POWIATU GOLENIOWSKIEGO**  
**NA LATA 2009-2015**



## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie .....	4
Metodyka opracowania WPF .....	7
Część I	
Analiza historyczna budżetu Powiatu Goleniowskiego .....	9
1. Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 .....	9
1.1. Dynamika zmian dochodów .....	9
1.2. Struktura dochodów .....	13
2. Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 .....	23
2.1. Wydatki jednostek samorządowych w świetle przepisów prawa .....	23
2.2. Dynamika zmian wydatków .....	25
2.3. Struktura wydatków .....	27
2.4. Wynik finansowy budżetu .....	37
2.5. Stan zobowiązań kredytowych i pożyczkowych .....	39
Część II	
Założenia długookresowej prognozy finansowej Powiatu Goleniowskiego .....	43
1. Dochody budżetowe .....	43
2. Wydatki budżetowe – bieżące .....	45
3. Wydatki budżetowe – inwestycyjne .....	48
Część III	
Prognoza finansowa budżetu Powiatu Goleniowskiego .....	49
Wnioski końcowe .....	53
Powiązania pomiędzy STRATEGIĄ ROZWOJU, WPI oraz WPF .....	54



## SPIS TABEL

Tabela 1 Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w cenach bieżących w tys. zł) .....	9
Tabela 2 Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w cenach stałych w tys. zł) .....	9
Tabela 3 Struktura dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %) .....	13
Tabela 4 Wielkość i struktura dochodów własnych budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2002-2005 ....	14
Tabela 5 Struktura procentowa dochodów własnych budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 ...	15
Tabela 6 Dochody Powiatu Goleniowskiego z udziałów w podatkach w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	17
Tabela 7 Dochody Powiatu Goleniowskiego z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	19
Tabela 8 Dochody Powiatu Goleniowskiego z tytułu otrzymanych dotacji w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	21
Tabela 9 Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł (ceny bieżące) .....	25
Tabela 10 Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł (ceny stałe) .....	25
Tabela 11 Struktura % wydatków budżetowych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 .....	27
Tabela 12 Struktura wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w okresie 2004-2008 (w tys. zł) .....	29
Tabela 13 Struktura wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w okresie 2004-2008 (w %) .....	30
Tabela 14 Wydatki bieżące w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2001-2005 .....	32
Tabela 15 Struktura wydatków bieżących w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 .....	33
Tabela 16 Zmiany wielkości wydatków bieżących w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 ..	35
Tabela 17 Wydatki inwestycyjne w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	35
Tabela 18 Struktura wydatków inwestycyjnych w budżecie Pow. Goleniowskiego w latach 2004-8 (w tys. zł)	36
Tabela 19 Struktura wydatków inwestycyjnych w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-8 (w %) ..	36
Tabela 20 Zadłużenie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł .....	41
Tabela 21 Wskaźniki zadłuż. Pow. Goleniowskiego z tyt. ob. istniejących zob. dłużnych w latach 2004-8 .....	42
Tabela 22 Plan Finansowy Powiatu Goleniowskiego na lata 2009 – 2015 (w zł) .....	50
Tabela 23 Planowana wysokość wydatków inwestycyjnych w latach 2009-2015 (w tys. zł) .....	52

## SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Dynamika (rok do roku) dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 .....	10
Rysunek 2. Dynamika (rok do roku bazowego) dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-8 .	10
Rysunek 3. Struktura dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %) .....	13
Rysunek 4. Dochody własne budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	14
Rysunek 5. Główne źródła dochodów własnych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	15
Rysunek 6. Pozostałe źródła dochodów własnych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	16
Rysunek 7. Wielkość i struktura udziału Powiatu Goleniowskiego w podatkach w latach 2004-2008 (w tys. zł)	17
Rysunek 8. Zmiany wielkości wpływów z tytułu udziału w podatkach w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	17
Rysunek 9. Dynamika zmian wielkości wpływów z tytułu udziału w podatkach w latach 2004-8 (rok do roku)	18
Rysunek 10. Dyn. zmian wielk. wpływów z udziału w podatkach w l. 2004-8 (rok do roku bazowego – 2004) .	18
Rysunek 11. Struktura i wielkość wpływów z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	19
Rysunek 12. Wpływy z subwencji ogólnej w cenach stałych i bieżących w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	19



Rysunek 13. Dynamika zmian wielkości wpływów z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (rok do roku) .....	20
Rysunek 14. Dyn. zmian wielk. wpływów subwencji ogólnej w latach 2004-8 (rok do roku bazowego – 2004) .....	20
Rysunek 15. Wpływy z tytułu dotacji w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	21
Rysunek 16. Dynamika zmian wielkości wpływów z dotacji w latach 2004-2008 (rok do roku) .....	21
Rysunek 17. Dynamika zmian wielkości wpływów dotacji w latach 2004-8 (rok do roku bazowego – 2004) ...	22
Rysunek 18. Struktura i wielkość wydatków w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	25
Rysunek 19. Wydatki Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	26
Rysunek 20. Dynamika wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (rok do roku) .....	26
Rysunek 21. Dynamika wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-8 (rok do roku bazowego - 2004) ..	26
Rysunek 22. Tempo wzrostu dochodów i wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .	27
Rysunek 23. Struktura wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %) .....	28
Rysunek 24. Struktura wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %) .....	30
Rysunek 25. Wydatki bieżące Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	32
Rysunek 26. Udział głównych grup wydatków bieżących Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %) ..	33
Rysunek 27. Relacja subwencji ośw. do wydatków na cele ośw. w Pow. Goleniowskim w l. 2004-8 (w tys. zł) ..	34
Rysunek 28. Wydatki inwestycyjne w Powiecie Goleniowskim w latach 2004-2008 (w tys. zł) .....	36
Rysunek 29. Zestaw. dochodów i wydatków w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-8 (w tys. zł) .	38
Rysunek 30. Struktura planowanych dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 (w zł) ..	50
Rysunek 31. Struktura planowanych wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 (w zł) ..	51
Rysunek 32. Zestaw. Plan. doch. i wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-15 (w zł) .....	51
Rysunek 33. Planowana wysokość zadłużenia i obsługi długu w latach 2009-2015 (w %) .....	52

## WPROWADZENIE

Konieczność coraz lepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców **POWIATU GOLENIOWSKIEGO** i tworzenia dla nich jak najlepszych warunków oraz wzrostu rangi Powiatu w jego otoczeniu związana jest w dużej mierze z inwestycjami w infrastrukturę. Podstawowym czynnikiem ograniczającym możliwości zaspokajania potrzeb społecznych i gospodarczych jest ograniczoność środków finansowych będących w dyspozycji władz Powiatu. Ta sytuacja wymaga racjonalnego (optymalnego) podejmowania decyzji o sposobie i kierunkach ich wydatkowania na cele inwestycyjne. Wydatki inwestycyjne z budżetu Powiatu nie mogą być planowane w horyzoncie jednego roku budżetowego, gdyż jak pokazuje praktyka, prowadzi to do nadmiernej rozbudowy frontu inwestycyjnego oraz



wydłużenia cyklu inwestycyjnego poszczególnych przedsięwzięć. W konsekwencji powoduje to wzrost ogólnych wydatków inwestycyjnych, a także przesunięcie w czasie korzyści dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych z tytułu oddania do użytku określonej inwestycji. Wydatki inwestycyjne muszą być programowane w dłuższej perspektywie czasowej, czyli kilkunastu lat. Tylko taki sposób podejścia prowadzi do racjonalnego ich wydatkowania, co umożliwia przy danych nakładach finansowych uzyskanie maksymalnego efektu społeczno-gospodarczego w postaci coraz lepszych warunków życia ludności i funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Temu celowi służy **WIELOLETNI PLAN FINANSOWY**, który można określić mianem **długookresowej strategii finansowej Powiatu Goleniowskiego**. Stanowi on narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez:

- powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w Strategii rozwoju i w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym oraz w innych wieloletnich programach i planach rozwoju Powiatu,
- badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania inwestycyjne,
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetu Powiatu.

Wieloletni Plan Finansowy stanowić będzie podstawowe narzędzie efektywnego zarządzania finansami Powiatu Goleniowskiego i będzie stanowić istotny instrument strategicznego zarządzania jego rozwojem. Określa on bowiem w perspektywie 2015 roku:

- niezbędny, racjonalny poziom wydatków bieżących zapewniający wykonanie wszystkich zadań statutowych Powiatu,
- wolne środki, które można wykorzystać na finansowanie inwestycji powiatowych i obsługę długu,
- wolne środki *netto* na realizację powiatowych programów inwestycyjnych (a więc po uwzględnieniu kosztów obsługi istniejącego zadłużenia i zabezpieczenia środków na obsługę planowanego zadłużenia),
- górny pułap możliwości zadłużenia się Powiatu – przyjmując najbardziej prawdopodobne założenia co do warunków kredytowania inwestycji powiatowych.

Wieloletni Plan Finansowy tak samo jak Wieloletni Program Inwestycyjny stanowi „pomost” między perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w STRATEGII POWIATU i w innych wieloletnich programach i planach rozwoju a corocznymi budżetami Powiatu. Wzajemne powiązania obu tych planów z corocznymi budżetami Powiatu Goleniowskiego staną się istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi pozostającymi w gestii jego władz, a tym samym lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców i podmiotów gospodarczych.

Ogrom potrzeb społeczno-gospodarczych, jakie występują na terenie Powiatu Goleniowskiego wymaga systematycznego prowadzenia prorozwojowej polityki finansowej. Polityka ta winna zmierzać w pierwszym rzędzie do:

- długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych,
- racjonalizacji wydatków bieżących,



- poprawy efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych.

Dzięki temu będzie można posiadane środki finansowe wykorzystać w maksymalnym stopniu na realizację zadań, wynikających z ustaleń Strategii rozwoju oraz innych programów i planów rozwoju Powiatu, w tym z Wieloletniego Planu Inwestycyjnego. Głównym czynnikiem *długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych* jest przede wszystkim trwały rozwój gospodarczy, tworzący bazę dochodową zarówno dla mieszkańców, jak i budżetu Powiatu. Stąd też, władze Powiatu Goleniowskiego będą tworzyć jak najlepsze warunki dla jego rozwoju. *Racjonalizacja wydatków bieżących* powinna zmierzać do minimalizacji kosztów zaspokajania potrzeb społecznych należących do zadań Powiatu, przy zachowaniu określonego standardu świadczonych usług. Wymaga to prowadzenia stałego monitoringu bieżących kosztów utrzymania określonych obiektów, urządzeń i świadczenia usług. *Poprawa efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych* wymaga konsekwentnego stosowania zasady racjonalności, tj. „maksymalizacji efektów z wydatkowanych nakładów lub minimalizacji nakładów na uzyskanie założonego efektu”. Konieczność stosowania tej zasady występuje we wszystkich fazach procesu inwestycyjnego poczynając od koncepcji projektu inwestycyjnego poprzez jego przygotowanie, a następnie realizację. Najważniejszą sprawą jest maksymalne skracanie czasu procesu inwestycyjnego, zgodnie z zasadą „czas to pieniądz”, co wymaga precyzyjnego jego zaplanowania. Ponadto, nie należy zbytnio rozbudowywać „frontu inwestycyjnego”, bowiem grozi to wydłużeniem się czasu realizacji inwestycji, a w konsekwencji wzrostem ich ogólnych kosztów.

Znaczne potencjalne możliwości zwiększenia środków finansowych na inwestycje istnieją także poprzez szersze korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania, a zwłaszcza:

- kredytów preferencyjnych na inwestycje proekologiczne,
- kredytów zwykłych (komercyjnych) i obligacji komunalnych,
- zagranicznych środków pomocowych, w tym z Unii Europejskiej,
- podejmowania wspólnych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY, tak samo jak Wieloletni Program Inwestycyjny, ma charakter planu krocącego i będzie corocznie aktualizowany, aby jego ustalenia uwzględniały nowe fakty i okoliczności pojawiające się zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz Powiatu Goleniowskiego.

Niniejszy dokument pt. **WIELOLETNI PLAN FINANSOWY POWIATU GOLENIOWSKIEGO NA LATA 2009-2015** zawiera długookresową projekcję dochodów i wydatków budżetowych, określa możliwości inwestycyjne oraz zdolność kredytową i płynność finansową Powiatu.

Informacje zawarte w niniejszym dokumencie oparto na danych historycznych z wykonania budżetów Powiatu Goleniowskiego. Zestaw założeń prognostycznych ustalono na podstawie obserwacji kształtowania się sytuacji finansowej Powiatu w ostatnich kilku latach, przewidywanych tendencji rozwoju w przyszłości. Taki sposób podejścia umożliwił przyjęcie założeń prognostycznych jak najbliższych specyfice Powiatu, uwzględniając jednocześnie zmiany zachodzące w gospodarce jak i zarysowujące się trendy rozwojowe w skali kraju.

Podstawę opracowania **WIELOLETNIEGO PLANU FINANSOWEGO POWIATU GOLENIOWSKIEGO NA LATA 2009-2015** stanowią następujące elementy:

#### **I. Dane wyjściowe (bazowe):**



1. dane historyczne dotyczące wykonania budżetu Powiatu (za lata 2004-2008), dotyczące zarówno strony dochodów jak i wydatków budżetowych,
2. przyjęty przez Powiat plan budżetu na rok 2009,
3. założenia, co do kształtowania się poszczególnych kategorii budżetowych na lata przyszłe, tj. do 2015 r.

## **II. Dane do prognozy budżetu:**

1. projekcje budżetu na lata 2009-2015 oparte na założeniach dotyczących dochodów i wydatków budżetowych,
2. analiza wskaźnikowa,
3. plan wydatków inwestycyjnych,
4. analiza zaciągniętych kredytów i pożyczek,
5. graficzne przedstawienie wpływu obsługi kredytów i wydatków inwestycyjnych na budżet Powiatu,
6. analiza możliwości inwestycyjnych i zdolności kredytowych Powiatu.

Celem niniejszej analizy jest opracowanie długookresowych projekcji dochodów i wydatków budżetowych, określenie możliwości inwestycyjnych Powiatu Goleniowskiego, jego zdolności kredytowej i płynności finansowej. Dokument ten stanowi więc podstawę oceny obecnej i przyszłej sytuacji finansowej Powiatu.

## **METODYKA OPRACOWANIA WPF**

W opracowaniu Wieloletniego Planu Finansowego dla Powiatu Goleniowskiego na lata 2009-2015 posłużono się **Modelem Analizy Finansowo-Inwestycyjnej (MAFI)** – wykorzystywanym do opracowywania wieloletnich planów finansowych jednostek samorządu terytorialnego (jst). W przypadku prac nad wieloletnim planem finansowym dla Powiatu Goleniowskiego model MAFI posłużył do sporządzenia prognozy wolnych środków na inwestycje w perspektywie najbliższych 7 lat.

Metodykę zastosowaną w programie można przedstawić w następujący sposób:

**Dochody - Wydatki bieżące - obsługa zadłużenia (odsetki) = WOLNE ŚRODKI + wpływy z zaciąganego długu + pozostałe przychody – spłata rat kredytowych – pozostałe rozchody = WOLNE ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE NETTO – inwestycje = WOLNE ŚRODKI PO INWESTYCJACH (nadwyżka/deficyt środków finansowych) = WOLNE ŚRODKI NA KONIEC ROKU**





Zastosowana metodyka obrazuje sytuację finansową Powiatu oraz pozwala na ocenę jego zdolności kredytowej i analizę możliwości inwestycyjnych. Odzwierciedla ona przepływ środków pieniężnych w kolejnych latach w sposób przypominający analizę przepływów gotówkowych („cash flow”), stosowaną w przedsiębiorstwach.

Bazę do obliczeń stanowią zweryfikowane dane, będące wynikiem dokładnej analizy danych historycznych, dotyczących wykonania budżetów Powiatu za lata 2004-2008 z uwzględnieniem:

- poszczególnych źródeł dochodów budżetowych,
- poszczególnych kategorii bieżących wydatków budżetowych (wydatki bieżące nie obejmują nakładów inwestycyjnych oraz obsługi zadłużenia w postaci spłaty rat i odsetek).

Na podstawie danych historycznych opracowane zostały założenia odnośnie kształtowania się poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych w kolejnych latach, w efekcie czego można było policzyć wartość tzw. wolnych środków.

$$\text{wolne środki} = \text{dochody} - \text{wydatki bieżące} - \text{obsługa zadłużenia (odsetki)}$$

Wolne środki to część budżetu Powiatu, która może zostać wykorzystana na spłatę zaciągniętych wcześniej kredytów/pożyczek oraz ewentualnie wyemitowanych obligacji. Pozostała część może być wykorzystana na finansowanie inwestycji. Wartość wolnych środków oraz ich udział w dochodach Powiatu są podstawowymi miernikami jego kondycji finansowej. Im wielkości te są większe oraz im większy jest ich udział w dochodach Powiatu, tym w lepszej jest on kondycji finansowej.

Po określeniu wartości wolnych środków można przystąpić do dalszej części analizy. Obejmuje ona obsługę kredytów, pożyczek i nadwyżki finansowej z lat poprzednich. Po dodaniu do wolnych środków wartości zaciąganych zobowiązań i pozostałych przychodów (spłacanych pożyczek udzielonych przez Powiat, uruchamianej nadwyżki z lat poprzednich itp.) i odjęciu spłaty zadłużenia oraz pozostałych rozchodów (udzielenie pożyczki przez Powiat) od wolnych środków określona zostaje wielkość środków możliwych do wydatkowania przez Powiat na program inwestycyjny w danym roku. Wartość ta w modelu finansowym została nazwana jako wolne środki na wydatki majątkowe netto.

$$\begin{aligned} \text{wolne środki na wydatki majątkowe netto} &= \text{wolne środki} + \text{zaciągane zobowiązania} \\ &+ \text{nadwyżka z lat poprzednich} - \text{spłata zobowiązań} - \text{udzielane pożyczki} \end{aligned}$$

Wartość ta określa maksymalną kwotę, jaką Powiat może wydać w kolejnych latach na realizację programu inwestycyjnego. Następnie wolne środki na wydatki majątkowe netto są bezpośrednio porównywane z opracowanym Wieloletnim Programem Inwestycyjnym.

$$\text{wolne środki po inwestycjach} = \text{wolne środki na wydatki majątkowe netto} - \text{wartość inwestycji}$$

Wolne środki po inwestycjach wskazują na nadwyżkę bądź na niedobór środków pieniężnych na realizację założonego planu finansowego. Wartość ta, w zależności od tego,





czy jest dodatnia, czy też ujemna, wskazuje na ewentualną potrzebę finansowania zewnętrznego, koniecznego do zrealizowania założonego programu inwestycyjnego. Otrzymana w ten sposób wartość stanowi wolne środki na koniec roku.

### **wolne środki na koniec roku = wolne środki po inwestycjach**

Wartość ta może przyjmować wartości zarówno dodatnie, jak i ujemne. Wartość wolnych środków na koniec roku określa stan środków finansowych, pozostających w kasie oraz na rachunkach bankowych Powiatu, skorygowany o wielkość należności i zobowiązań, wynikających z realizacji dochodów i wydatków budżetowych w danym roku (nie zaliczonych do dochodów i wydatków w latach następnych). Jest to tzw. nadwyżka kasowa, która jest miernikiem płynności finansowej Powiatu.

Wysokość wolnych środków na koniec roku określa płynność finansową Powiatu i może być porównywana do skumulowanej wartości „cash flow” w analizie przepływów pieniężnych przedsiębiorstw. Taka interpretacja sytuacji finansowej Powiatu oznacza, że wartość tej kategorii w kolejnych latach powinna być większa od zera. Zważywszy na korektę należności

i zobowiązań Powiatu, wartość ta powinna być na tyle duża, aby wystarczyła na pokrycie zobowiązań, jakie wystąpią w pierwszych dniach nowego roku budżetowego.

Wysokie roczne przyrosty wolnych środków na koniec roku oznaczają kumulowanie się niewykorzystanych środków. Daje to możliwość realizacji zadań, których nie planowano w analizie, a które mogą się okazać konieczne do realizacji w przyszłości. Z drugiej strony sytuacja taka zapewnia możliwość realizacji założonego planu w przypadku zmniejszenia się planowanych dochodów budżetowych, bądź też zwiększenia planowanych wydatków bieżących. Jest to tzw. „margines bezpieczeństwa” przy tworzeniu wieloletniego planu finansowego i inwestycyjnego.

