

*dr Magdalena Mischczuk*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Politechnika Lubelska

Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin

WSTĘP

Gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego, zlokalizowaną najbliżej obywatela i w związku z tym zaspokajają istotne potrzeby mieszkańców. Finansują takie dziedziny jak: oświata, pomoc społeczna, gospodarka mieszkaniowa, gospodarka komunalna, transport i łączność, kultura. Ze względu na to, że ryzyko oznacza niepewność co do osiągnięcia założonych celów czy też możliwość urzeczywistnienia się czegoś niepożądanego [Kaczmarek, 2005, s. 52–53; Zawila-Niedźwiecki, 2013, s. 30], gminy podlegają ryzyku podobnie jak inne podmioty gospodarujące. Wynika to z nadrzędnego celu, jaki realizują gminy, tj. zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. To zaspokajanie potrzeb może nie być realizowane efektywnie właśnie w wyniku oddziaływania różnych czynników na finanse gmin.

Artykuł ma charakter poznawczy i porządkujący. Celem pracy jest identyfikacja i klasyfikacja czynników ryzyka występujących w systemie finansowym gmin. Identyfikacji tych czynników dokonano przy zastosowaniu dwóch klasyfikacji. Pierwsza z nich za kryterium przyjmuje kategorię finansową, której ryzyko dotyczy (tj. dochód, przychód, wydatek, rozchód). Druga natomiast dzieli czynniki ryzyka na zależne i niezależne od gminy. Taki podział czynników pozwala na wyodrębnienie tych, które mają charakter wewnętrzny (tkwią w gminie) lub zewnętrzny (są usytuowane w otoczeniu gminy).

CZYNNIKI RYZYKA W ZAKRESIE DOCHODÓW GMIN

Gminy gromadzą dochody ze ściśle określonych źródeł. Określa to ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST). Te dochody można podzielić, uwzględniając ich pochodzenie, na własne i zewnętrzne (uzupełniające).

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Nadbystrzycka 38D, 20-618 Lublin, tel.: +48 815 384 691, e-mail: m.mischczuk@pollub.pl

Wśród dochodów własnych można wyróżnić przede wszystkim podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach budżetu państwa oraz dochody z majątku. Pozostałe dochody własne mają marginalne znaczenie i ryzyko ich nieosiągnięcia nie będzie wpływało znacząco na realizację zadań gmin. Na dochody zewnętrzne składają się transfery z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

Na dochody podatkowe gmin składają się podatki w całości przypadające tej jednostce samorządu terytorialnego (od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz karta podatkowa) oraz udziały w podatkach budżetu państwa (tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku od osób prawnych). Z kolei opłaty zasilające budżet gmin to są przede wszystkim te, które wymienia ustawa o dochodach JST, a więc skarbowe, eksploatacyjna (tylko część przypada gminie), targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, od posiadania psów. Niemniej jednak pobieranych jest wiele innych opłat związanych z korzystaniem przez mieszkańców z usług świadczonych (bezpośrednio lub pośrednio) przez gminę, takich jak opłata za gospodarowanie odpadami, za przedszkole, za korzystanie z transportu zbiorowego czy też z tytułu użytkowania wieczystego gruntu i wiele innych [Jastrzębska, 2012, s. 113].

Ocena systemu podatków gminnych, z punktu widzenia czynników ryzyka niezależnych od samorządu, wymaga przede wszystkim zwrócenia uwagi na stopień zróżnicowania tytułów podatkowych. Pozornie występuje dywersyfikacja źródeł podatkowych w gminie, ale trzeba zauważyć, że są to w zasadzie podatki majątkowe. Brak jest wydajnych podatków przychodowych. Poza tym duża liczba tytułów podatkowych nie idzie w parze ze znaczącymi wpływami z tych podatków, tym bardziej że niektóre z nich nie są regularnie płacone. Istotne wpływy generuje tylko podatek od nieruchomości². Dwa inne podatki, dosyć wydajne fiskalnie, rolny i od czynności cywilnoprawnych mają większe znaczenie tylko w niektórych typach gmin, rolny – w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, a podatek od czynności cywilnoprawnych – w gminach o charakterze miejskim. Podsumowując można stwierdzić, że w gminach występuje tak naprawdę mała dywersyfikacja własnych wpływów podatkowych.