## **CZĘŚĆ I**

# **ANALIZA HISTORYCZNA BUDŻETU POWIATU GOLENIOWSKIEGO**

## **1. DOCHODY BUDŻETU POWIATU GOLENIOWSKIEGO W LATACH 2004 - 2008**

### **1.1. Dynamika zmian dochodów**

Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego wzrosły w latach 2004–2008 nominalnie z **48.015,92** tys. zł. do **61.948,55** tys. zł. W budżecie 2009 roku zaplanowano wpływy w wysokości 63.063,58 tys. zł. Tym samym ich realna wartość, (liczona w cenach 2008 r.) wzrosła z **52 529,42** tys. zł. w **2004 r.** do **61.948,55** tys. zł w **2008 r.** Realny poziom dochodów budżetowych 2008 r. został wykonany na poziomie wyższym od zanotowanych w 2004 roku o 17,93% a nominalny o 29,02%. Stosunkowo stabilny poziom dochodów cechuje



lata 2004-2006. Zestawienie dochodów budżetu POWIATU GOLENIOWSKIEGO w cenach bieżących i stałych<sup>1</sup>, z wyszczególnieniem ich głównych źródeł dla lat 2004-2008, przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Tabela 1

Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w cenach bieżących w tys. zł)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Dochody własne	6 799,12	6 543,68	6 962,16	7 202,51	7 740,29
Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	4 029,10	5 615,95	6 565,85	8 275,38	9 535,15
Subwencja ogólna	24 406,23	25 034,72	24 168,63	25 641,08	26 962,25
Dotacje	12 781,47	12 374,88	14 263,26	13 193,38	17 676,06
<b>RAZEM DOCHODY</b>	<b>48 015,92</b>	<b>49 788,06</b>	<b>51 959,90</b>	<b>54 312,35</b>	<b>61 948,55</b>

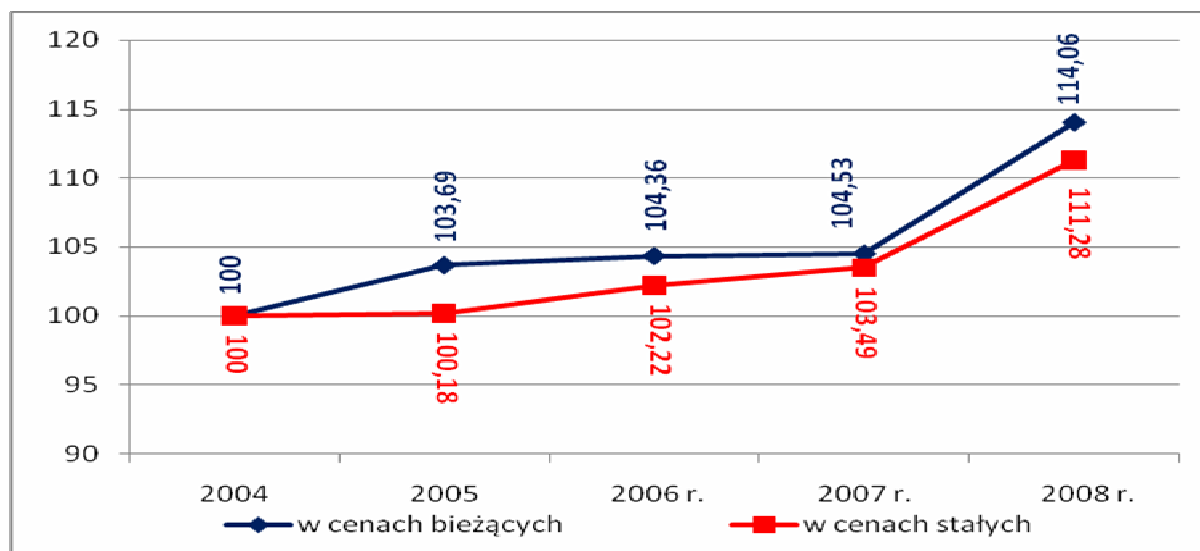
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z wykonania budżetu Powiatu Goleniowskiego

Tabela 2

Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w cenach stałych w tys. zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Dochody własne	7 438,24	6 944,57	7 207,92	7 382,57	7 740,29
Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	4 407,84	5 843,70	6 797,62	8 482,26	9 569,95
Subwencja ogólna	26 700,42	26 461,70	25 021,78	26 282,11	26 962,25
Dotacje	13 982,93	13 080,25	14 766,75	13 523,21	17 676,06
<b>RAZEM DOCHODY</b>	<b>52 529,42</b>	<b>52 625,98</b>	<b>53 794,08</b>	<b>55 670,16</b>	<b>61 948,55</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z wykonania budżetu Powiatu Goleniowskiego



Rysunek 1. Dynamika (rok do roku) dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

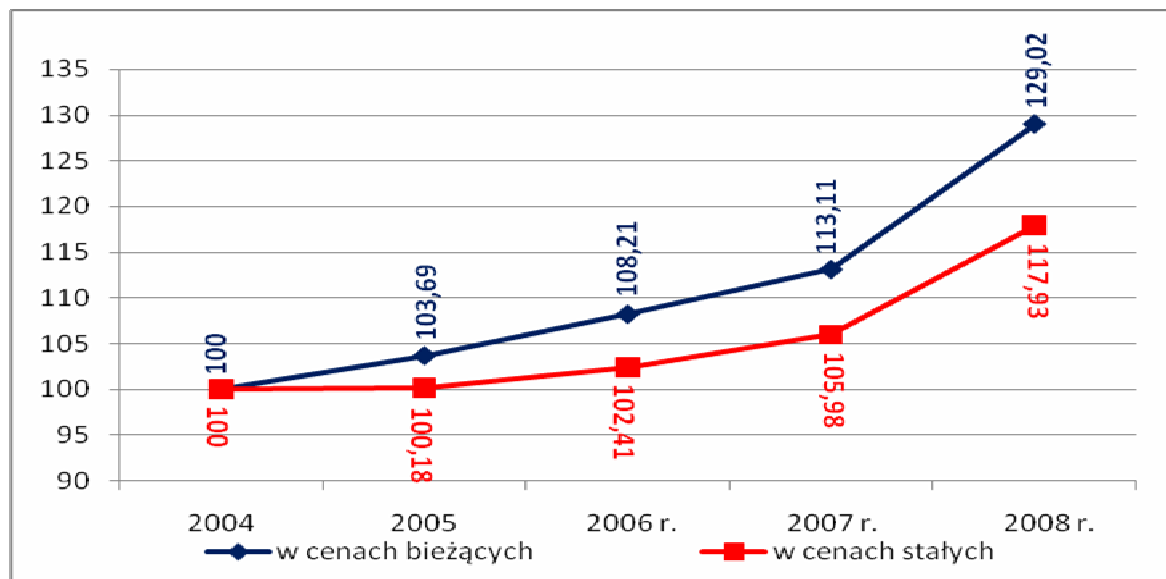
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Jak można zaobserwować na rysunku 1 w badanym okresie następował systematyczny wzrost dochodów budżetowych a jego dynamika była zróżnicowana. Najwyższy, w badanym okresie, wzrost procentowy budżetu Powiatu Goleniowskiego odnotowano w roku 2008 (o

<sup>1</sup> Według Encyklopedii PWN **cenę stałą**, w ekonomii to. cenę roku bazowego, przyjętego w statystykach w celu porównania zmian cen w czasie; stosowanie cen stałych pozwala na wyeliminowanie wpływu inflacji i pokazanie w ujęciu dynamicznym i strukturalnym czystego trendu występującego w badanym zjawisku.



14,06% w cenach bieżących i o 11,28% w cenach stałych). Lata 2005-2007 to okres systematycznego, lecz o niewielkiej (średnio ok. 4%) dynamice, wzrostu dochodów budżetowych zarówno nominalnych jak i realnych.



Rysunek 2. Dynamika (rok do roku bazowego) dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Analiza wskaźników dynamiki dochodów budżetowych w stosunku do roku bazowego (2004 r.) wykazuje wzrost, w przeciągu badanego okresu, o ponad 29% dochodów w cenach bieżących i około 18% w cenach stałych. Największy wzrost dochodów nastąpił w roku 2008.

Analiza historycznych danych dotyczących wielkości i dynamiki zmian dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego wykazała następujące zjawiska:

- nominalny wzrost dochodów stanowiących udział Powiatu w podatkach od osób fizycznych i prawnych (o 137,52% w całym analizowanym okresie) [W wartościach realnych dochody zrealizowane w 2008 r. były wyższe od uzyskanych w 2004 r. o 117,11%. W istniejącej sytuacji finansowej Powiat ma niewielki wpływ na wysokość tego rodzaju dochodów, ale ich dalszy wzrost będzie pozytywnie oddziaływał na równowagę budżetu.];
- wzrastający udział dochodów własnych, liczonych wraz z udziałami w podatkach budżetu państwa, w dochodach ogółem - w 2008 r. (udział ok. 28%) był wyższy od notowanego w 2004 r. o prawie 24% [Towarzyszył temu zwiększony realny wzrost wpływów (zwłaszcza udziałów w podatkach budżetu państwa), głównie z uwagi na zwiększenie potencjału ekonomicznego Powiatu i umacnianiu się jego bazy ekonomicznej. Podejmowane działania władz Powiatu powinny być nadal ukierunkowane na zwiększanie wpływów z opłaty komunikacyjnej, sprzedaży i najmu lokali stanowiących własność powiatu, wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste gruntów, opłat za koncesje itp. Przyjęcie takich założeń będzie sprzyjać wzrostowi stabilnych dochodów budżetowych.];



- wykazana tendencja wzrostu dochodów własnych i udziałów w podatkach budżetu państwa sprzyja kształtowaniu stabilnych podstaw prognozowania budżetu [Im więcej środków budżetowych podlega lokalnej dystrybucji, tym większa jest przewidywalność wpływów, a tym samym trafność prognoz finansowych.];
- wzrost realnych wpływów z subwencji ogólnej o ponad 14% w całym badanym okresie [Realnie najwyższe wpływy osiągnięto w 2008 r. (26 962,25 tys. zł), a najniższe w 2006 r. (24 168,63 tys. zł). W całym badanym okresie miał miejsce systematyczny spadek udziału tego typu wpływów w dochodach ogółem. Podstawową częścią składową jest subwencja oświatowa. W założeniach prognozy dbając o właściwe proporcje pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi należy zwrócić uwagę na wzajemne kształtowanie się relacji dochodów i wydatków oświatowych. Wielkość wydatków oświatowych powinna być zestawiona z kwotami przekazywanej Powiatowi subwencji oświatowej.];
- nominalny wzrost dochodów uzyskiwanych z tytułu dotacji (38,29%) stanowi wynik wzrostu wielkości dotacji uzyskiwanych z innych jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych i UE [W badanym okresie zaobserwowano nominalne i realne zarówno wzrosty jak i spadki dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone Świadczyć to może o okresowym niedostatecznym stopniu finansowania zadań zleconych środkami budżetu państwa. Następstwem nominalnych i realnych spadków wysokości dotacji celowych może być obniżenie jakości świadczonych usług lub konieczność ich finansowania środkami własnymi. Następstwem pogłębiania się tej tendencji będzie ograniczenie potencjału inwestycyjnego Powiatu. Udział tej grupy wpływów w dochodach ogółem obniżył się z 11,56% w 2004 r. do 11,52% uzyskanych w 2008 r. Największy spadek udziału dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone nastąpił w roku 2007.];
- przeprowadzone analizy wykazały brak związku (wzajemnej zależności) pomiędzy kierunkiem zmian dochodów własnych i udziałów w podatkach budżetu państwa.

### **Wnioski**

1. Z punktu widzenia gospodarowania budżetem i możliwości jego długookresowego prognozowania zanotowane w analizowanym okresie zmiany są korzystne dla POWIATU GOLENIOWSKIEGO. Wynika to głównie ze wzrostu realnych dochodów budżetu oraz wpływów z dochodów własnych.
2. Stwierdzono korzystne zmiany struktury dochodów. Wzrastający udział dochodów własnych sprzyja tworzeniu trafnych prognoz i strategii rozwojowych. Jest też wskaźnikiem pozytywnie ocenianym przez podmioty zewnętrzne, w tym instytucje kapitałowe i finansowe - w sytuacji wejścia na rynek kapitałowy.
3. Analiza danych historycznych budżetu Powiatu Goleniowskiego wykazuje, iż w kolejnych latach (2004-2008) miało miejsce zróżnicowanie wielkości i wzajemnych proporcji



poszczególnych źródeł dochodów. Świadczy to o pewnej niestabilności dotychczas prowadzonej polityki finansowej.

4. Należy zwrócić uwagę na stosunkowo duże zmiany budżetu następujące w trakcie roku budżetowego.
5. W przyszłości zarówno organ stanowiący - Rada Powiatu, jak i organ wykonawczy – Zarząd Powiatu powinni dążyć do ukształtowania stabilnej polityki dochodowej, czytelnej zarówno dla mieszkańców jak i jednostek organizacyjnych. Wyrazem tego będą określone tendencje wzrostu/spadku poszczególnych źródeł dochodów kształtowane w dłuższym okresie. Stąd problem wymaga szczegółowych dyskusji i wypracowania rozwiązań na przyszłość. Szczególnie ważną rolę należy tu przypisać Radzie Powiatu jako podmiotowi stanowiącemu o kierunkach i tempie rozwoju Powiatu Goleniowskiego. Ponieważ funkcja inicjacji zmian budżetu oraz przygotowania projektów uchwał leży w kompetencjach Zarządu Powiatu, doświadczenia wykazują, iż założenia i preferowane kierunki rozwoju powinny zostać wypracowane w wyniku konsekwentnej współpracy organu stanowiącego i wykonawczego.
6. Działania bieżące i strategiczne władz Powiatu Goleniowskiego powinny zmierzać do wzrostu dochodów budżetowych. Polityka ta powinna być stosowana konsekwentnie w ciągu najbliższych kilku lat w celu równoważenia budżetu, poprawy płynności finansowej oraz kształtowania rozwoju lokalnego. Wzrastający zasób środków budżetowych daje możliwość lepszego wypełniania funkcji samorządu terytorialnego jako gospodarza terenu.

## 1.2. Struktura dochodów

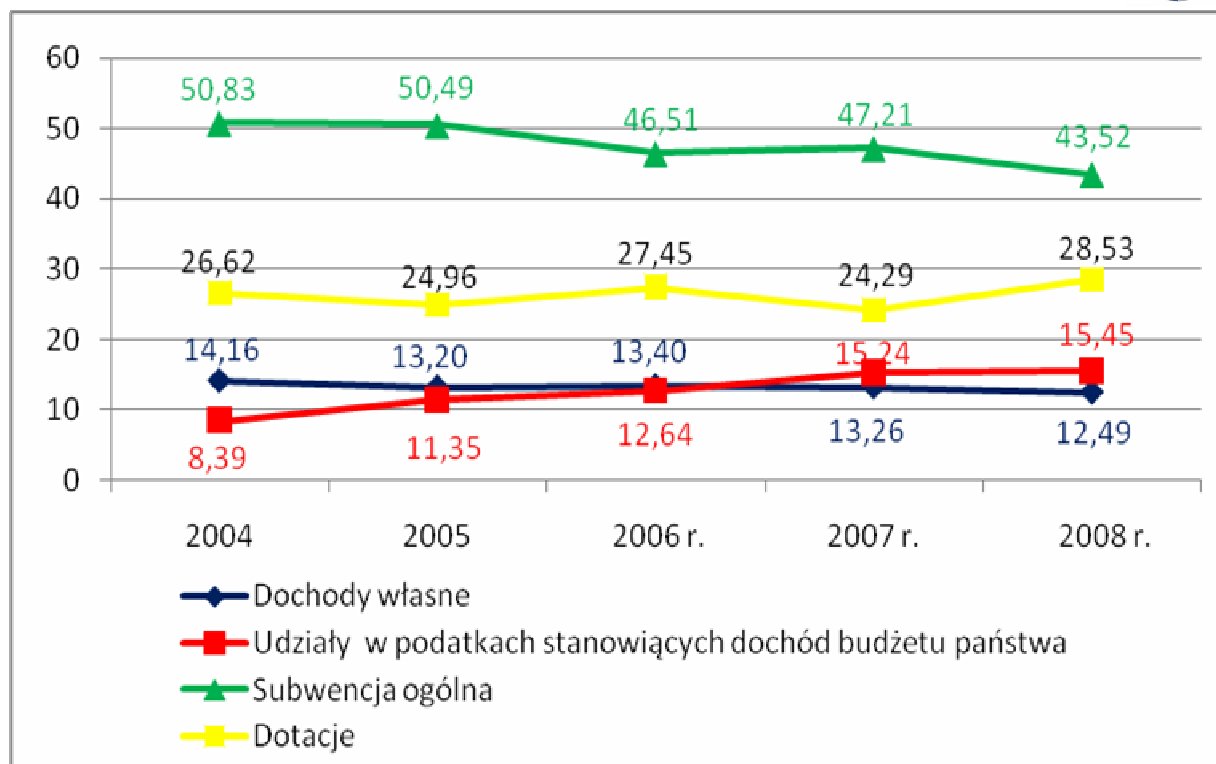
Dane liczbowe obrazujące zmiany struktury poszczególnych źródeł dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 przedstawiono w tabeli 3 i zilustrowano rysunkiem nr 3.

Tabela 3

Struktura dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody własne	14,16	13,20	13,40	13,26	12,49
Udziały w podatkach budżetu państwa	8,39	11,35	12,64	15,24	15,45
Subwencja ogólna	50,83	50,49	46,51	47,21	43,52
Dotacje	26,62	24,96	27,45	24,29	28,53
Dochody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

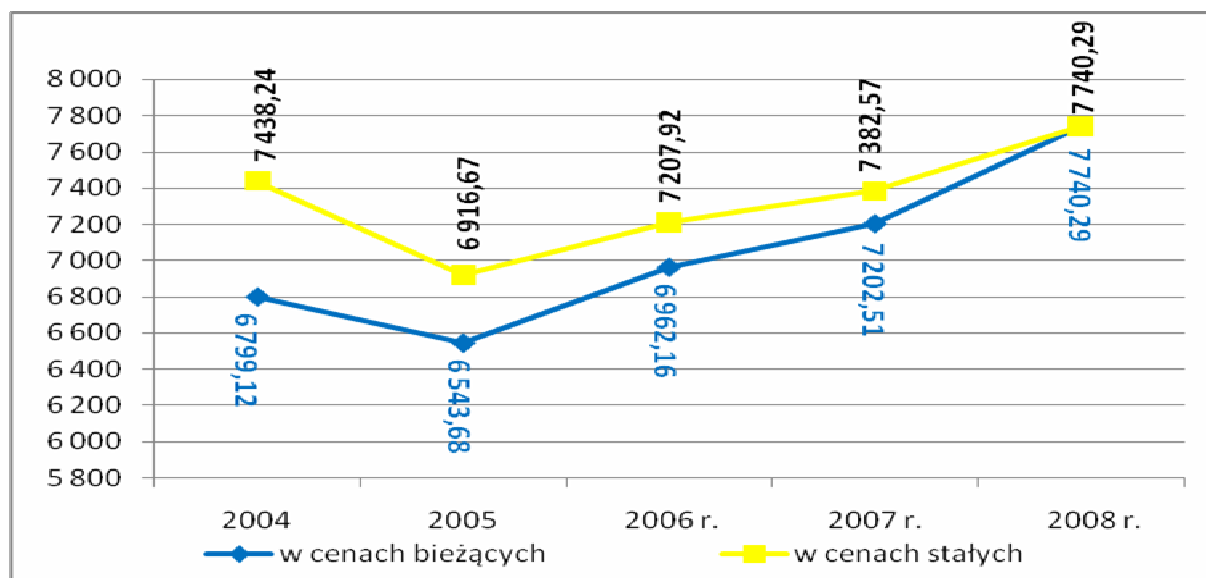


Rysunek 3. Struktura dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

### Dochody własne budżetu

W latach 2004-2008 wielkość dochodów własnych wzrosła w wartościach nominalnych z 6.799,12 tys. zł w 2004 r. do 7.740,29 tys. zł w 2008 r., Oznacza to realny wzrost ich wartości z 7.438,24 tys. zł w 2004 r. do 7.740,29 tys. zł. w 2008 r. tj. o 4,06%. (patrz tabela 1 i 2). Szczegółowa analiza wykazuje jednak załamanie poziomu dochodów własnych powiatu w roku 2005 i systematyczny ich wzrost począwszy od roku 2006 (patrz rysunek 4).



Rysunek 4. Dochody własne budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



### Wniosek do założeń prognozy budżetu Powiatu Goleniowskiego

**W kształtowaniu polityki rozwoju należy dążyć do przyspieszenia tempa wzrostu dochodów własnych, a także ich udziału w dochodach ogółem. Jest to bowiem grupa dochodów w znacznej części podlegająca wyłącznym decyzjom Powiatu.** Im większy udział mają one w budżecie tym łatwiejszy i bardziej przewidywalny (trafny) jest proces prognozowania budżetu. Wzrostowi dochodów własnych sprzyja wzrost lokalnej bazy ekonomicznej. Wielkość i strukturę dochodów własnych budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 obrazują tabele 4 i 5, zilustrowane na rysunkach 5 i 6.

Tabela 4

Wielkość i struktura dochodów własnych budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2002-2005

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody własne – ceny bieżące w tys. zł	6 799,12	6 543,68	6 962,16	7 202,51	7 740,29
Dochody własne – ceny stałe w tys. zł	7 438,24	6 916,67	7 207,92	7 382,57	7 740,29
Dochody własne w %	14,16	13,20	13,40	13,26	12,49
w tym:					
Oплата komunikacyjna	2 897,87	2 773,97	1 975,96	1 629,32	1 718,79
Wpływy z usług	1 535,63	1 951,77	2 126,37	2 528,34	3 121,62
Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	1 531,84	743,23	1 790,67	1 438,06	1 172,74
Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych	342,38	409,65	376,97	377,56	474,20
Dochody związane z realizacją zadań zleconych jst	294,81	316,53	170,59	248,47	183,79
Odsetki od pożyczek udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego	0,00	47,8	185,25	195,41	260,10
Pozostałe odsetki	134,66	99,46	102,76	95,24	180,55
Pozostałe dochody własne	61,93	201,27	233,57	690,11	628,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Tabela 5

Struktura procentowa dochodów własnych budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Oплата komunikacyjna	42,62	42,39	28,38	22,62	22,21
Wpływy z usług	24,71	31,53	31,62	35,98	40,33
Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	22,53	11,36	25,72	19,97	15,15
Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych	5,04	6,26	5,41	5,24	6,13
Dochody związane z realizacją zadań zleconych jst	4,34	4,84	2,45	3,45	2,37
Odsetki od pożyczek udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego	0,00	0,73	2,66	2,71	3,36
Pozostałe odsetki	1,98	1,52	1,48	1,32	2,33
Pozostałe dochody własne	0,91	3,08	3,35	9,58	8,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

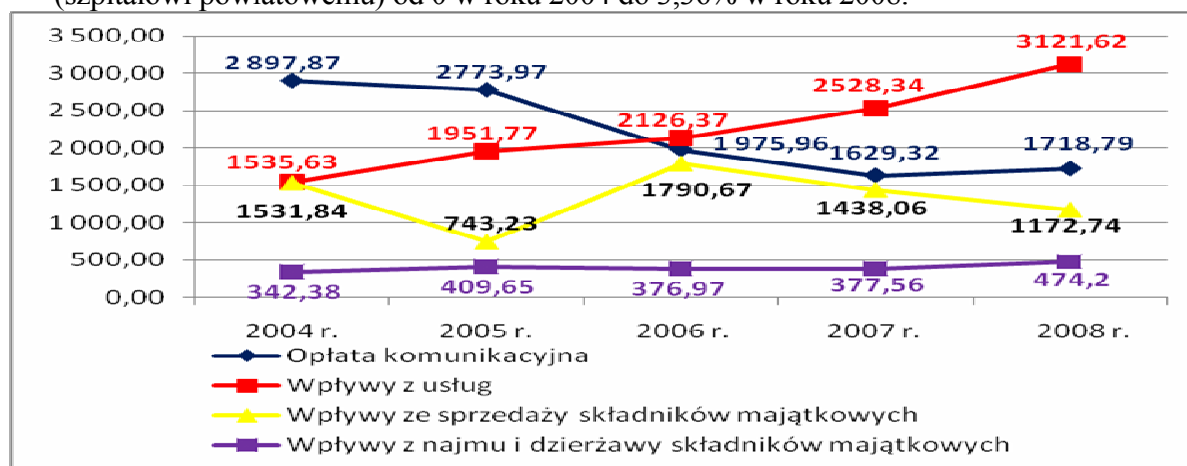
#### W strukturze dochodów własnych (patrz tabela 5):

- dominowały początkowo wpływy z opłaty komunikacyjnej a od 2006 r. dominującą pozycję zajmują wpływy z usług;
- udział wpływów z opłaty komunikacyjnej systematycznie maleje w dochodach własnych Powiatu (z 42,62% w 2004 r. do 22,21% w roku 2008);



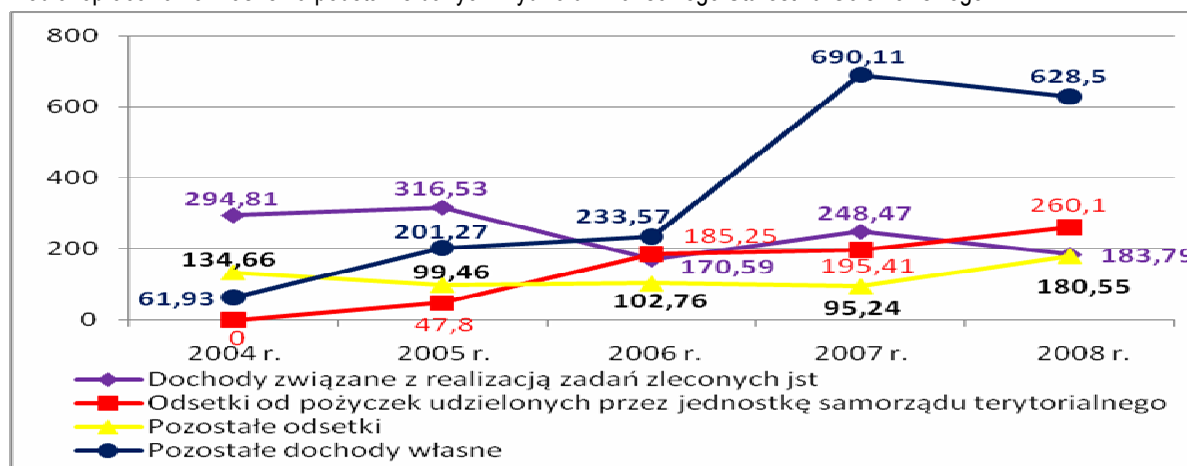


- udział wpływów z usług w dochodach własnych Powiatu wzrastał systematycznie (od 24,71% w roku 2004 do 40,33% w roku 2008);
- w kolejnych latach znaczące miejsce miały wpływy z mienia komunalnego. Widoczne jest to zwłaszcza w 2006 r. (31,13%) i 2004 r. (27,57%), najniższy odnotowano w 2005 r. (17,62%). W gospodarowaniu mieniem komunalnym, podobnie jak w innych powiatach przeważały wpływy ze sprzedaży majątku;
- udział wpływów ze sprzedaży składników majątkowych powiatu w badanym okresie był zmienny i wahał się od 25,72% w roku 2006 do 11,36% w roku 2005;
- udział wpływu z najmu i dzierżawy składników majątkowych był również zmienny (najwyższy udział odnotowano w roku 2005 kiedy osiągnął 6,26% a najniższy w 2007 r. osiągając poziom 5,24%);
- udział dochodów związanych z realizacją zadań zleconych jst zmalał w przeciągu badanego okresu z 4,34% w 2004 r. i 4,84% w roku 2005 do 2,37% w roku 2008;
- w badanym okresie wyraźnie wzrósł udział odsetek od udzielonych przez Powiat pożyczek (szpitalowi powiatowemu) od 0 w roku 2004 do 3,36% w roku 2008.



Rysunek 5. Główne źródła dochodów własnych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 6. Pozostałe źródła dochodów własnych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Znaczącą pozycją dochodów własnych mogą być wpływy z darowizn. Wpływy te mogą stanowić ważny element wspomagający w montażu finansowym zadań inwestycyjnych. Jako przykład można tu podać partycypację współwłaścicieli budynku mieszczącego siedzibę PCPR w kosztach budowy windy i niwelacji barier architektonicznych. Zasadniczym



problemem jest w takim przypadku dobór źródeł finansowania inwestycji. Przy uzyskaniu akceptacji współfinansowania zadania przez mieszkańców można znacznie zwiększyć zakres realizowanych zadań. W takiej sytuacji w wyniku realizacji wpłat wzrasta własny potencjał finansowy Powiatu. Może to stanowić podstawę do pozyskania odpowiednio wyższych zewnętrznych źródeł finansowania. W obecnej sytuacji finansowej Powiatu Goleniowskiego jego władze powinny rozważyć tą formę pozyskiwania środków finansowych szczególnie przy realizacji budowy szkoły specjalnej.

Klasyczne wpływy z dochodów własnych nie zapewniają środków finansowych w wysokości wystarczającej na realizację ustawowych zadań Powiatu. Są one uzupełniane udziałami w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (ustawowo zaliczanych do dochodów własnych), a także subwencjami i dotacjami z budżetu państwa, innych jst, funduszy celowych i Unii Europejskiej. Część tych środków stanowią dotacje celowe, które mogą być wydatkowane wyłącznie zgodnie z ich przeznaczeniem (środki niewykorzystane wracają do budżetu centralnego, budżetu jst, funduszu celowego lub Unii Europejskiej).

### **Udziały w podatkach budżetu państwa**

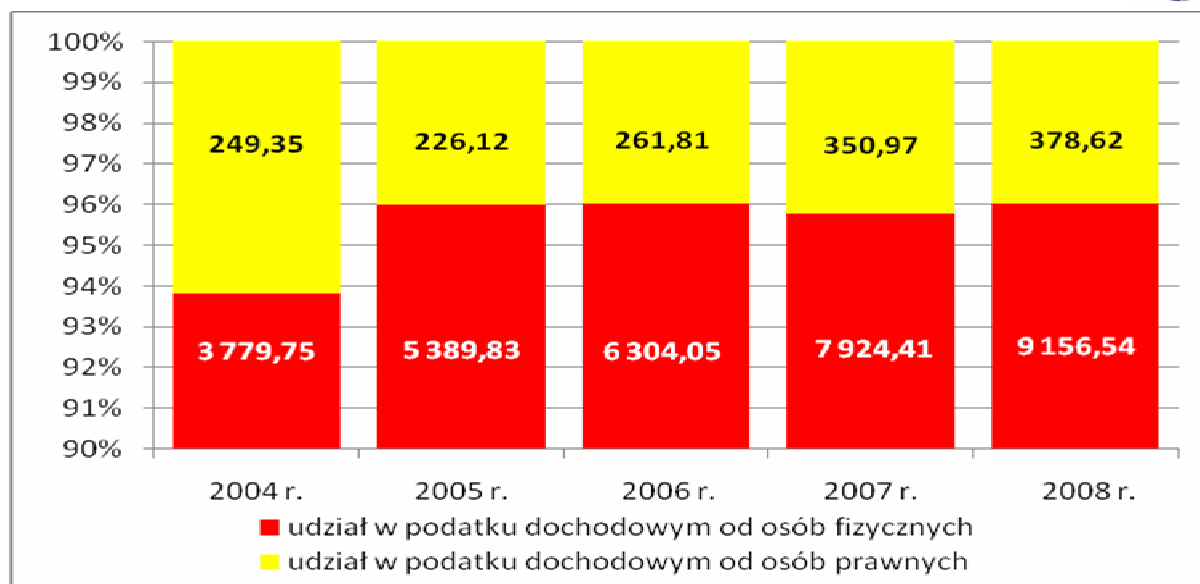
Dochody Powiatu Goleniowskiego uzyskiwane z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wzrosły nominalnie z 4.029,1 tys. zł w 2004 r. do 9.535,15 tys. zł. w 2008 r. W wartościach realnych ich wartość zwiększyła się aż o 116,32%, odpowiednio z 4.407,84 tys. zł do 9.535,15 tys. zł. Podobna tendencja w ostatnich dwóch latach uwidoczniła się w wielu jednostkach samorządowych. Wielkość i strukturę dochodów Powiatu Goleniowskiego z podatków wspólnych z budżetem państwa obrazuje tabela 6 i rysunki 7, 8, 9 i 10.

Tabela 6

Dochody Powiatu Goleniowskiego z udziałów w podatkach budżetu państwa w latach 2004-2008 (w tys. zł)

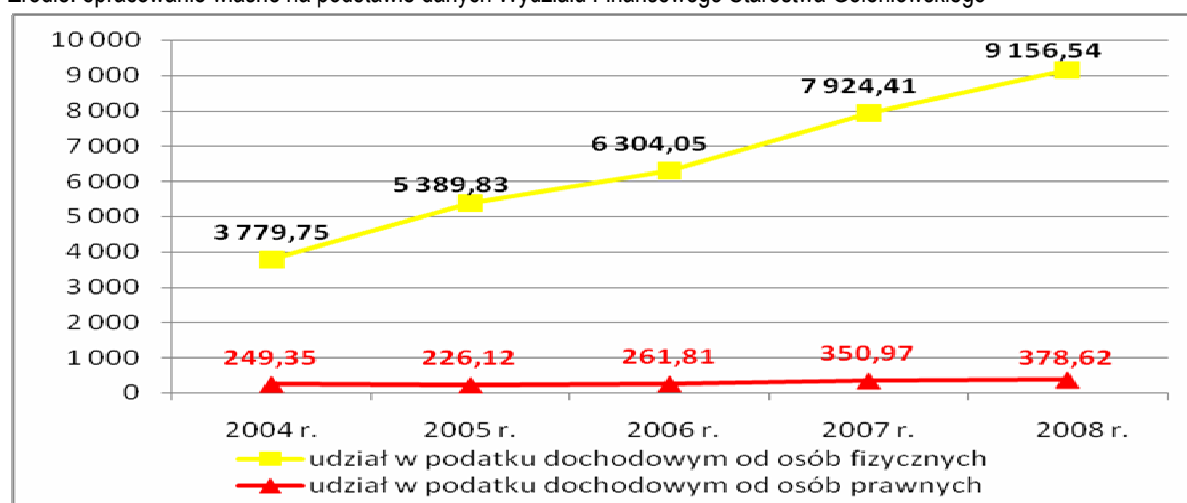
Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	4 029,10	5 615,95	6 565,85	8 275,38	9 535,15
<i>udział w podatku dochodowym od osób fizycznych</i>	3 779,75	5 389,83	6 304,05	7 924,41	9 156,54
udział w podatku dochodowym od osób prawnych	249,35	226,12	261,81	350,97	378,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



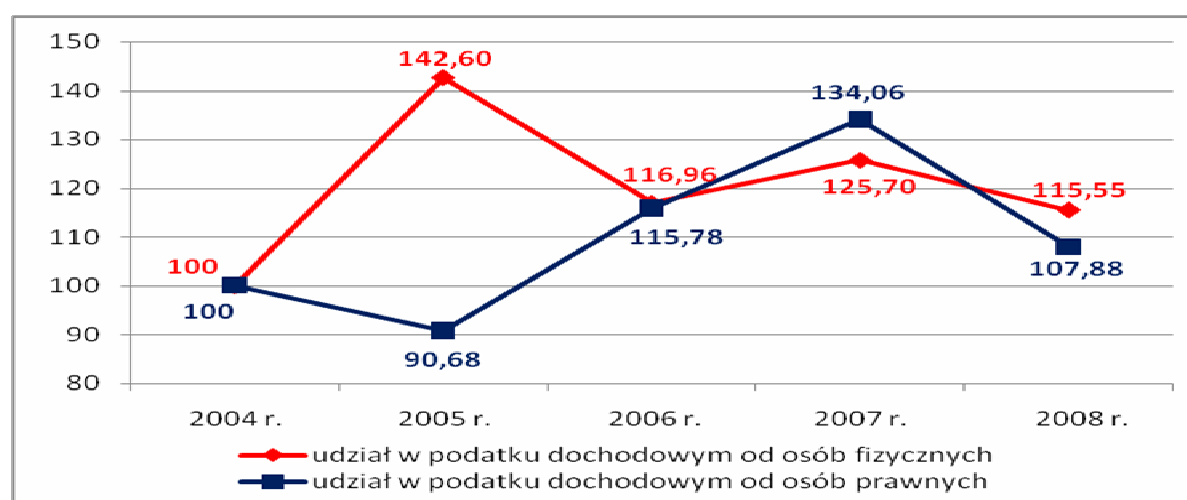
Rysunek 7. Wielkość i struktura udziału Powiatu Goleniowskiego w podatkach budżetu państwa w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 8. Zmiany wielkości wpływów z tytułu udziału w podatkach w latach 2004-2008 (w tys. zł)

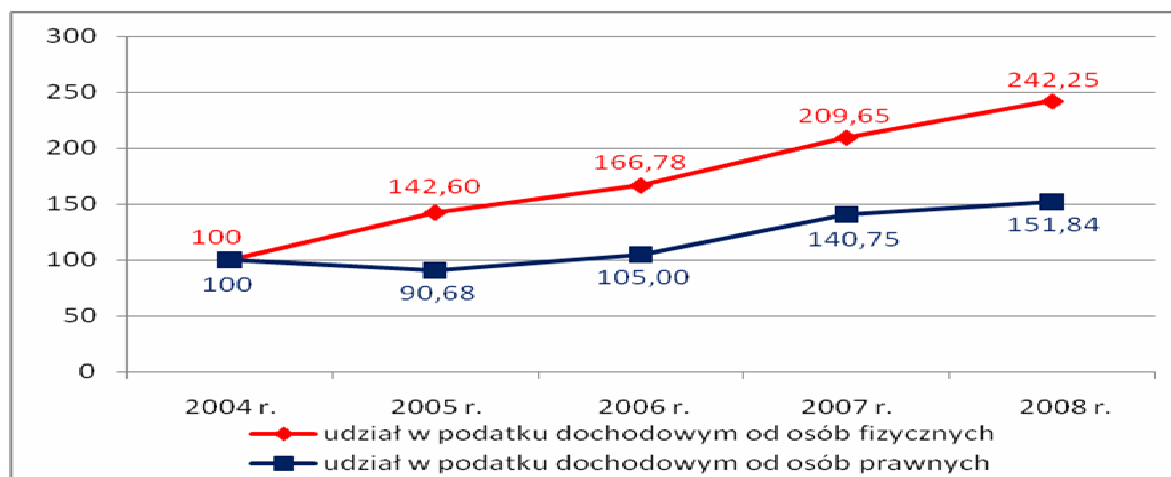
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 9. Dynamika zmian wielkości wpływów z tytułu udziału w podatkach w latach 2004-2008 (rok do roku)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 10. Dynamika zmian wielkości wpływów z tytułu udziału w podatkach w latach 2004-2008 (rok do roku bazowego – 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W strukturze tej grupy dochodów w badanym okresie dominowały wpływy z podatku od osób fizycznych. Ich udział we wpływach z podatków wspólnych z budżetem państwa w latach 2004-2008 wahał się w przedziale od 93,81% do 96,03%. Uzupełnieniem były środki pochodzące z podatku CIT, których udział w tej grupie wpływów mieścił się w przedziale od 6,19% w 2004 r. do 3,97% w 2008 r.

### **Subwencje i dotacje**

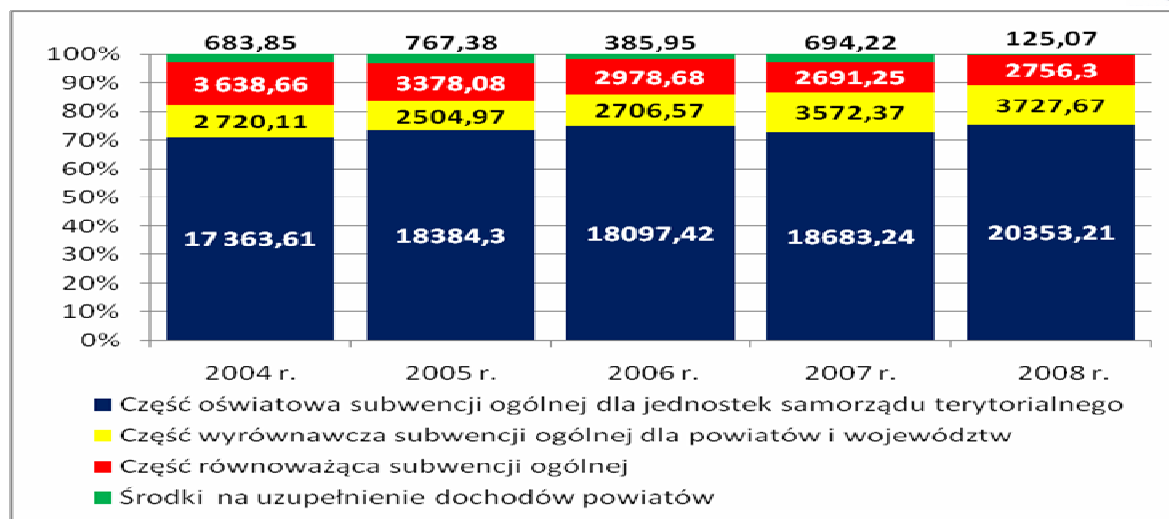
Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego z tytułu subwencji zwiększyły się w latach 2004-2008 w wartościach nominalnych z 24.406,23 tys. zł do 26.962,25 tys. zł, tj. o 10% a w wartościach realnych odpowiednio z 26.700,42 tys. zł do 26.962,25 tys. zł, tj. o 0,98%. (patrz tabela 7 i ilustracja graficzna - rysunki 11, 12, 13 i 14).

Tabela 7

Dochody Powiatu Goleniowskiego z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (w tys. zł)

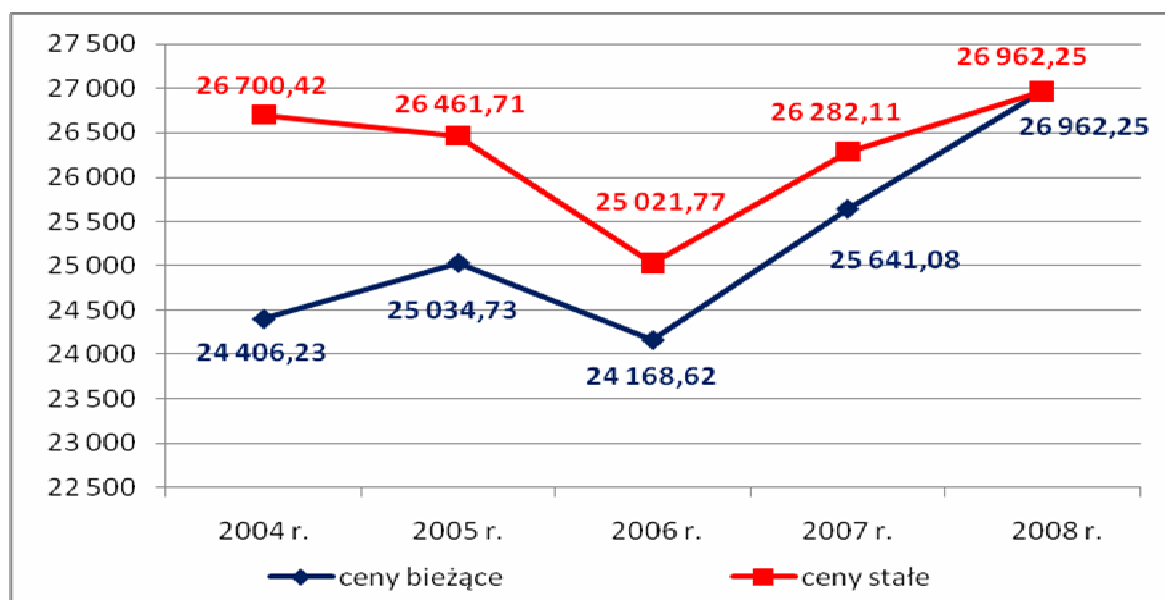
Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
<i>Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego</i>	17 363,61	18384,3	18097,42	18683,24	20353,21
<i>Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów i województw</i>	2 720,11	2504,97	2706,57	3572,37	3727,67
<i>Część równoważąca subwencji ogólnej</i>	3 638,66	3378,08	2978,68	2691,25	2756,3
<i>Środki na uzupełnienie dochodów powiatów</i>	683,85	767,38	385,95	694,22	125,07
<b>Subwencja ogólna</b>	<b>24 406,23</b>	<b>25 034,73</b>	<b>24 168,62</b>	<b>25 641,08</b>	<b>26 962,25</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



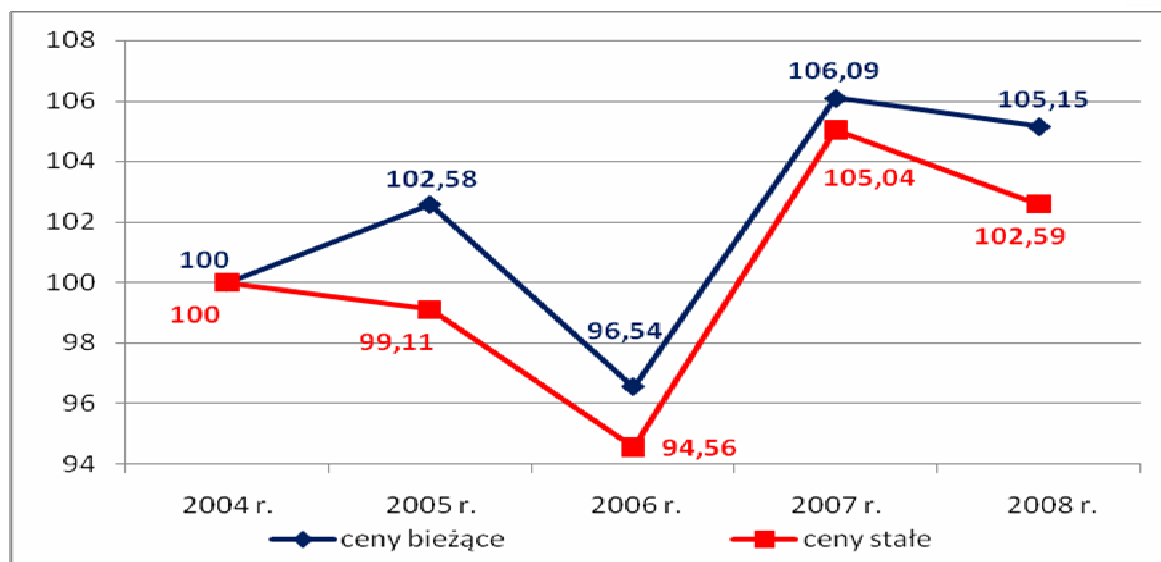
Rysunek 11. Struktura i wielkość wpływów z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

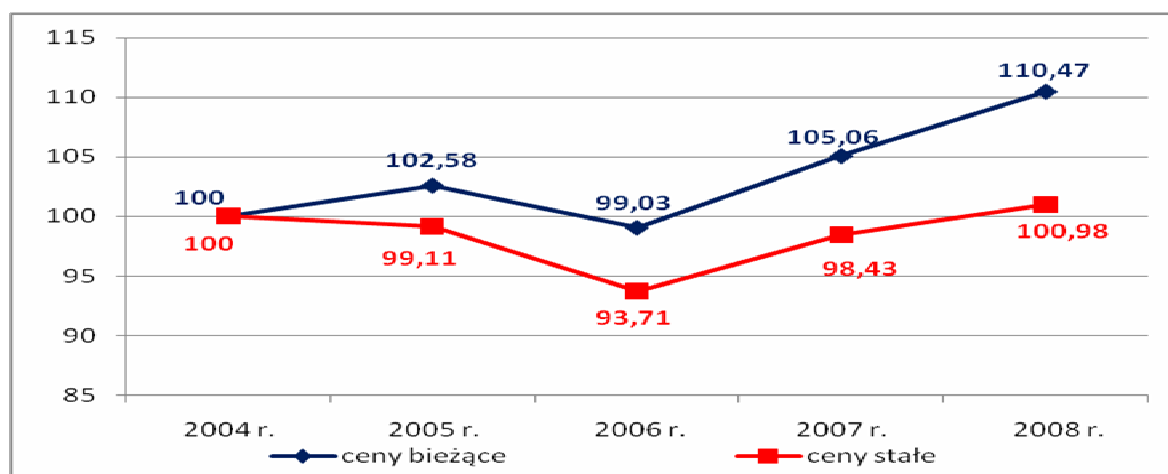


Rysunek 12. Wpływy z subwencji ogólnej w cenach stałych i bieżących w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 13. Dynamika zmian wielkości wpływów z subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (rok do roku)  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 14. Dynamika zmian wielkości wpływów subwencji ogólnej w latach 2004-2008 (rok do roku bazowego – 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Podstawową część subwencji stanowiła subwencja oświatowa. Należy podkreślić, że jej wysokość nie odpowiadała faktycznym kosztom bieżącego funkcjonowania szkół. W każdym roku konieczne były wysokie dopłaty z budżetu Powiatu. W dłuższym czasie może to prowadzić do zagrożeń szybszego przyrostu wydatków operacyjnych, a tym samym znacznego uszczuplenia potencjału inwestycyjnego Powiatu. Z tego punktu widzenia władze Powiatu Goleniowskiego – zarówno wykonawcza jak i stanowiąca – powinny monitorować koszty funkcjonowania placówek oświaty i wychowania, w powiązaniu z wysokością kierowanej do Powiatu subwencji oświatowej.

Dochody budżetu Powiatu Goleniowskiego uzyskiwane z tytułu dotacji wzrosły z 12.781,47 tys. zł w 2004 r. do 17.676,06 tys. zł w 2008 r., tj. o 28,53% a w wartościach realnych odpowiednio z 13.982,93 tys. zł do 17.676,06 tys. zł., tj. o 17,49% (patrz tabela 8 - ilustracja graficzna - rysunki 15, 16 i 17).

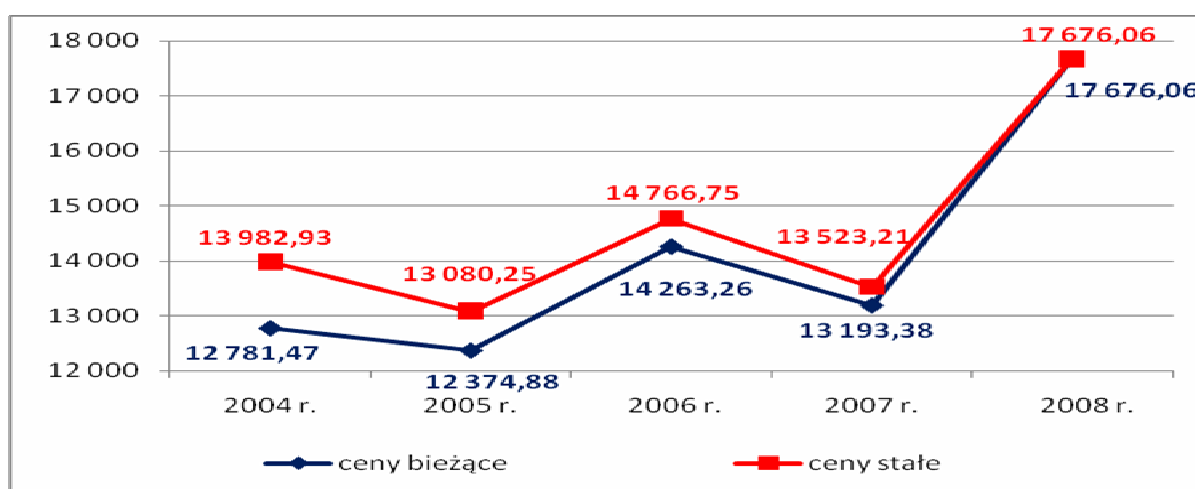


Tabela 8

Dochody Powiatu Goleniowskiego z tytułu otrzymanych dotacji w latach 2004-2008 (w tys. zł)

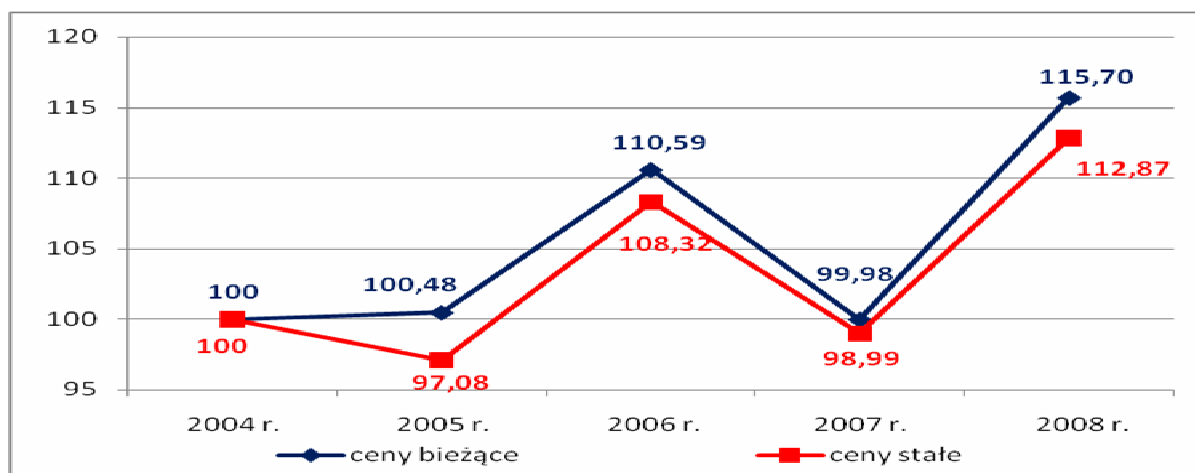
Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania zlecone	5552,37	5578,77	6169,45	6168,48	7136,72
Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania powierzone	29,77	87,52	25,01	40,98	1663,18
Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania własne powiatu	5632,35	3977,98	4418,44	3610,58	4524,92
Środki z Unii Europejskiej	112,62	875,04	1816,92	953,84	1131,96
Dotacje otrzymane z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między j.s.t.	0	718,11	917,2	943,02	998,04
Dotacje otrzymane z gmin na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego	300	208	280	130,37	474,92
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	744,84	613,38	587,25	697,33	810,22
Pozostałe	409,52	316,08	48,99	648,78	936,1
<b>Łącznie</b>	<b>12 781,47</b>	<b>12 374,88</b>	<b>14 263,26</b>	<b>13 193,38</b>	<b>17 676,06</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 15. Wpływy z tytułu dotacji w latach 2004-2008 (w tys. zł)

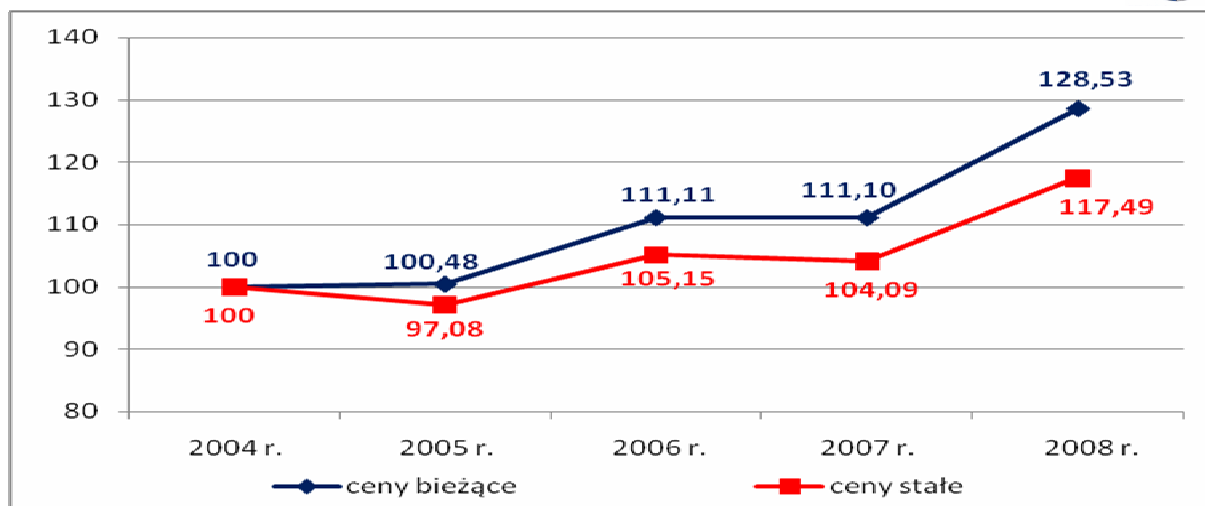
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 16. Dynamika zmian wielkości wpływów z dotacji w latach 2004-2008 (rok do roku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego





Rysunek 17. Dynamika zmian wielkości wpływów dotacji w latach 2004-2008 (rok do roku bazowego – 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Należy podkreślić bardzo wysoką zmienność wielkości wpływów z tytułu dotacji. W badanym okresie realne wzrosty przeplatane były spadkami. Szczególnie widoczne jest to w przypadku dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W takiej sytuacji zaleca się monitoring kosztów realizacji zadań zleconych i powierzonych w ich zestawieniu z kwotami transferowanymi do budżetu Powiatu w postaci dotacji celowych. W minionym okresie dotacje były przekazywane na realizację zadań zleconych i powierzonych oraz na dofinansowanie zadań własnych. Jednocześnie w tym zakresie następowały ustawowe zmiany zadań i kompetencji powiatów. Na przyszłość stosunkowo najmniej perspektywy należy wiązać z możliwością dofinansowania własnych zadań inwestycyjnych. Wynika to zarówno z ogólnej sytuacji gospodarczej kraju, a w szczególności kryzysu finansów publicznych, a także założeń polityki państwa w stosunku do samorządów terytorialnych. Z kolei pozytywny jest fakt wzrostu dochodów pochodzących ze środków unijnych. To źródło dochodów powinno być systematycznie zwiększane.



## 2. WYDATKI BUDŻETU POWIATU GOLENIOWSKIEGO W LATACH 2004-2008

### 2.1. Wydatki jednostek samorządowych w świetle przepisów prawa

Wydatki budżetów jednostek samorządowych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych<sup>2</sup> (art. 167 ust. 2) są przeznaczone na realizację zadań, określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębną uchwałą.

Zgodnie z art. 165a ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup> wydatki dzielą się na:

- 1) wydatki bieżące
- 2) wydatki majątkowe (w tym inwestycyjne).

Na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, mogą być tworzone rezerwy<sup>4</sup>: ogólna, która nie może być wyższa niż 1% wydatków budżetu oraz celowe, których suma nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu. Wydatki z budżetów samorządowych, jako wydatki publiczne, powinny być dokonywane z uwzględnieniem ustawy o zamówieniach publicznych<sup>5</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują dwie zasadnicze grupy zadań - własne i zlecone. Zadania własne wykonywane są samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Źródłem ich finansowania są środki własne, a nadzór nad wykonawstwem dotyczy wyłącznie zgodności z prawem. Inny charakter mają zadania zlecone, przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji władzy państwowej. Wykonywane są one w imieniu administracji rządowej, przy zapewnieniu przez nią niezbędnych na realizację środków finansowych. Nadzór poza zgodnością z prawem, dotyczy także celowości, rzetelności i gospodarności.

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku<sup>6</sup> w art. 4 nakłada na powiat zadania w zakresie:

<sup>2</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 200 r. Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem, art. 173

<sup>5</sup> Ustawa – Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r., tekst jednolity z dnia 20 listopada 2007 r., Dz. U. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jednolity z dnia 27 października 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1592



- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 4) polityki prorodzinnej,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 12) gospodarki wodnej,
- 13) ochrony środowiska i przyrody,
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpożarowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 18) ochrona praw konsumenta,
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu,
- 22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Wydatki ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego podzielić można pod względem przeznaczenia na dwie duże grupy:

- wydatki bieżące - związane z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania poszczególnych obiektów jednostek samorządu terytorialnego i zaspokajaniem bieżących potrzeb wynikających z realizacji zadań,
- wydatki inwestycyjne - służące podwyższaniu standardów i zakresu usług oraz szeroko rozumianemu rozwojowi jednostki samorządu terytorialnego.

## **2.2. Dynamika zmian wydatków**

Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego wzrosły w badanym okresie z 44.485,25 tys. zł w 2004 r. do 63.344,50 tys. zł w 2008 r. W stosunku do 2004 r. w wartościach realnych oznacza to wzrost o 20,2% w 2008 r. oraz przyrost w cenach bieżących o 23,2%. Najwyższe realne



wartości cechując lata 2008 r. oraz 2006 r. Szczegółowe zestawienie przedstawiono tabelach 9 i 10, zilustrowanych rysunkami 18, 19, 20 i 21.

Tabela 9

Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Wydatki bieżące	42 193,95	46 150,53	47 933,80	48 648,55	56 081,96
Wydatki majątkowe (inwestycyjne)	2 291,29	2 628,77	5 369,30	2 766,94	7 262,53
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>44 485,24</b>	<b>48 779,30</b>	<b>53 303,10</b>	<b>51 415,49</b>	<b>63 344,49</b>

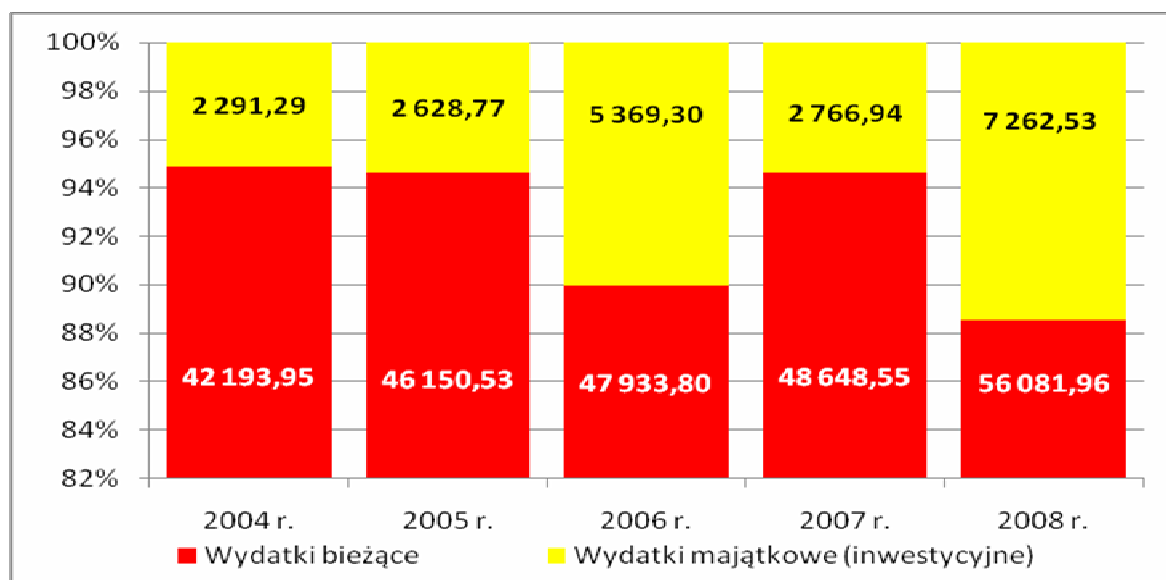
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Tabela 10

Wydatki budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł (ceny stałe)

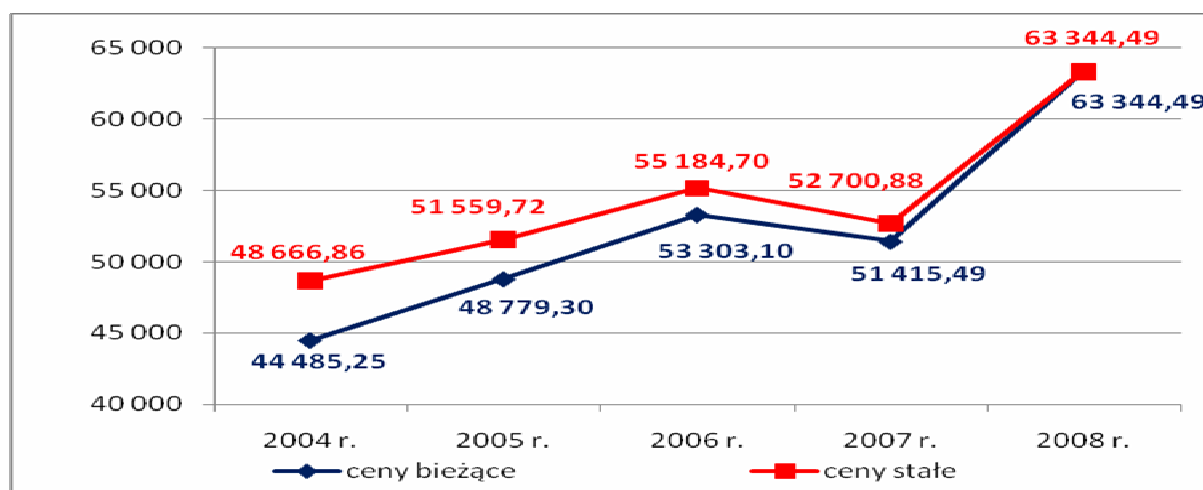
Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Wydatki bieżące	46 160,18	48 781,11	49 625,86	49 864,76	56 081,96
Wydatki majątkowe (inwestycyjne)	2 506,67	2 778,61	5 558,84	2 836,11	7 262,53
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>48 666,85</b>	<b>51 559,72</b>	<b>55 184,70</b>	<b>52 700,88</b>	<b>63 344,49</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 18. Struktura i wielkość wydatków w latach 2004-2008 (w tys. zł)

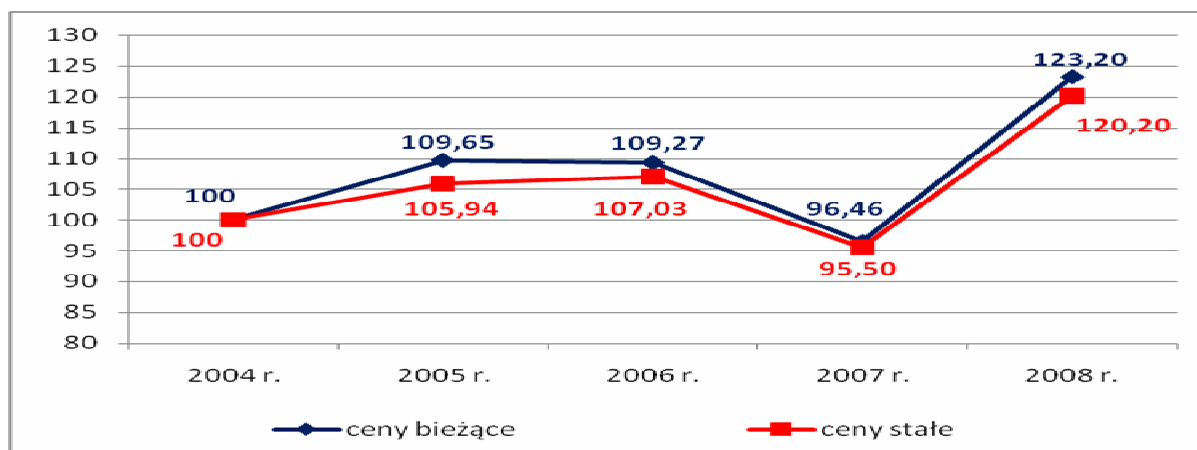
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego





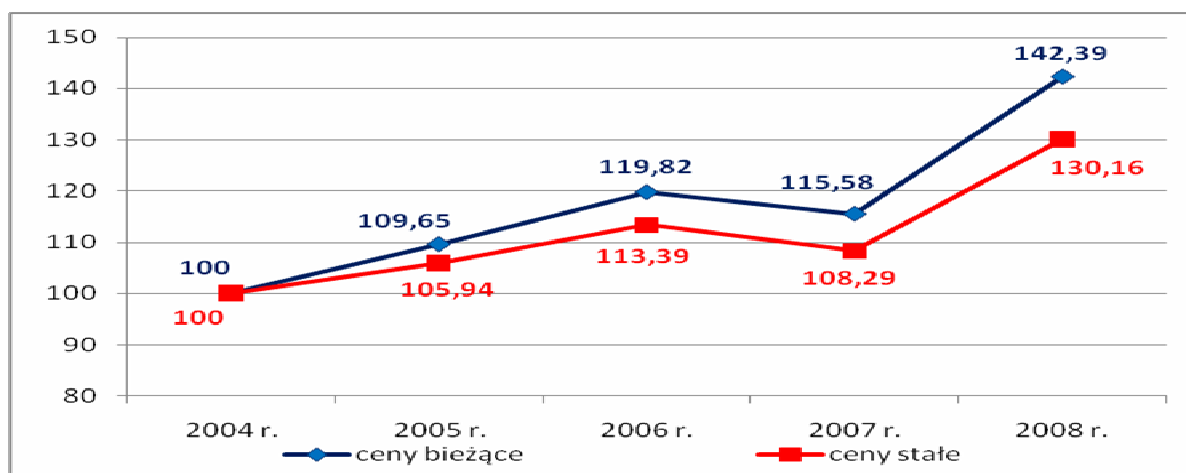
Rysunek 19. Wydatki Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 20. Dynamika wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (rok do roku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

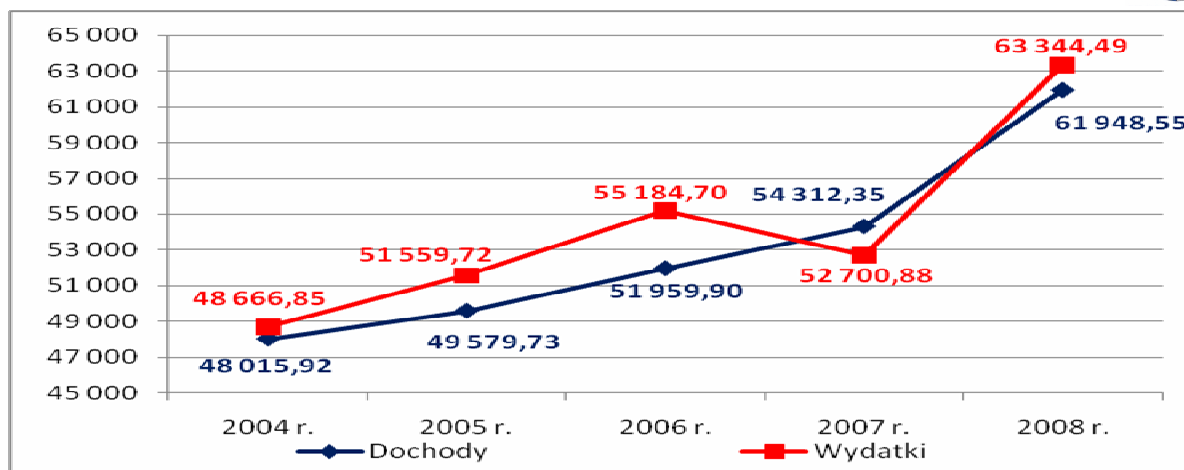


Rysunek 21. Dynamika wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (rok do roku bazowego - 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Analiza dynamiki zmian wydatków wykazuje zróżnicowane wartości notowane w kolejnych latach. W wartościach nominalnych i realnych w całym okresie występował wzrost wydatków ogółem w odniesieniu do roku 2004. Ich najwyższą wartość zanotowano w 2008 r. Zanotowany w 2007 r. spadek wydatków w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił z uwagi na obniżenie wydatków inwestycyjnych.

Analiza struktury wydatków w latach 2004-2008 wykazała w badanym okresie zjawisko rozwarcia nożyc pomiędzy kierunkami oraz tempem wzrostu dochodów i wydatków budżetowych (średnio o ok. 2 pkt. proc. na niekorzyść dochodów). Sytuacja taka, utrzymująca się od dłuższego czasu, nakazuje corocznie monitorować wynik finansowy budżetu Powiatu Goleniowskiego. Analizy wskaźnikowe powinny być prowadzone w symulacjach kolejnych wariantowych prognoz budżetu.



Rysunek 22. Tempo wzrostu dochodów i wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W najbliższych latach władze Powiatu Goleniowskiego powinny dążyć do wzrostu lokalnej bazy dochodowej. Jedyną możliwością w tym względzie jest dążenie do maksymalizacji dochodów z majątku stanowiącego własność Powiatu.

### 2.3. Struktura wydatków

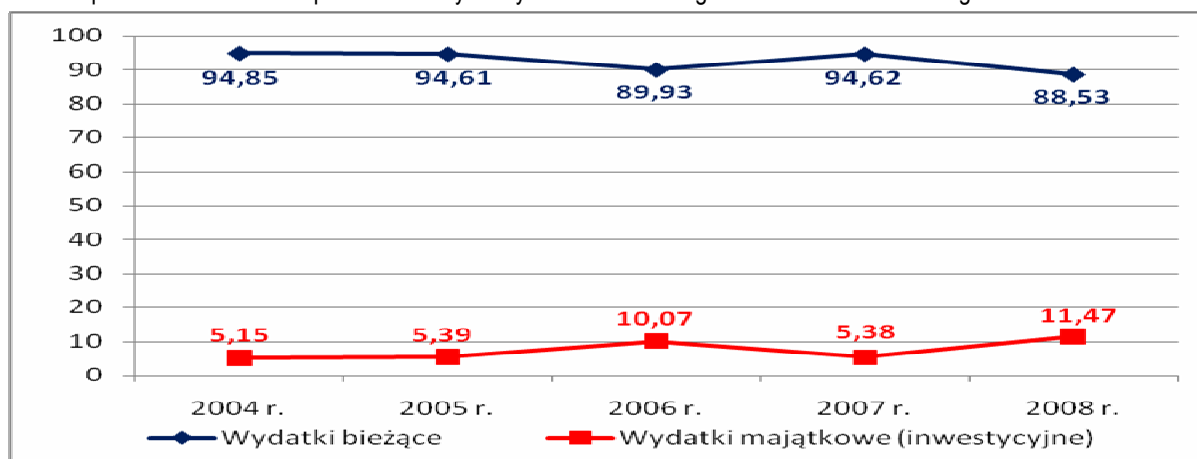
Proporcje wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w podziale na wydatki bieżące i inwestycyjne przedstawiono w tabeli 11 oraz na rysunku 23.

Tabela 11

Struktura % wydatków budżetowych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Wydatki bieżące	94,85	94,61	89,93	94,62	88,53
Wydatki majątkowe (inwestycyjne)	5,15	5,39	10,07	5,38	11,47
Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 23. Struktura wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Z punktu widzenia kształtowania długookresowej polityki rozwoju Powiatu Goleniowskiego ważnym jest monitorowanie wzajemnych relacji wydatków bieżących i majątkowych, w tym zwłaszcza inwestycyjnych. W analizowanym okresie miały miejsce duże wahania wzajemnych proporcji wydatków bieżących i inwestycyjnych. Wyższy udział inwestycji w budżecie notowano w latach: 2006 r. (10,07%) oraz 2008 r. (11,47%), a znacznie niższy w 2004 r. (5,15%), w 2005 r. (5,39%) oraz 2007 (5,38%). Warunkiem utrzymania dużego udziału inwestycji w wydatkach ogółem będzie pozyskanie bezzwrotnych źródeł finansowania, w tym środków z budżetu Unii Europejskiej. W innej sytuacji koniecznym wydaje się zaciągnięcie kredytów lub zredukowanie rozmiarów zaplanowanych zadań inwestycyjnych.

Analiza przebiegu krzywych udziału wydatków bieżących i inwestycyjnych w wydatkach ogółem obrazuje starania władz Powiatu zmierzające do utrzymania stabilnych proporcji ich podziału. Aby przeciwdziałać gwałtownemu spadkowi inwestycji, władze Powiatu podejmowały decyzje o zaciągnięciu kolejnych kredytów na cele inwestycyjne. Z jednej strony należy więc dążyć do wzrostu poziomu budżetu (dochodów), a z drugiej do redukcji części wydatków, zwłaszcza bieżących.

**Warunkiem utrzymania ścieżki wzrostu koniecznym będzie ustalenie długookresowych korekt proporcji podziału budżetu Powiatu, w szczególności planowanych wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz czasowe wprowadzenie ograniczeń w gospodarowaniu wydatkami bieżącymi.**

Jeśli w najbliższych latach będzie następował przyrost wydatków bieżących, wyprzedzający tempo wzrostu dochodów ogółem budżetu Powiatu, mogą pojawić się problemy z utrzymaniem płynności finansowej. Aby temu przeciwdziałać konieczna jest racjonalizacja wydatków bieżących już w latach 2009-2010. W pierwszym rządzie należy przeprowadzić analizy kosztowo-efektywnościowe w działach budżetu, które w najwyższym stopniu obciążają budżet, wprowadzając tam redukcję wydatków bieżących. Im szerszy będzie zakres wprowadzanych przedsięwzięć racjonalizujących, tym większe będą możliwości wzrostu potencjału inwestycyjnego Powiatu. W tej sytuacji niezbędne jest stałe monitorowanie wzajemnych relacji wzrostu wydatków bieżących i inwestycyjnych. W obecnej sytuacji finansowej Powiatu wskazanym jest by tempo wzrostu dochodów ogółem przewyższało w najbliższych latach tempo wzrostu wydatków bieżących.

Tak więc, **warunkiem realizacji przyspieszonego wariantu rozwoju Powiatu Goleniowskiego będzie ustalenie proinwestycyjnych długookresowych proporcji podziału budżetu, w szczególności planowanych wydatków bieżących i inwestycyjnych.** W kolejnych latach, po dokonaniu racjonalizacji, będzie można zaproponować rozszerzenie frontu inwestycyjnego, bazując na wykorzystaniu zewnętrznych źródeł finansowania, w tym kredytów i pożyczek z długim okresem karencji (zwłaszcza o charakterze preferencyjnym) lub obligacji komunalnych oraz środków z funduszy europejskich. Istotne znaczenie należy tu nadać





właściwemu montażowi finansowemu projektów inwestycyjnych, bazującemu na umiejętnym wykorzystaniu zewnętrznych źródeł finansowania.

W tabelach 12 i 13 przedstawiono zmiany struktury wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego występujące w latach 2004-2008, z wykazaniem wartości średnich dla całego analizowanego okresu. Obrazem graficznym ilustrującym zjawisko jest rysunek 24.

Tabela 12

Struktura wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w okresie 2004-2008 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Średni udział w wydatkach w latach 2004-2008
Rolnictwo i łowiectwo	30,00	89,50	65,00	78,40	24,19	57,42
Leśnictwo	80,14	93,00	93,89	94,22	90,21	90,29
Transport i łączność	2 822,29	3 048,39	3 266,93	2 660,17	6 358,43	3 631,24
Gospodarka mieszkaniowa	173,47	383,44	511,92	537,69	966,06	514,52
Działalność usługowa	330,63	307,08	526,05	723,52	1 223,71	622,20
Administracja publiczna	5 011,85	4 884,06	5 829,80	6 092,55	5 973,06	5 558,26
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,00	0,00	20,44	0,00	0,00	4,09
Obrona narodowa	0,00	1,00	0,00	0,00	2,00	0,60
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	3 594,27	3 803,64	3 599,66	3 838,95	4 584,23	3 884,15
Obsługa długu publicznego	805,92	738,53	692,96	595,54	605,85	687,76
Oświata i wychowanie	16 025,84	16 531,86	17 195,05	17 819,17	20 334,46	17 581,28
Szkolnictwo wyższe	12,59	106,80	66,01	20,43	0,00	41,17
Ochrona zdrowia	2 139,46	1 638,49	3 792,90	1 350,54	2 147,93	2 213,86
Pomoc społeczna	8 943,63	11 272,75	10 691,46	11 368,99	12 949,94	11 045,35
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 104,45	1 121,94	1 431,30	1 501,42	2 654,96	1 562,81
Edukacyjna opieka wychowawcza	2 651,68	3 309,19	3 815,59	3 162,61	3 403,32	3 268,48
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	36,50	42,01	60,44	48,54	47,79	47,06
Kultura fizyczna i sport	722,54	1 407,63	1 643,68	1 522,74	1 978,34	1 454,99
<b>Wydatki łącznie</b>	<b>44 485,26</b>	<b>48 779,31</b>	<b>53 303,08</b>	<b>51 415,48</b>	<b>63 344,48</b>	<b>52 265,52</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Tabela 13

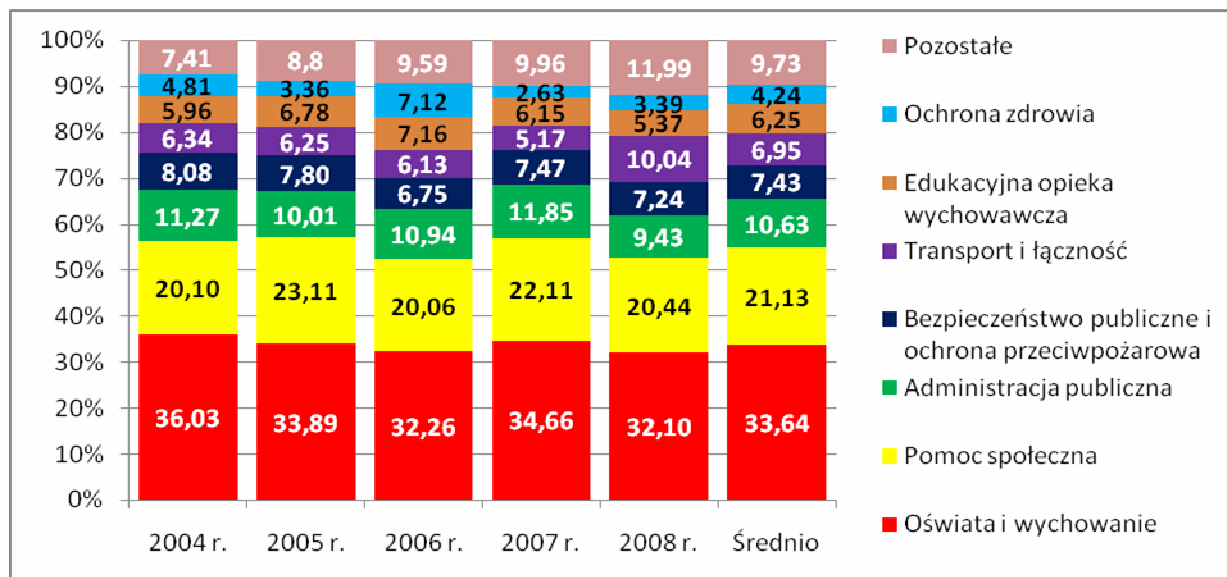
Struktura wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w okresie 2004-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Średni udział w wydatkach w latach 2004-2008
Rolnictwo i łowiectwo	0,07	0,18	0,12	0,15	0,04	0,11
Leśnictwo	0,18	0,19	0,18	0,18	0,14	0,17
Transport i łączność	6,34	6,25	6,13	5,17	10,04	6,95
Gospodarka mieszkaniowa	0,39	0,79	0,96	1,05	1,53	0,98
Działalność usługowa	0,74	0,63	0,99	1,41	1,93	1,19
Administracja publiczna	11,27	10,01	10,94	11,85	9,43	10,63
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,01
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	8,08	7,80	6,75	7,47	7,24	7,43
Obsługa długu publicznego	1,81	1,51	1,30	1,16	0,96	1,32
Oświata i wychowanie	36,03	33,89	32,26	34,66	32,10	33,64
Szkolnictwo wyższe	0,03	0,22	0,12	0,04	0,00	0,08
Ochrona zdrowia	4,81	3,36	7,12	2,63	3,39	4,24



Pomoc społeczna	20,10	23,11	20,06	22,11	20,44	21,13
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,48	2,30	2,69	2,92	4,19	2,99
Edukacyjna opieka wychowawcza	5,96	6,78	7,16	6,15	5,37	6,25
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,08	0,09	0,11	0,09	0,08	0,09
Kultura fizyczna i sport	1,62	2,89	3,08	2,96	3,12	2,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 24. Struktura wydatków Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W **strukturze wydatków budżetowych ogółem** uwidoczniły się następujące relacje i proporcje:

- w całym badanym okresie największa część środków finansowych była kierowana na cele związane z oświatą i wychowaniem (średnio w badany okresie 33,64% ogółu wydatków). W roku 2004 notuje się najwyższy udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem (36,03%). Dla zachowania pełnej porównywalności wielkości wydatków oświatowych (zmiany klasyfikacji budżetowej) należy uwzględnić również wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą. Ich udział w strukturze wydatków wahał się w badanym okresie w przedziale od 5,37% do 7,61%. Jak wykazano w analizie wydatków bieżących wyraźnie rysuje się spadek udziału tych dwóch grup wydatków, co może świadczyć o właściwym monitoringu wydatków. W dłuższym okresie należy utrzymać działania zapobiegające nadmiernemu wzrostowi tych grup wydatków. Racjonalizacji wydatków służą analizy ekonomiczne wykazujące jednostkowe koszty funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych. Z punktu widzenia gospodarowania całym budżetem koncentracja wydatków w jednej branży może mieć długookresowo negatywny wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb w innych sferach funkcjonowania Powiatu.
- znaczne środki finansowe wydatkowano w kolejnych latach na potrzeby opieki społecznej (średnio 21,13%). Udział tej grupy wydatków wahał się w przedziale 20,06% (2006 r.) do 23,11% (2005 r.). Wydatki w tej grupie były w 2008 r. wyższe o 1,03 pkt. proc. od udziału zanotowanego w 2004 r. i o 1,05% od najniższego udziału w badanym okresie. Wprawdzie podstawowym źródłem finansowania tych zadań były dotacje budżetu państwa przekazywane na realizację zadań zleconych, jednak wraz z upływem czasu



zwiększał się stopniowo zakres zadań finansowanych własnymi środkami budżetu powiatu, głównie dochodami ze świadczonych usług. Jak wykazuje praktyka, środki przekazywane w formie dotacji nie pokrywały rzeczywistych kosztów świadczonych usług. Należy zakładać, że w następstwie zachodzących zmian demograficznych udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem będzie miał w dłuższym okresie charakter rosnący. Należy to uwzględnić w opracowywanych prognozach finansowych.

- administracja publiczna pochłonięła średnio 10,63% wydatków ogółem. Maksymalny poziom wskaźnika zanotowano w 2007 r. (11,85%), a najniższy odnotowano w roku 2008 (9,43%).
- udział wydatków na cele bezpieczeństwa publicznego wyniósł w 2008 r. 7,43% ogółu wydatków budżetowych, najwyższą wartość notując w 2004 r. (8,08%), a najniższą w 2006 r. (6,75%).
- na cele działu transport i łączność kierowano średnio 6,95% ogółu wydatków budżetowych, najmniejszy udział wydatki tego typu osiągnęły w 2007 r. (5,17%), a największy w 2008 r. (10,04%). Biorąc pod uwagę rozmiary potrzeb w zakresie drogownictwa w najbliższych latach należy się liczyć ze wzrostem wydatków w tym dziale.
- wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego stanowiły w badanym okresie średnio 0,09% ogółu wydatków budżetu. Ich udział wahał się w przedziale od 0,08% do 0,11%.
- na cele gospodarki mieszkaniowej wydatkowano średniorocznie 0,98% wydatków budżetowych, najwięcej w 2008 r. (1,53%), a najmniej w 2004 r. (0,39%);
- koszty działu „Kultura fizyczna i sport” – średnio kształtowały się na poziomie 2,78%, w poszczególnych latach od 1,62% w 2004 r. do 3,12 % w 2008 r. Wzrost wydatków był następstwem głównie prowadzonych zadań inwestycyjnych;
- na cele ochrony zdrowia wydatkowano średnio 4,24% wydatków ogółem. Najniższy udział tej grupy wydatków odnotowano w 2007 r. (2,63%) a najwyższy w 2006 (7,12%).
- wydatki w pozostałych działach sprawozdawczości budżetowej miały znacznie niższy udział w wydatkach ogółem. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 13 i na rys. 24.

### **Wydatki bieżące**

Wydatki bieżące budżetu Powiatu Goleniowskiego wzrosły w latach 2004-2008 o 32,91% (z 42.193,95 tys. zł do 56.081,96 tys. zł). Porównanie w stosunku do 2004r. wykazuje ich realny wzrost o 21,49%. Dla porównania wydatki inwestycyjne wzrosły realnie w latach 2004-2008 aż o 189,73%. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 14 zilustrowanej rysunkiem 25.

Tabela 14

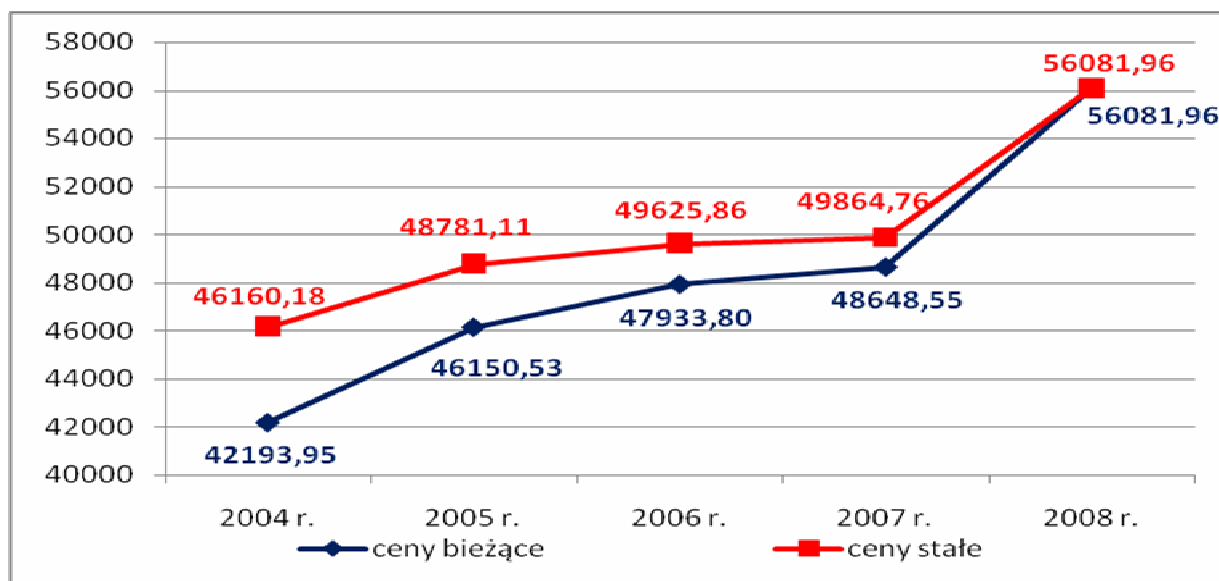
#### **Wydatki bieżące w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2001-2005**

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Średnio
ceny bieżące	42 193,95	46 150,53	47 933,80	48 648,55	56 081,96	48 201,76



ceny stałe	46 160,18	48 781,11	49 625,86	49 864,76	56 081,96	50 102,78
------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 25. Wydatki bieżące Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Z punktu widzenia możliwości rozwoju Powiatu Goleniowskiego zaobserwowaną na rysunku 25 tendencję należy ocenić negatywnie. Zwiększenie wydatków bieżących w wydatkach ogółem ogranicza bowiem jego potencjał inwestycyjny. Stąd mając na uwadze rozmiary potrzeb inwestycyjnych, władze Powiatu w kolejnych latach powinny konsekwentnie dążyć do racjonalizacji wydatków bieżących.

W strukturze wydatków bieżących 2008 r. zdecydowanie dominowały środki kierowane na cele oświaty i wychowania liczonej wraz z edukacyjną opieką wychowawczą (34,07%+6,07% = 40,13%), a następnie na pomoc społeczną (21,31%) oraz administrację publiczną (10,18%). Szczegółowe dane obrazujące zmiany struktury wydatków bieżących obrazuje tabela 15 oraz rys. 26.

Tabela 15

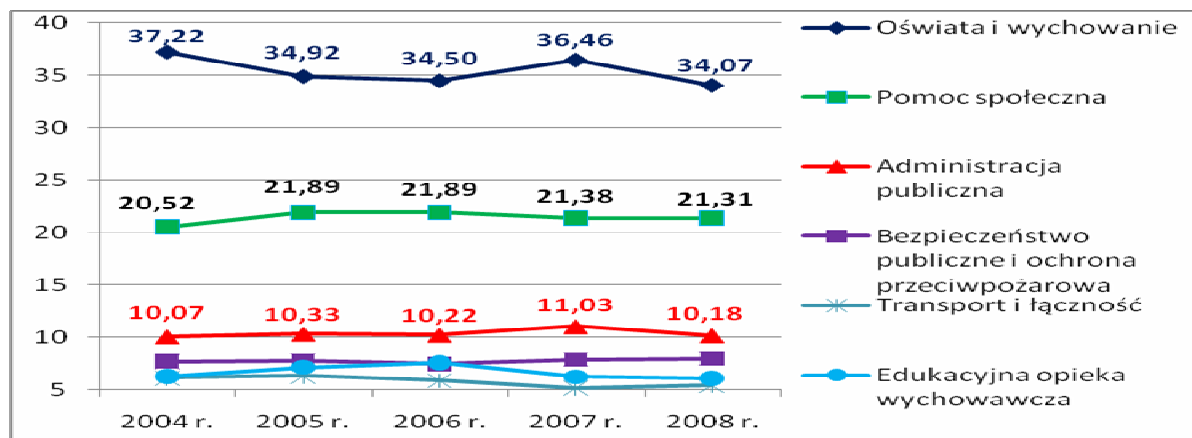
Struktura wydatków bieżących w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Średni udział w wydatkach w latach 2004-2008
Rolnictwo i łowiectwo	0,07	0,19	0,14	0,16	0,04	0,12
Leśnictwo	0,19	0,20	0,20	0,19	0,16	0,19
Transport i łączność	6,12	6,32	5,86	5,16	5,39	5,74
Gospodarka mieszkaniowa	0,41	0,51	0,51	0,58	1,25	0,68
Działalność usługowa	0,73	0,45	1,02	1,34	2,18	1,19
Administracja publiczna	10,07	10,33	10,22	11,03	10,18	10,37
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,01
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	7,67	7,75	7,44	7,89	7,98	7,76
Obsługa długu publicznego	1,91	1,60	1,45	1,22	1,08	1,43
Oświata i wychowanie	37,22	34,92	34,50	36,46	34,07	35,35



Szkolnictwo wyższe	0,03	0,23	0,14	0,04	0,00	0,09
Ochrona zdrowia	4,36	3,14	3,24	2,43	3,02	3,20
Pomoc społeczna	20,52	21,89	21,89	21,38	21,31	21,41
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,62	2,40	2,99	3,09	4,69	3,23
Edukacyjna opieka wychowawcza	6,28	7,16	7,60	6,24	6,07	6,65
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,09	0,09	0,13	0,10	0,09	0,10
Kultura fizyczna i sport	1,71	2,81	2,66	2,69	2,49	2,49
<b>Łącznie</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego



Rysunek 26. Udział głównych grup wydatków bieżących Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Analiza zmian wydatków bieżących Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 wykazuje ich znaczny kwotowy przyrost, najwyższy w następujących działach:

Oświata i wychowanie	+3 403,37 tys. zł (+8,47%)
Pomoc społeczna	+3 289,91 tys. zł (+19,13%)
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	+1 523,67 tys. zł (+40,7%)
Administracja publiczna	+1 461,07 tys. zł (+17,57%)
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	+1 238,18 tys. zł (+15,49%)
Działalność usługowa	+917,48 tys. zł (+87,86%)
Edukacyjna opieka wychowawcza	+749,81 tys. zł (+20,88%)
Kultura fizyczna i sport	+675,49 tys. zł (+66,02%)
Gospodarka mieszkaniowa	+528,06 tys. zł (+88,82%)
Transport i łączność	+440,31 tys. zł (+7,13%)

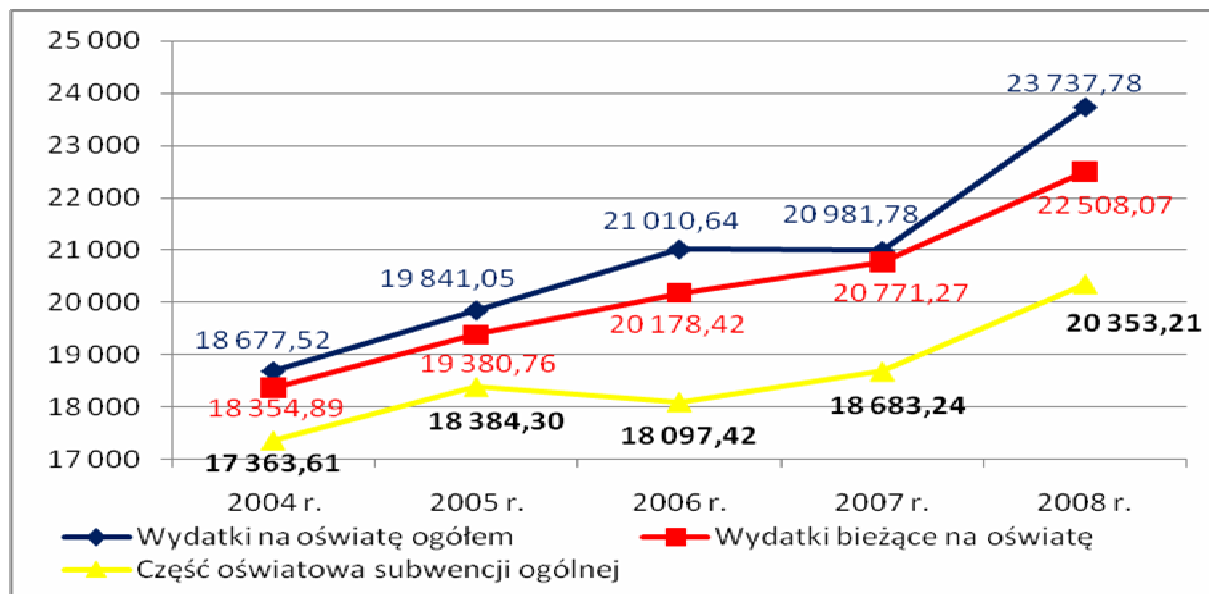
Z kolei, znaczące zmniejszenie wydatków bieżących Powiatu Goleniowskiego miało miejsce w następujących działach:

Obsługa długu publicznego	- 200,07 tys. zł (-14,64%)
Ochrona zdrowia	- 144,23 tys. zł (-16,13%)

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przyrost wydatków bieżących w wielu działach znacznie przewyższał poziom inflacji, a także przyrost dochodów powiatu. Zaniepokojenie budzić może wysoka dynamika zmian oraz ich kwotowy wymiar, szczególnie widoczny w sferze społecznej. Odnosząc się jednak do zmian udziału poszczególnych działów w wydatkach ogółem można stwierdzić, że dynamika zmian jest prawidłowa.



W największym zakresie finansowym wydatki bieżące były realizowane w dziale „Oświata i wychowanie”. Należy podkreślić, że działo się to dużym wysiłkiem finansowym budżetu Powiatu. Stopień sfinansowania wydatków ogółem oraz wydatków bieżących środkami pochodzącymi z subwencji obrazuje rysunek 27.



Rysunek 27. Relacja wpływów z subwencji oświatowej do wydatków na cele oświatowe w powiecie Goleniowskim w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W 2004 r. dochody z subwencji oświatowej pokryły 94,6% wydatków bieżących działu „Oświata i wychowanie” oraz 92,97% wydatków ogółem a w 2008 - 90,43% wydatków bieżących i 85,75% wydatków ogółem. W kolejnych latach, w związku z prognozowaną sytuacją demograficzną, przy utrzymaniu tej samej liczby placówek, wielkość dopłat może ulec zwiększeniu. Szczegółowa analiza zmian wydatków bieżących potwierdza wykazane zmiany w gospodarce finansowej Powiatu (patrz tabela 16).

Tabela 16

Zmiany wielkości wydatków bieżących w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008

Wyszczególnienie	2008/2004	2008/2005	2008/2006	2008/2007
Rolnictwo i łowiectwo	-5,81	-65,31	-40,81	-54,21
Leśnictwo	10,07	-2,79	-3,68	-4,01
Transport i łączność	440,31	112,22	214,65	513,91
Gospodarka mieszkaniowa	528,06	466,07	455,66	420,10
Działalność usługowa	917,48	1 015,57	735,60	573,44
Administracja publiczna	1 461,07	955,23	812,07	342,58
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,00	0,00	-20,44	0,00
Obrona narodowa	2,00	1,00	2,00	2,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 238,18	904,27	907,54	634,79
Obsługa długu publicznego	-200,07	-132,68	-87,13	10,31
Oświata i wychowanie	3 403,37	3 024,54	2 569,04	1 369,41
Szkolnictwo wyższe	-12,59	-106,76	-66,01	-20,43
Ochrona zdrowia	-144,23	248,16	143,86	514,69
Pomoc społeczna	3 289,91	1 868,13	1 457,18	1 549,32
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 523,67	1 523,78	1 196,82	1 126,70
Edukacyjna opieka wychowawcza	749,81	102,77	-239,39	367,39
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	11,29	5,78	-12,65	-0,75





Kultura fizyczna i sport	675,49	104,92	123,86	88,17
<b>Łącznie</b>	<b>13 888,01</b>	<b>10 024,90</b>	<b>8 148,17</b>	<b>7 433,41</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W związku z powyższym, w 2009 r. oraz w latach kolejnych zaleca się przeprowadzenie analiz efektywnościowych, których celem będzie racjonalizacja wydatków bieżących. Zestawiając wydatki ogółem i wydatki bieżące z lat 2004-2008 należy podkreślić, iż wysokość wydatków bieżących mieściła się w przedziale od 88,53% w roku 2008 do 94,85% w roku 2004. Tendencję tą należy uznać za prawidłową.

### **Wydatki inwestycyjne**

W latach 2004-2008 miał miejsce wzrost wielkości wydatków inwestycyjnych w wartościach realnych z 2.506,67 tys. zł w 2004 r. do 7.262,53 tys. zł w 2008 r. Oznacza to bez mała 190% wzrost ich wartości. Korzystna tendencja utrzymuje się w całym analizowanym okresie, przy czym wielkość nakładów inwestycyjnych waha się w przedziale od 110,85% do 289,73% nakładów poniesionych w roku 2004. Szczegółowe dane obrazujące wielkość wydatków inwestycyjnych zestawiono w tabeli 17 zilustrowanej rys. 28.

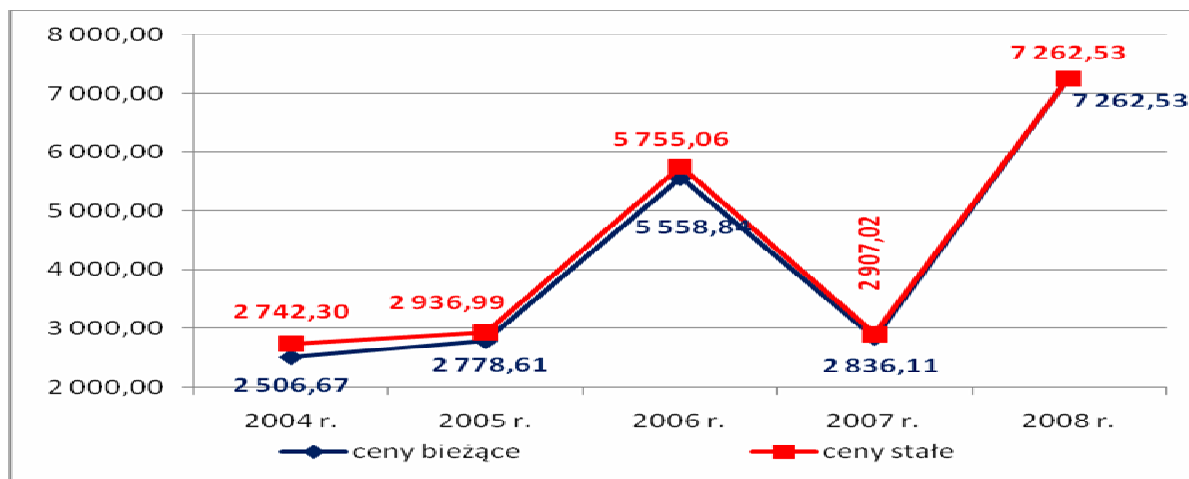
Tabela 17

Wydatki inwestycyjne w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
ceny bieżące	2 506,67	2 778,61	5 558,84	2 836,11	7 262,53
ceny stałe	2 742,30	2 936,99	5 755,06	2 907,02	7 262,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Wzrost wydatków na cele inwestycyjne jest o tyle istotny, o ile zwiększanie własnego potencjału inwestycyjnego podwyższa zdolność Powiatu do absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej (wymóg współfinansowania).



Rysunek 28. Wydatki inwestycyjne w Powiecie Goleniowskim w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Strukturę wydatków inwestycyjnych Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 zestawiono w tabelach 18 i 19.

Tabela 18

Struktura wydatków inwestycyjnych w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Łącznie
Transport i łączność	240,01	138,03	459	151,5	3335,85	4 324,39





Gospodarka mieszkaniowa	0,00	147,98	266,05	256,26	264,54	934,83
Działalność usługowa	24,40	5,5	37,94	73,25	0	141,09
Administracja publiczna	762,09	128,47	931,05	724,31	262,23	2 808,15
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	358,71	234,17	33,46	0	110,49	736,83
Oświata i wychowanie	322,63	449,82	657,51	82	1227,89	2 739,85
Ochrona zdrowia	300,00	191,42	2241,53	170	452,7	3 355,65
Pomoc społeczna	283,45	1190,79	198,55	968,22	999,85	3 640,86
Pozostałe zadania w zakresie polityki społ.	0,00	17,6	0	0	26,84	44,44
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,00	10,48	174,71	128,51	1,83	315,53
Kultura fizyczna i sport	0,00	114,52	369,51	212,88	580,31	1 277,22
<b>Łącznie</b>	<b>2 291,29</b>	<b>2 628,78</b>	<b>5 369,31</b>	<b>2 766,93</b>	<b>7 262,53</b>	<b>20 318,84</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Tabela 19

## Struktura wydatków inwestycyjnych w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Łącznie
Transport i łączność	10,47	5,25	8,55	5,48	45,93	21,28
Gospodarka mieszkaniowa	0,00	5,63	4,96	9,26	3,64	4,60
Działalność usługowa	1,06	0,21	0,71	2,65	0,00	0,69
Administracja publiczna	33,26	4,89	17,34	26,18	3,61	13,82
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	15,66	8,91	0,62	0,00	1,52	3,63
Oświata i wychowanie	14,08	17,11	12,25	2,96	16,91	13,48
Ochrona zdrowia	13,09	7,28	41,75	6,14	6,23	16,51
Pomoc społeczna	12,37	45,30	3,70	34,99	13,77	17,92
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,00	0,67	0,00	0,00	0,37	0,22
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,00	0,40	3,25	4,64	0,03	1,55
Kultura fizyczna i sport	0,00	4,36	6,88	7,69	7,99	6,29
<b>Łącznie</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W strukturze wydatków inwestycyjnych budżetu Powiatu Goleniowskiego należy zwrócić uwagę na to, iż:

- w badanym okresie najwyższy łączny udział w nakładach inwestycyjnych odnotowano w dziale „Transport i łączność”, wynoszący 21,28% nakładów inwestycyjnych w badanym okresie. Osiągnięty tak znaczny udział wynika z nakładów poniesionych w roku 2008, kiedy udział ten wyniósł 45,93% nakładów inwestycyjnych. W pozostałych latach nakłady inwestycyjne na infrastrukturę drogową były znacznie niższe a ich udział w nakładach inwestycyjnych zawierał się w przedziale od 5,25% w 2005 r. do 10,47% w 2004 r. Inwestowanie w infrastrukturę drogową wynika z występującego zakresu ilościowych i jakościowych potrzeb inwestycyjnych;
- drugim ważnym kierunkiem inwestowania był dział „Pomoc społeczna” – obejmujący 17,92% ogółu inwestycji w badanym okresie. Udział wydatków inwestycyjnych w tym obszarze był zmienny i wahał się od 3,7% w 2006 r. do 45,3% w 2005 r. oraz 34,99% w 2007 r. Były to głównie inwestycje w zakresie dostosowania infrastruktury do obowiązujących standardów;
- w latach 2004-2008 znaczące kwoty zainwestowano w dziale „Ochrona zdrowia” tj. 16,51% ogółu wydatków inwestycyjnych. Największe nakłady na ochronę zdrowia poniesiono w roku 2006 przeznaczając na nie 41,75% ogółu nakładów inwestycyjnych. W



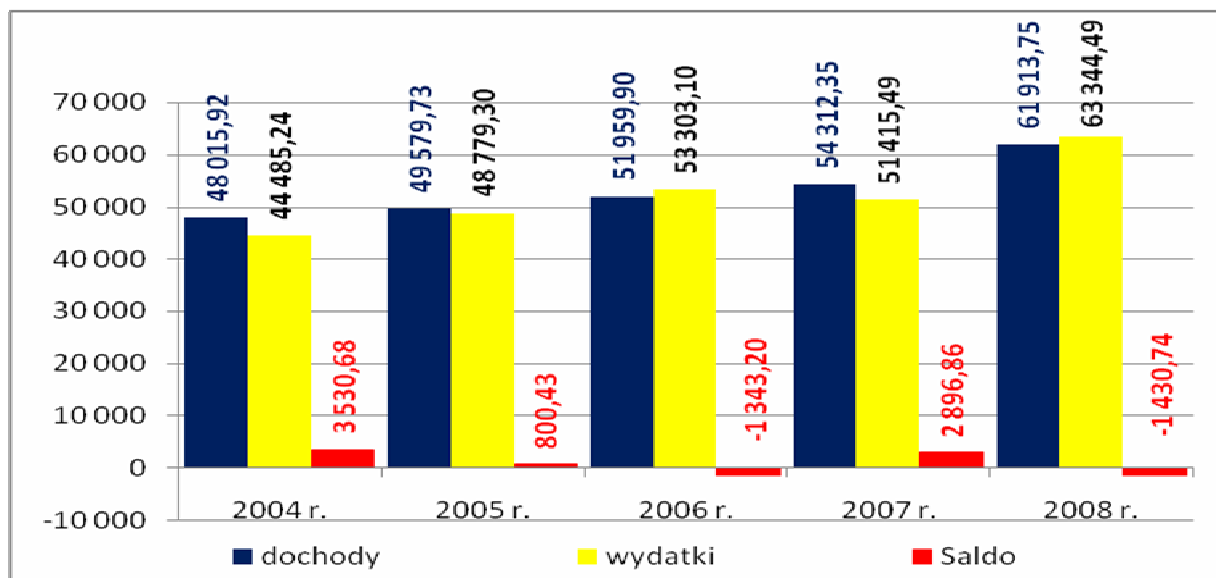
pozostałych latach nakłady inwestycyjne w tym obszarze zawierały się w przedziale od 6,14% w 2007 r. do 13,09% w 2004 r.);

- wydatki inwestycyjne w dziale „Administracja publiczna” stanowiły 13,82% ogółu wydatków inwestycyjnych w badanym okresie. Intensywność nakładów inwestycyjnych w tym obszarze była zróżnicowana i wahała się od 3,61% w roku 2008 do 33,26% w roku 2004;
- wydatki inwestycyjne w dziale „Oświata i wychowanie” wyniosły ogółem 13,48% środków przeznaczonych na inwestycje w latach 2004-2008. Również w tym dziale widoczna jest zróżnicowana intensywność nakładów inwestycyjnych i zawiera się w przedziale od 2,96% w roku 2007 do 17,11% w roku 2005.

## 2.4. Wynik finansowy budżetu Powiatu Goleniowskiego

Na rysunku 29 przedstawiono wielkość wydatków budżetowych na tle dochodów Powiatu w latach 2004-2008. Jak widać brak jest stałych tendencji w relacjach nadwyżki i deficytu budżetowego. W kolejnych latach Powiat notował zróżnicowany poziom wyniku finansowego - ujemny w latach 2006 i 2008 - i dodatni w latach 2004-2005 i 2007.

Oceniając gospodarkę finansową w całym analizowanym okresie, należy zwrócić uwagę na stosunkowo bezpieczną wysokość deficytu budżetowego. Utrzymywanie podobnego poziomu w latach następnych umożliwi Powiatowi utrzymanie płynności finansowej oraz wysokiego udziału nakładów inwestycyjnych. Zestawienie poziomu zanotowanego deficytu z wysokością nakładów inwestycyjnych pokazuje, że powstał on jedynie z uwagi na proces odnawiania infrastruktury powiatu.



Rysunek 29. Zestawienie dochodów i wydatków w budżecie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

Przed władzami Powiatu Goleniowskiego stoi zadanie określenia kierunków polityki finansowej w celu eliminowania występujących zagrożeń. Ogólnie należy stwierdzić, że



deficyt budżetowy nie jest zjawiskiem negatywnym, pod warunkiem że wynika z realizacji rozszerzonego zakresu zadań inwestycyjnych, a jego wysokość nie powoduje zagrożeń dla płynności finansowej Powiatu, stąd jego poziom musi podlegać stałemu monitorowaniu.

### **Podsumowanie – zalecane priorytety działań dla organu stanowiącego i wykonawczego Powiatu Goleniowskiego:**

Wśród priorytetów polityki finansowej i gospodarki budżetowej Powiatu na najbliższe lata należy wymienić:

- określenie tempa kierunków rozwoju i dążenie do wzrostu bazy dochodowej Powiatu,
- zalecenie redukcji wydatków bieżących w celu zrównoważenia budżetu,
- ustalenie długookresowych proinwestycyjnych proporcji podziału środków budżetowych, w szczególności planowanych wydatków bieżących i inwestycyjnych,
- umiętny montaż finansowy inwestycji, wykorzystujący zewnętrzne źródła finansowania,
- analiza doboru i celu wydatkowania instrumentów dłużnych,
- stałe monitorowanie płynności finansowej i zdolności kredytowej Powiatu.

Realizacji tych wyzwań będzie w dłuższym okresie sprzyjać wypracowanie prorozwojowej, zyskującej szeroką akceptację strategii zarządzania Powiatem Goleniowskim.

## **2.5. Stan zobowiązań kredytowych i pożyczkowych**

### **Uwagi ogólne**

Dług jednostek samorządu terytorialnego, stanowiący część długu publicznego, jest zaciągany przez samorządy na sfinansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetowych. Zgodnie z zapisami art. 168 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego ma prawo zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe, stanowiące zwrotne źródła dochodów. Budżety jednostek samorządu terytorialnego mogą pożyczać środki finansowe niezbędne do:

- 1) sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 3) wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) sfinansowania udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego pożyczek;
- 5) prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 6) przeprowadzenia postępowania ostrożnościowego lub naprawczego, realizowanych na podstawie odrębnych przepisów.

Uzasadnieniem dla korzystania przez Powiat ze zwrotnych źródeł finansowania może być także wykorzystanie długu jako instrumentu wpływającego na przebieg procesów



gospodarczych (np. aktywizacja rozwoju gospodarczego, niedopuszczenie do powstania recesji lub jej przeciwdziałanie).

Procedury ostrożnościowe dotyczące dopuszczalnej prawnie wysokości zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego zostały wyznaczone zapisami ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami :

1. kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być zaciągane do wysokości określonej w uchwale budżetowej,
2. łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym;
3. łączna kwota, przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jst poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jst, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Dochody zwrotne mogą dać powiatowi podstawę do zwiększania wydatków inwestycyjnych, powodują jednak zaciągnięcie zobowiązań finansowych o określonych kosztach oraz terminach spłat. Wynikają z tego zarówno pewne korzyści jak i koszty uwidaczniające się nie tylko w realizacji projektów lecz także w całej gospodarce finansowej. Wśród korzyści można wymienić:

- pozyskanie znacznych zasobów kapitału, dającego możliwość podejmowania dużych zadań inwestycyjnych, przekraczających własny potencjał finansowy,
- stabilizację programu inwestycyjnego w dłuższym okresie czasu,
- możliwość obniżenia kosztów jednostkowych w sytuacji zwiększenia zakresu realizowanej inwestycji,
- generowanie dodatkowych dochodów budżetowych, pojawiających się w wyniku realizacji nowych inwestycji (np. wzrost wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa),
- obciążenie kosztami realizacji zadania większej liczby odbiorców (z wybudowanych obiektów, urządzeń i sieci korzysta nie tylko obecne pokolenie, ale i kilka kolejnych; w ten sposób następuje redystrybucja obciążeń finansowych w czasie).

Środki pozyskiwane w formie zwrotnych dochodów dłużnych wymagają racjonalnego nimi gospodarowania. Korzystanie z długu obok wymienionych wyżej korzyści pociąga za sobą także negatywne następstwa, wyrażające się m.in. w:

- ponoszeniu ciężaru obsługi zadłużenia – koszty odsetek, prowizji itp.,
- obciążenie przyszłych dochodów – spłata i obsługa zadłużenia zmniejsza ilość środków pozostających w swobodnej dyspozycji w kolejnych budżetach,
- potencjalnym pogorszeniu kondycji finansowej jednostki samorządowej (w skrajnej sytuacji powodującym utratę płynności finansowej) w sytuacji złego zarządzania długiem



i programem inwestycyjnym.

Niekontrolowane zadłużanie się samorządów jest zjawiskiem niebezpiecznym, mogącym prowadzić do zachwiania, a nawet utraty płynności finansowej. W ocenie przyszłej zdolności kredytowej Powiatu, jej władze nie powinny bazować wyłącznie na wspomnianych zapisach ustawy o finansach publicznych. Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego może to bowiem stanowić zagrożenie przekroczenia bezpiecznego poziomu zadłużenia. Wyznaczone bariery ustawowe nie odnoszą się bowiem do ekonomicznej analizy płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, a wynikają z oceny jej kondycji finansowej. Koniecznym jest stałe badanie zmian wielkości i struktury budżetu Powiatu i jego zdolności kredytowej wynikającej z jego dotychczasowego i przyszłego zadłużenia. Racjonalne zarządzanie długiem wymaga prowadzenia szeregu analiz zdolności kredytowej jednostki samorządowej w dłuższym okresie. Niezbędne jest także określenie jego maksymalnego bezpiecznego poziomu oraz dobór korzystnych instrumentów dłużnych w różnych wariantach progностycznych oraz dopasowania terminów spłat do możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego.

Istotnym problemem gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy dobór instrumentów dłużnych do zadań, których finansowaniu mają one służyć. Głównymi instrumentami zaciągania długu przez samorzady są kredyty i obligacje komunalne. Jeśli władze jednostki samorządu terytorialnego podejmą decyzję o zaciągnięciu nowego długu powinny mieć na uwadze, że wybór instrumentu dłużnego jest każdorazowo wyborem indywidualnym. Nie ma tu jednego schematu postępowania. O wyborze między kredytem a emisją obligacji decydują ostateczne warunki ustalone w negocjacjach z agentem emisji i bankiem kredytodawcą, tj. koszt uzyskania środków, terminy spłat i sposób wykupu długu oraz dostosowanie instrumentu dłużnego do możliwości finansowych i potrzeb jednostki samorządu terytorialnego. Najistotniejszym z wymienionych czynników jest koszt pozyskania środków finansowych, przy określonej zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego.

**Podsumowując** należy stwierdzić, iż jeśli władze stanowiące i wykonawcze Powiatu Goleniowskiego będą chciały realizować programy inwestycyjne, niezbędnym będzie racjonalne korzystanie z długu komunalnego, jako elementu montażu finansowego projektów. Na podstawie posiadanej prognozy budżetu należy wykonać symulacje pozwalające oszacować wielkość bezpiecznego długu oraz rodzaj instrumentu dłużnego dostosowanego do kondycji finansowej i programów inwestycyjnych Powiatu.

### **Zmiany w stanie zobowiązań dłużnych**

Powiat Goleniowski w latach 2004-2008 prowadziło aktywną politykę kredytowo-pożyczkową. Na dzień 31 grudnia 2004 r. zadłużenie powiatu wyniosło 10,15 mln. zł. Na sumę tę składało się zadłużenie z tytułu kredytów w wysokości 3.351.333,33 zł i obligacji komunalnych na kwotę 6.800.000 zł. W badanym okresie stan i struktura zadłużenia ulegały zmianom zaprezentowanym w tabeli 20. Większość kredytów została zaciągnięta na



warunkach rynkowych (tzw. komercyjnych). Część kredytów służyła finansowaniu wydatków bieżących, co także nie jest zjawiskiem korzystnym. Z założenia dochody zwrotne w postaci kredytów jako dochody kapitałowe powinny być wydatkowane także na cele kapitałowe, a więc przede wszystkim na inwestycje.

Tabela 20

Zadłużenie Powiatu Goleniowskiego w latach 2004-2008 w tys. zł

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2008-2004
<b>Stan zadłużenia na początku roku</b>	<b>11 942,02</b>	<b>10 151,33</b>	<b>13 185,66</b>	<b>12 671,21</b>	<b>10 438,33</b>	<b>-1 503,69</b>
Kredyty	3 742,02	3 351,33	7 885,66	8 881,21	7 352,08	3 610,06
Obligacje	8 200,00	6 800,00	5 300,00	3 700,00	3 000,00	-5 200,00
Pożyczki	0,00	0,00	0,00	90,00	86,25	86,25
<b>Splaty zadłużenia</b>	<b>2 590,69</b>	<b>2 465,67</b>	<b>2 623,23</b>	<b>2 232,88</b>	<b>1 868,22</b>	<b>-722,47</b>
Kredyty	890,69	965,67	1 023,23	1 529,13	1 623,22	732,53
Obligacje	1 400,00	1 500,00	1 600,00	700,00	200,00	-1 200,00
Pożyczki	300,00	0,00	0,00	3,75	45,00	-255,00
<b>Zaciągnięte zobowiązania</b>	<b>800,00</b>	<b>5 500,00</b>	<b>2 108,78</b>	<b>0,00</b>	<b>3 800,00</b>	<b>3 000,00</b>
Kredyty	500,00	5 500,00	2 018,78	0,00	3 800,00	3 300,00
Obligacje	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pożyczki	300,00	0,00	90,00	0,00	0,00	-300,00
<b>Stan zadłużenia na koniec roku</b>	<b>10 151,33</b>	<b>13 185,66</b>	<b>12 671,21</b>	<b>10 438,33</b>	<b>12 370,11</b>	<b>2 218,78</b>
Kredyty	3 351,33	7 885,66	8 881,21	7 352,08	9 528,86	6 177,53
Obligacje	6 800,00	5 300,00	3 700,00	3 000,00	2 800,00	-4 000,00
Pożyczki	0,00	0,00	90,00	86,25	41,25	41,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Finansowego Starostwa Goleniowskiego

W latach 2004-2008 saldo zadłużenia zwiększyło się z 10,15 mln zł do 12,37 mln zł. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zadłużenie Powiatu wzrasta i spada w badanym okresie, a jego przyrost nie stanowi zagrożenia dla jego sytuacji finansowej. W analizowanym okresie obciążenie budżetu spłatami odsetek i rat kapitałowych było mniej więcej wyrównane. Negatywnym zjawiskiem było zaciąganie długu na potrzeby realizacji wydatków bieżących.

Wskaźnik zadłużenia z tytułu obsługi istniejących zobowiązań dłużnych, liczony jako stosunek obsługi kredytów i pożyczek oraz poręczeń do dochodów w badanym okresie zachowuje bezpieczne wartości w stosunku do wymogów prawnych wyznaczonych ustawą o finansach publicznych (bariery 15% i 60 %). Zestawienie tych współczynników zaprezentowano w tabeli 21. W prognozie należy wyodrębnić każdy kredyt i przygotować dla niego odrębny harmonogram spłat rat kapitałowych oraz odsetek, uwzględniany następnie w projekcji wyników finansowych.

Tabela 21

Wskaźnik zadłużenia Powiatu Goleniowskiego z tytułu obsługi istniejących zobowiązań dłużnych w latach 2004-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Wskaźnik łącznego długu do dochodu	21,15	26,6	24,43	19,22	20,03
Wskaźnik rocznej spłaty łącznego zadłużenia	6,54	7,16	5,98	4,48	3,99





## **CZĘŚĆ II**

# **ZAŁOŻENIA DŁUGOOKRESOWEJ PROGNOZY FINANSOWEJ POWIATU GOLENIOWSKIEGO**

W celu dokonania wieloletnich projekcji dochodów i wydatków budżetowych, uwzględniających trendy i kierunki rozwoju ekonomicznego Powiatu Goleniowskiego opracowany został zestaw założeń. Założenia te uwzględniają lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Zostały one ustalone na podstawie analiz budżetu.

Analiza danych historycznych wskazuje, że projekcje na lata 2009-2015 nie mogą być w pełni oparte na trendach historycznych. Wynika to z procesu transformacji systemu samorządowego w latach 1990-2005, który powodował duże zmiany poszczególnych kategorii budżetowych.

W niniejszym opracowaniu projekcje na lata 2009-2015 zostały oparte na najbardziej aktualnych wynikach finansowych, odpowiednio modyfikowanych o wskaźniki przewidywanej inflacji, wzrostu gospodarczego czy też inne, definiowane indywidualnie dla





poszczególnych kategorii. Za wielkości bazowe obrano kwoty wynikające z uchwały budżetowej na 2009 rok.

Z analizy głównych źródeł dochodów i wydatków budżetowych Gminy wynika, że w dużej mierze zmieniają się one pod wpływem inflacji. Z drugiej strony na część dochodów budżetowych wpływ ma aktywność gospodarcza, której podstawowym miernikiem są zmiany produktu krajowego brutto. Dla celów prognozy przyjęto, że inflacja będzie oscylować w granicach od 2,5 do 3% a PKB w 2009 r. 2%, 2010 r. i kolejnych 3,5%

## **1. DOCHODY BUDŻETOWE**

Wartość poszczególnych pozycji dochodów budżetowych w okresie prognozy tj. 2009-2015 została przyjęta zgodnie z aktualną wiedzą i obowiązującym stanem prawnym (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego); w trakcie roku wartość ta może być modyfikowana zgodnie ze zmieniającą się sytuacją w Powiecie, jak również wraz z przekazywaniem środków z budżetu Państwa. Ważnym elementem wpływającym na trudność określenia faktycznego poziomu poszczególnych składników po stronie dochodów i wydatków w następnych latach może być modyfikacja ustawy o dochodach jst, która zmieniłaby zasady naliczania poszczególnych dochodów oraz zmodyfikowała zakres wydatków Powiatu.

W modelu finansowym zestawiono źródła dochodów budżetowych za lata 2004-2008 oraz projekcje na lata przyszłe. Podane niżej kategorie odpowiadają sprawozdawczości prowadzonej w Powiecie Goleniowskim.

### **Udziały w podatkach budżetu państwa**

Istotne znaczenie dla dochodów budżetowych mają udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa: od osób fizycznych (PIT) oraz od osób prawnych (CIT).

#### **Podatek dochodowy od osób fizycznych**

W 2004 r. wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wyniosły 3.779,75 tys. zł. W 2009 r. zaplanowano je w wysokości 9.358,47 tys. zł. W kolejnych latach zaplanowano osiągnięcie kwot powiększonych o wskaźnik planowanej inflacji, co będzie oznaczało coroczny wzrost tej pozycji o 3%. Mając na uwadze założenia wzrostu wskaźników makroekonomicznych należy stwierdzić, iż w latach następnych osiągnięcie wpływów w zaplanowanej wysokości będzie możliwe pod warunkiem uwidocznienia się dodatkowych efektów związanych z rozwojem lokalnym.

#### **Podatek dochodowy od osób prawnych**

Dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w 2004 r. wyniosły 249,35 tys. zł. W 2009 r. zaplanowano kwotę 400,0 tys. zł, a w latach kolejnych powiększa się ją o wskaźnik inflacji i wzrostu wskaźnika PKB, co będzie oznaczało coroczny wzrost wpływów o ok. 3,0% rocznie.

### **Dochody z majątku Powiatu**



Dochody z majątku Powiatu będą powoli spadać, głównie ze względu na niższe wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Dochody z dzierżawy majątku wyniosły w 2004 r. 342,38 tys. zł., a w 2009 r. planuje się je w wysokości 419,91 tys. zł. W latach następnych dalszy wzrost przychodów z tej pozycji założono na poziomie 3%. Na powyższe kwoty złożą się głównie wpływy z dzierżawy. Dochody ze sprzedaży w roku 2004 wyniosły 1.531,84 tys. zł, a w 2009 r. ma być to kwota 3.053,6 tys. zł. W kolejnych latach po roku 2009 planowane wpływy wynikają z systematycznego zastępowania starych obiektów nowymi. Spadek znaczenia w dochodach ogółem wynika tu z wyczerpywania się zasobów nieruchomości, które władze Powiatu mogą przeznaczyć do sprzedaży.

### **Założenia dotyczące subwencji**

#### **Subwencja oświatowa**

Dochody z tytułu subwencji oświatowej zrealizowano w 2004 r. w kwocie 17.363,61 tys. zł. W budżecie na 2009 r. zaplanowano kwotę 22.538,47 tys. zł. Wielkości te stanowią bardzo istotną pozycję budżetu. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da przyrost rzędu 3,0%.

#### **Pozostałe wpływy z subwencji**

Pozycja ta obejmowała w kolejnych latach różne pozycje m.in. z subwencji rekompensującej, drogowej, ogólnej, wyrównawczej, równoważącej (w zależności od zmieniających się zapisów ustawy). W 2004 r. łączne dochody z tego tytułu wyniosły 7.042,62 tys. zł, na rok 2009 planuje się kwotę 8.025,73 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da wzrosty rzędu 3,0 %.

### **Założenia dotyczące dotacji**

#### **Dotacje celowe na zadania zlecone i powierzone powiatom**

W roku 2004 Powiat otrzymał dotacje na zadania zlecone i powierzone w wysokości 5.582,14 tys. zł., a na 2009 r. zaplanowano je na poziomie 7.192,9 tys. zł., w tym 308 tys. zł na zadania inwestycyjne. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da wzrosty rzędu 3,0%.

#### **Dotacje celowe na zadania własne**

Wielkość dochodów w tej kategorii w 2004 r. wyniosła 5.632,35 tys. zł. W budżecie 2009 r. zapisano kwotę 3.374 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da wzrosty rzędu 3,0%.

#### **Zadania wynikające z porozumień**

Dochody w 2004 r. wyniosły 300 tys. zł., a na 2009 r. zaplanowano kwotę 1.076,34 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da wzrosty rzędu 3,0%.

### **Dotacje z Funduszy Celowych**



W 2004 r. uzyskano tu wpływy w wysokości 744,84 tys. zł, w tym 109,83 tys. zł na zadania inwestycyjne. Na 2009 r. zaplanowano kwotę 801,34 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji, co rocznie da wzrosty rzędu 3,0%.

### **Fundusze Unii Europejskiej**

W 2004 r. dochody z tego źródła wyniosły 112,62 zł. Na 2009 r. zaplanowano je w wysokości 292,6 tys. zł. Jest to nieregularne źródło dochodów. Stosowne kwoty powinny być wprowadzane do budżetu po podpisaniu wymaganych umów.

## **2. WYDATKI BUDŻETOWE - BIEŻĄCE**

### **Rolnictwo i łowiectwo**

W roku 2004 wydatki bieżące w tej kategorii zrealizowano w wysokości 30 tys. zł, a na 2009 r. zaplanowano je na poziomie 85 tys. zł. W prognozie na kolejne lata zakłada się wzrost o 1% w stosunku rocznym.

### **Leśnictwo**

W roku 2004 wydatki bieżące w tej kategorii zrealizowano w wysokości 85 tys. zł, a na 2009 r. zapisano je na poziomie 125,91 tys. zł. W prognozie na kolejne lata zakłada się wzrost poziomu wydatków o 1% w skali rocznej.

### **Transport i Łączność**

Wydatki w tym dziale w 2004 r. wyniosły 2.582,27 tys. zł, a w 2009 r. 5.746,3 tys. zł. Biorąc pod uwagę stan dróg i potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, zarówno o charakterze ilościowym jak i jakościowym zaproponowany wzrost należy ocenić bardzo pozytywnie. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji pomniejszonej o jeden punkt procentowy, co rocznie da wzrosty rzędu 2,0%. Mając na uwadze występujące w tej branży potrzeby inwestycyjne, wielkość tych wydatków powinna w miarę możliwości budżetu wzrastać tak nominalnie jak i realnie.

### **Gospodarka mieszkaniowa**

Wydatki bieżące w tym dziale w 2004 r. zostały wykonane w wysokości 173,47 tys. zł. W 2009 r. zaplanowano je na poziomie 310,26 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenie wzrostu na poziomie inflacji pomniejszonej o jeden punkt procentowy, co rocznie da wzrosty rzędu 2,0%.

### **Działalność usługowa**

W 2009 r. wydatki bieżące w tej kategorii zapisano w wysokości 1.291,64 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenie wzrostu na poziomie inflacji pomniejszonej o jeden punkt procentowy, co rocznie da wzrosty rzędu 2,0%.

### **Administracja publiczna**



Suma wydatków bieżących na administrację w 2004 r. wyniosła 5.011,85 tys. zł, a w 2009 r. zaplanowano 6.457,6 tys. zł. Na następne lata przyjęto założenia wzrostu na poziomie inflacji pomniejszonej o jeden punkt procentowy, co rocznie da wzrosty rzędu 2,0%.

#### Bezpieczeństwo publiczne i ochronę ppoż.

Suma wydatków bieżących na w 2004 r. zamknęła się kwotą 4.029,8 tys. zł., a w 2009 r. 4.912,69 tys. zł. W kolejnych latach będzie ona powiększana o 2%. Mając na uwadze wagę tych zadań w życiu społeczności lokalnej należy przypuszczać, że w kolejnych latach będzie występowała presja podwyższenia tej grupy wydatków.

#### Różne rozliczenia

W 2004 r. wydatki w tym dziale wyniosły 0 zł. W 2009 r. planuje się je w wysokości 659,8 tys. zł. W następnych latach zaplanowano rezerwy w wysokości 700 tys. zł.

#### Oświata i wychowanie

Wydatki bieżące w tym dziale klasyfikacji budżetowej w 2004 r. zrealizowano w wysokości 15.703,21 tys. zł a ogółem 16.025,84 tys. zł. Budżet 2009 r. zakłada wydatki bieżące w wysokości 21.160,45 tys. zł i 22.162,95 zł. W kolejnych latach będzie ona powiększana o 2%. Jest to dział pochłaniający największą ilość środków finansowych. Przeprowadzona tu racjonalizacja wydatków bieżących będzie sprzyjać zwiększaniu potencjału inwestycyjnego powiatu. W tym celu zaleca się analizę kosztów jednostkowych funkcjonowania poszczególnych placówek. Prognoza dla kolejnych lat została sporządzona na podstawie dotychczasowych tendencji, zakłada się inflacyjny wzrost wydatków. Brak stałego monitoringu będzie prowadzić do dalszego ograniczania potencjału inwestycyjnego powiatu. Szczegółowe zestawienie wielkości planowanych wydatków z rozmiarami zapotrzebowania, w zestawieniu z wynikami analiz kosztowych, może dać podstawy do wprowadzenia korekt przyjętych w założeniach prognozy.

#### Edukacyjna opieka wychowawcza

W 2004 r. wydatki w tym dziale wyniosły 2.651,68 tys. zł., a w 2009 r. 4.492,51 tys. zł. W kolejnych latach w prognozie zakłada się wzrost o 2%. Uwarunkowania wzrostu wydatków są tu analogiczne do omówionych w dziale „Oświata i wychowanie”.

#### Obsługa długu publicznego

Wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły w 2004 r. 805,92 tys. zł, a na 2009 r. zaplanowano je w wysokości 830,32 tys. zł. Na lata następne przyjęto założenie, że koszt obsługi długu publicznego będzie wynikiem przemnożenia średniego zadłużenia w danym roku i obecnego oprocentowania kredytów i obligacji.

#### Ochrona zdrowia

Wydatki bieżące w tym dziale wykonano w 2004 r. w wysokości 2.139,46 tys. zł, a w 2009 r. zaplanowano je na poziomie 1.947,57 tys. zł. W latach następnych planuje się wzrost o 2%.

#### Pomoc społeczna



Wydatki w tej kategorii w 2004 r. wykonano w wysokości 8.943,63 tys. zł. Kwota budżetu 2009 r. – 13.517,14 tys. zł - stanowi wartość bazową, która w latach następnych będzie powiększana o 2%.

Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

W 2004 r. wydatki w tej kategorii wykonano w wysokości 1.104,45 tys. zł. Budżet na 2009 r. zakłada wartość 1.894,19 tys. zł. W prognozie przyjęto, iż wielkość ta będzie w latach następnych powiększana o 2%.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Kwoty wydatków bieżących w tym dziale w roku 2004 wykonano w wysokości 36,5 tys. zł., a w 2009 r. zaplanowano kwotę 73,3 tys. zł. W kolejnych latach wartość z 2009 r. będzie powiększana 2%.

Kultura fizyczna i sport

W 2004 r. w tym dziale wydano środki w wysokości 722,54 tys. zł. W 2009 r. założono wydatki w wysokości 1.454,99 tys. zł. W kolejnych latach są powiększane o 3%.

### **3. WYDATKI BUDŻETOWE - INWESTYCYJNE**

Plan inwestycyjny w tradycyjnym ujęciu zawiera zestawienie zadań inwestycyjnych, którego celem jest wyszczególnienie poszczególnych inwestycji realizowanych przez powiat. Prezentowane poniżej zestawienie wydatków inwestycyjnych ma inny cel – pokazanie możliwości inwestycyjnych powiatu. Określenie możliwości inwestycyjnych odbywa się poprzez takie określenie wysokości wydatków inwestycyjnych, przy których skumulowany stan gotówki na koniec roku bieżącego stanowi co najmniej 1% dochodów z danego roku budżetowego. Oznacza to, że środki są wtedy przez Powiat maksymalnie wykorzystywane oraz że na początku przyszłego roku Powiat będzie w stanie przez pewien okres regulować swoje zobowiązania.



## **CZĘŚĆ III**

# **PROGNOZA FINANSOWA BUDŻETU POWIATU GOLENIOWSKIEGO**

Przedstawiony poniżej scenariusz kształtowania się sytuacji finansowej budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 bazuje na przyjętych założeniach dynamiki zmian poszczególnych źródeł dochodów i kierunków wydatków budżetowych zawartych w części II niniejszego dokumentu. Projekcja nie uwzględnia środków finansowych możliwych do pozyskania z funduszy pomocowych Unii Europejskiej oraz innych źródeł krajowych i zagranicznych. Prezentuje on więc własny potencjał inwestycyjny budżetu Powiatu Goleniowskiego zakładając pozyskanie środków z kredytów bankowych. W kolejnych latach ustala się wartości wydatków na poziomie, który pozwala na to, że skumulowany stan gotówki na koniec roku był dodatni.

Przy tak realizowanej polityce finansowej potencjał inwestycyjny budżetu Powiatu Goleniowskiego pozwoli, począwszy od 2009 r., realizować wydatki inwestycyjne w wysokości:

- 9,141 mln zł w 2009 roku,
- 20,30 mln zł w 2010 roku,
- 11,50 mln zł w 2011 roku,
- 6,00 mln zł w 2012 roku,
- 6,00 mln zł w 2013 roku,
- 6,00 mln zł w 2014 roku,
- 6,00 mln zł w 2015 roku.



Przy takim poziomie inwestycji Powiat Goleniowski, w całym analizowanym okresie, zachowuje płynność finansową. Szczegółowe dane zawiera poniższe zestawienie i wykresy.

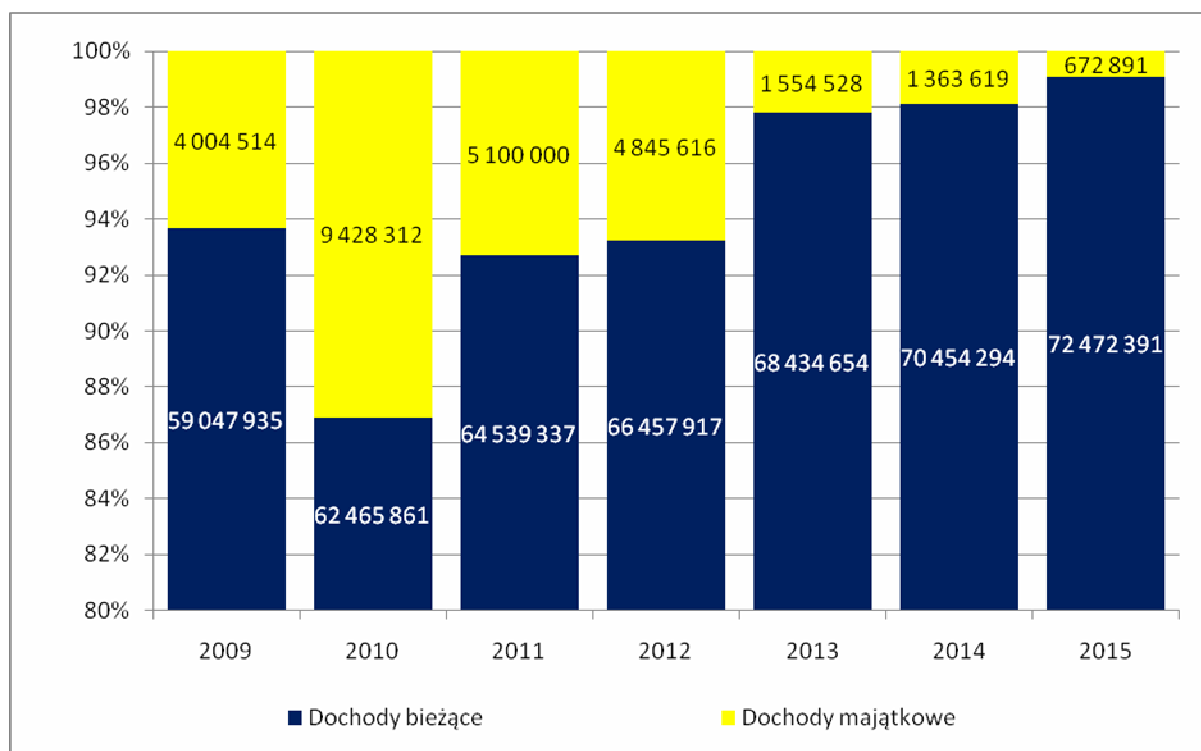




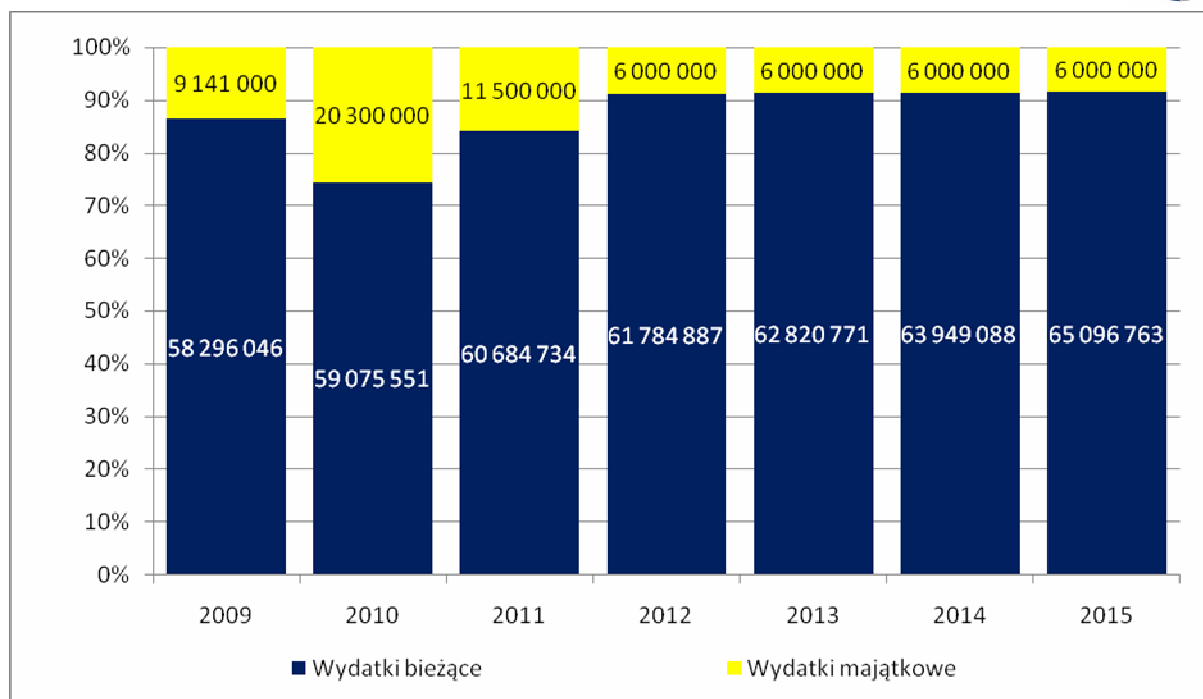
Tabela 22

## Plan Finansowy Powiatu Goleniowskiego na lata 2009 – 2015 (w zł)

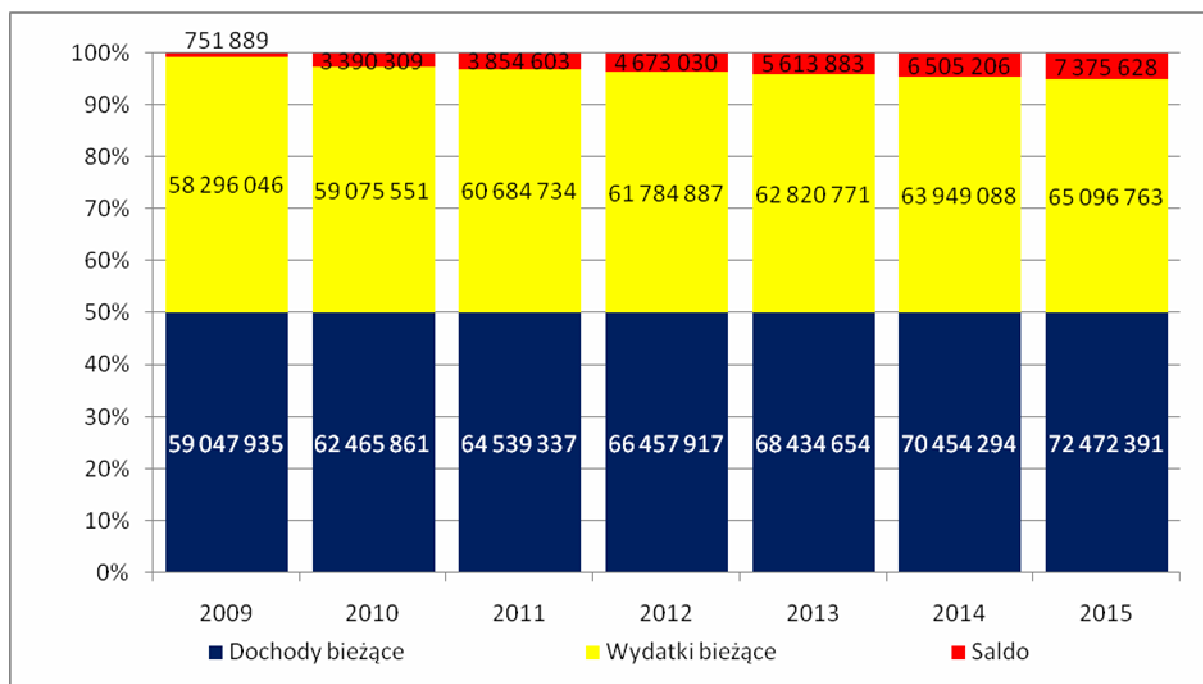
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>63 052 449</b>	<b>71 894 173</b>	<b>69 639 337</b>	<b>71 303 533</b>	<b>69 989 182</b>	<b>71 817 913</b>	<b>73 145 282</b>
Dochody własne	17 936 922	17 425 180	17 636 274	21 345 378	18 432 283	18 714 307	18 948 567
1. Udział w podatkach	9 617 796	9 906 330	10 203 520	10 509 625	10 824 914	11 149 662	11 484 151
4. Wpływy z majątku i sprzedaży	2 473 514	1 428 312	1 200 000	4 445 616	1 054 528	863 619	672 891
5. Dochody z działalności finansowej	391 206	350 000	320 000	300 000	280 000	240 000	180 000
6. Wpływy z opłaty komunikacyjnej	1 750 000	1 925 000	1 982 750	2 042 233	2 103 499	2 166 604	2 188 271
7. Pozostałe dochody własne	3 704 406	3 815 538	3 930 004	4 047 904	4 169 342	4 294 422	4 423 254
<b>Subwencje i dotacje</b>	<b>45 115 527</b>	<b>54 468 993</b>	<b>52 003 063</b>	<b>49 958 154</b>	<b>51 556 899</b>	<b>53 103 606</b>	<b>54 196 714</b>
Subwencje ogółem	30 170 991	31 076 121	32 008 404	32 968 656	33 957 716	34 976 448	36 025 741
Dotacje ogółem	14 944 536	23 392 872	19 994 658	16 989 498	17 599 183	18 127 158	18 170 973
<b>WYDATKI BIEŻĄCE</b>	<b>57 398 118</b>	<b>58 046 080</b>	<b>59 207 002</b>	<b>60 391 142</b>	<b>61 598 965</b>	<b>62 830 944</b>	<b>64 087 563</b>
<b>WYDATKI NA OBSŁUGĘ ZADŁUŻENIA</b>	<b>897 928</b>	<b>1 029 471</b>	<b>1 477 732</b>	<b>1 393 745</b>	<b>1 221 807</b>	<b>1 118 144</b>	<b>1 009 200</b>
Wolne środki	4 756 403	12 818 621	8 954 603	9 518 646	7 168 411	7 868 825	8 048 519
<b>Przychody - Rozchody</b>	<b>5 224 214</b>	<b>8 125 953</b>	<b>3 133 595</b>	<b>-1 897 566</b>	<b>217 766</b>	<b>331 439</b>	<b>459 818</b>
Wpływy z zaciągania długu	6 000 000	9 000 000	5 000 000				
Przychody z pozostałych źródeł	2 123 388	1 411 045	1 238 687	1 159 626	2 192 508	1 957 607	2 485 982
Splata zadłużenia	2 899 174	2 285 092	3 105 092	3 057 192	1 974 742	1 626 168	2 026 164
Pozostałe rozchody	0	0	0	0	0	0	0
<b>ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE NETTO</b>	<b>9 980 617</b>	<b>20 944 574</b>	<b>12 088 198</b>	<b>7 621 080</b>	<b>7 386 177</b>	<b>8 200 264</b>	<b>8 508 337</b>
<b>INWESTYCJE I INNE WYDATKI MAJĄTKOWE</b>	<b>9 141 000</b>	<b>20 300 000</b>	<b>11 500 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>
<b>Roczne przepływy gotówki netto</b>	<b>839 617</b>	<b>644 574</b>	<b>588 198</b>	<b>1 621 080</b>	<b>1 386 177</b>	<b>2 200 264</b>	<b>2 508 337</b>
<b>Wolne środki na koniec roku</b>	<b>839 617</b>	<b>644 574</b>	<b>588 198</b>	<b>1 621 080</b>	<b>1 386 177</b>	<b>2 200 264</b>	<b>2 508 337</b>



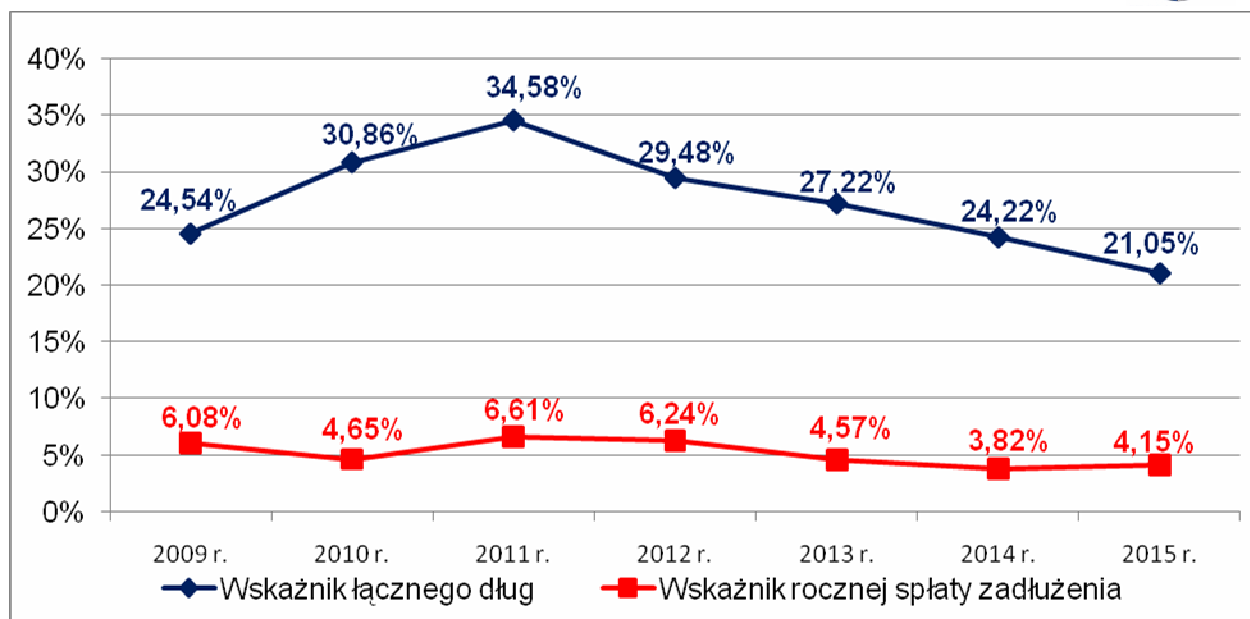
Rysunek 30. Struktura planowanych dochodów budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 (w zł)



Rysunek 31. Struktura planowanych wydatków budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 (w zł)



Rysunek 32. Zestawienie planowanych dochodów i wydatków bieżących budżetu Powiatu Goleniowskiego w latach 2009-2015 (w zł)



Rysunek 33. Planowana wysokość zadłużenia i obsługi długu w latach 2009-2015 (w %)

Wartość wydatków inwestycyjnych przyjmuje się na poziomie przedstawionego przez Władze Powiatu Goleniowskiego zakresu zadań inwestycyjnych, które powinny być sfinansowane do końca 2015 r., według poniższego zestawienia:

Tabela 23

**Planowana wysokość wydatków inwestycyjnych w latach 2009-2015 (w tys. zł)**

TYPY ZADAŃ	Nakłady na inwestycje w latach [tys. zł]						
	2009	2010	2011	2012	2013	2012	2013
<b>Drogi publiczne i powiatowe</b>	2 220	6 000	6 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Pozyskane z zewnątrz		3 000	3 000				
Własne lub kredyt	2 220	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
<b>Modernizacja sprzętu</b>	249	241	125	125	125	125	125
Pozyskane z zewnątrz	0	0	0	0	0	0	0
Własne lub kredyt	249	241	125	125	125	125	125
<b>Infrastruktura w oświacie</b>	2 508	7 500	4 900	1 000	1 000	1 000	1 500
Pozyskane z zewnątrz	427	2 500	900				
Własne lub kredyt	2 081	5 000	4 000	1 000	1 000	1 000	1 500
<b>Pomoc społeczna - budowa domów dziecka</b>	2 000	4 000	0	0	0	0	0
Pozyskane z zewnątrz	1 000	2 000					
Własne lub kredyt	1 000	2 000					
<b>Infrastruktura w edukacyjnej opiece wychowawczej</b>	500	1 500	0	0	1 000	1 000	0
Pozyskane z zewnątrz	0	0			500	500	
Własne lub kredyt	500	1 500			500	500	
<b>Infrastruktura sportowa</b>	507	1 000	0	875	0	0	0
Pozyskane z zewnątrz	104	500		400			
Własne lub kredyt	403	500		475			
<b>Pozostałe wydatki inwestycyjne</b>	1157	59	475	1 000	875	875	1 375
<b>Razem w poszczególnych latach:</b>	<b>9 141</b>	<b>20 300</b>	<b>11 500</b>	<b>6 000</b>	<b>6 000</b>	<b>6 000</b>	<b>6 000</b>
Pozyskane z zewnątrz	1 531	8 000	3 900	400	500	500	0
Własne lub kredyt	7 610	12 300	7 600	5 600	5 500	5 500	6 000



Zgłoszony zakres finansowy zadań inwestycyjnych będzie sfinansowany siłami własnymi powiatu powiększonymi o instrumenty rynku dłużnego oraz pomoc bezzwrotną uzyskaną z zewnątrz. Możliwości finansowe powiatu nie są wystarczające do zrealizowania zadań zgłoszonych do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, ale umożliwiają wykazanie się niezbędnym wkładem własnym przy aplikowaniu o środki zewnętrzne. Stąd też koniecznym jest uwarunkowanie realizacji inwestycji pozyskaniem środków bezzwrotnych pochodzących między innymi z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Aby zwiększyć możliwości inwestycyjne Powiatu Goleniowskiego należy w planowanym okresie pozyskać środki stanowiące co najmniej równowartość planowanych nakładów inwestycyjnych.

Zdolność do zaciągania kredytu, a także prawne ograniczenia w tym zakresie, nie pozwolą Powiatowi na sfinansowanie niezbędnego zakresu zadań inwestycyjnych jedynie długiem. Stąd też, brakujące kwoty przedstawione należy traktować jako lukę finansową, która powinna być pokryta niemal w całości bezzwrotnymi dotacjami Unii Europejskiej lub innymi bezzwrotnymi środkami pomocowymi. Biorąc pod uwagę wysokość luki finansowej będzie to bardzo trudnym do zrealizowania zadaniem, możliwym wyłącznie w sytuacji pozyskania dotacji unijnych w wysokościach zbliżonych do zaplanowanych nakładów inwestycyjnych.

## WNIOSKI KOŃCOWE

1. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że Powiat Goleniowski w latach 2005 i 2007 realizował bardzo ambitny program inwestycyjny, jednak głównie w oparciu o środki własne powiększone instrumentami rynku dłużnego.
2. W wyniku dotychczas prowadzonej polityki finansowej przez władze Powiatu Goleniowskiego nastąpiło istotne zwiększenie wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami dłużnymi.
3. W wyniku analiz ekonomicznych budżetu Powiatu Goleniowskiego zaproponowany został określony scenariusz finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych.
4. Przyspieszenie programu realizacji zadań inwestycyjnych będzie wiązało się z aktywną i systematyczną polityką władz Powiatu Goleniowskiego w zakresie pozyskiwania środków pomocowych Unii Europejskiej.



## Powiązania pomiędzy STRATEGIĄ ROZWOJU, WPI oraz WPF

Opracowana STRATEGIA ROZWOJU Powiatu Goleniowskiego zawiera w sobie perspektywiczne ustalenia tj. cele rozwoju i zadania realizacyjne, natomiast WPI oraz WPF stanowią „pomosty” pomiędzy tymi celami perspektywicznymi a corocznymi budżetami Powiatu, a więc realnymi możliwościami ich finansowej realizacji. To właśnie przygotowane Wieloletnie Plany Inwestycyjne i Finansowe precyzyjnie określają **priorytety inwestycyjne Powiatu, czyli ustalają kolejność wykonania poszczególnych zadań oraz wielkość środków finansowych, jakimi w danym czasie dysponuje budżet Powiatu Goleniowskiego**. Bardzo ważne jest również ujęcie kluczowych elementów polityki rozwoju Powiatu w odniesieniu do inwestycji komunalnych, które bezpośrednio wpływają na codzienne życie mieszkańców Powiatu. Wzajemne relacje muszą przede wszystkim obejmować kluczowe elementy polityki finansowej Powiatu i **określać najbardziej pożądaną proporcję pomiędzy wydatkami bieżącymi a wydatkami inwestycyjnymi, czyli obrazowo mówiąc – „ile środków na konsumpcję a ile środków na rozwój i lepszą przyszłość”**.

Ogromnie ważnym problemem społecznym dla Powiatu Goleniowskiego jest również określenie maksymalnego pułapu zadłużania oraz zachowania tzw. płynności finansowej budżetu. Ogrom potrzeb społeczno – gospodarczych oraz funkcjonowanie w Unii Europejskiej, wymagają od władz Powiatu prowadzenia **„prorozwojowej polityki finansowej”**, która w pierwszym rzędzie musi zmierzać do:

- 1) długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych przy jednoczesnym kontrolowaniu możliwości opłacania podatków przez mieszkańców (problem „bezrobocia”);
- 2) racjonalizacji tzw. wydatków bieżących;
- 3) wzrostu oraz poprawy efektywności wykorzystania środków na realizację inwestycji;
- 4) umiejętności przygotowywania projektów oraz pozyskiwania środków z Funduszy Strukturalnych.

Głównym czynnikiem **„długookresowej maksymalizacji dochodów bieżących”** jest przede wszystkim trwały rozwój gospodarczy, który tworzy stabilną bazę dochodową zarówno dla mieszkańców jak i budżetu Powiatu.

**„Racjonalizacja wydatków bieżących”** musi zmierzać do pełnej kontroli kosztów i ich minimalizowania. Jednocześnie musi zapewnić mieszkańcom świadczenie dla nich wszystkich niezbędnych usług na odpowiednim poziomie. Musi być konsekwentnie prowadzone stałe monitorowanie bieżących kosztów utrzymania określonych obiektów powiatowych, urządzeń oraz świadczonych usług, a szczególnie usług komunalnych.

**„Poprawa efektywności wykorzystania środków na inwestycje”** to konsekwentne doskonalenie umiejętności zawodowych osób, które odpowiedzialne są za realizowanie zadań inwestycyjnych, znajomość oraz pełne wykorzystanie procedur przetargowych i przepisów prawa o udzielaniu zamówień publicznych. Bardzo ważne jest również skracanie procesów inwestycyjnych oraz pełna kontrola zabezpieczania się przed zbytnim **rozbudowywaniem**



**„frontu inwestycyjnego”**, bowiem zawsze prowadzi to do wzrostu kosztów i bardzo często do „zapaści” finansowej inwestora (Powiatu) .

**Reasumując należy stwierdzić, że:**

- 1) STRATEGIA ROZWOJU jest długoterminowym programem oraz koncepcją działania, która służy do osiągnięcia wyznaczonych celów;
- 2) Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) jest narzędziem, które służy usystematyzowaniu procesów realizacji zadań inwestycyjnych, zawartych wcześniej w STRATEGII oraz wskazuje kolejność działań;
- 3) Wieloletni Plan Finansowy (WPF) umożliwia urzeczywistnienie celów, koncepcji i projektów, zawartych w STRATEGII i WPI, poprzez zapewnienie w kolejnych latach budżetowych źródeł ich finansowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu środków na finansowanie statutowych zadań Powiatu.

**Wieloletni Plan Finansowy zabezpiecza środki pieniężne na realizację tych zadań inwestycyjnych, których finansowanie nie naruszy bezpieczeństwa finansowego Powiatu Goleniowskiego.** Kompleksowe opracowanie STRATEGII ROZWOJU, WPI oraz WPF umożliwia Powiatowi przygotowywanie konkretnych projektów inwestycyjnych, których **współfinansowanie** oparte będzie przede wszystkim na pozyskanych środkach z Funduszy Strukturalnych.