Ważnym czynnikiem ryzyka niezależnym od JST jest niebezpieczeństwo wprowadzenia zmian w przepisach podatkowych przez ustawodawcę. W przeszłości takie zmiany miały miejsce. Wprawdzie gminie należy się rekompensata utraconych dochodów z tytułu nowych zwolnień i ulg w podatkach lokalnych, ale zmiana może dotyczyć podatków państwowych i wpływać na dochody z podatków przypisanych gminie. Na przykład zmiana w ryczałcie ewidencjonowanym korzystna dla podatnika może spowodować rezygnację podatników z karty podat-

² Podatek od nieruchomości w 2012 r. stanowił 12,60% dochodów gmin i miast na prawach powiatu, natomiast udział podatku rolnego i podatku od czynności cywilnoprawnych w dochodach tych JST wynosił odpowiednio 1,11% i 1,07% [obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny...*, 2013, s. 654].

kowej i spadek wpływów w gminach. Ponadto nowe interpretacje przepisów podatkowych mogą przyczynić się do znacznego ubytku dochodów z podatków, jak to miało miejsce w przypadku podatku od nieruchomości, gdy wyrobiska górnicze przestały być przedmiotem tego podatku.

Innym ważnym niezależnym czynnikiem ryzyka oddziałującym na wpływy z podatków lokalnych jest pogarszanie się koniunktury gospodarczej. Szczególnie duży wpływ będzie miała recesja na kształtowanie się dochodów z podatku od nieruchomości w tej części, która obciąża podmioty gospodarcze. Ponadto dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych są bardzo wrażliwe na wahania koniunktury i w okresie jej pogorszenia spadają. Inaczej jest w przypadku podatku rolnego. Cena kwintala (decytony) żyta, która służy do kalkulacji tego podatku waha się w zależności od urodzaju. Trzeba jednak dodać, że zmiany gustów konsumentów określające popyt na to zboże mogą też odgrywać pewną rolę w kształtowaniu wpływów z tego podatku.

Do niezależnych czynników ryzyka zaliczyć trzeba również zjawiska demograficzne. Ze względu na to, że potencjał dochodowy jest silnie skorelowany z liczbą ludności [Miszczyk, 2001, s. 72], to potencjalna możliwość spadku liczby ludności czy wręcz wyludnienia się niektórych gmin stanowi istotny czynnik ryzyka niezrealizowania dochodów. Poza tym zmiany w strukturze ludności (spadek aktywnych zawodowo) może mieć też następstwa w mniejszych wpływach budżetowych.

Na wpływy z podatków lokalnych, a w szczególności od nieruchomości i rolnego nakładają się dodatkowo czynniki ryzyka zależne od gminy. Gmina ma możliwość redukcji maksymalnych stawek ogłaszanych corocznie przez Ministra Finansów w podatku od nieruchomości czy zmniejszenie ceny kwintala żyta, mającą zastosowanie do kalkulacji podatku rolnego. Ponadto gmina może zastosować na swoim terenie pozaustawowe zwolnienia i ulgi w tych dwóch podatkach dodatkowo obniżając dochody z tego tytułu. Istnieje zatem ryzyko nieprzemyślanej (populistycznej) polityki podatkowej gminy, na skutek której obniżane są podatki bez uzasadnienia ekonomicznego [Surówka, 2013, s. 62–63].

Ważnym czynnikiem ryzyka może być niewłaściwa polityka inwestycyjna prowadzona przez gminę. Brak infrastruktury technicznej zniechęca podmioty gospodarcze, ale też ludność do lokalizacji na terenie gminy, co zmniejszy w efekcie dochody z podatku od nieruchomości. Brak też właściwej infrastruktury społecznej może przyczynić się dodatkowo do odpływu ludności.

Innym czynnikiem ryzyka zależnym od gminy w zakresie podatków pobieranych przez te jednostki jest praca urzędu. Dotyczy to tych wpływów podatkowych, które regulowane są przez podatników na podstawie decyzji otrzymanych z urzędu. Nieterminowe dostarczenie wezwania do zapłaty ma skutek w późniejszym regulowaniu zobowiązań podatkowych i brak środków na rachunkach gminy.

Obok podatków lokalnych gminy pozyskują dochody z licznych opłat. Nie są one na ogół wydajne fiskalnie. Wyjątkiem jest opłata eksploatacyjna na tere-

nach bogatych w wydobywane surowce oraz opłata za gospodarowanie odpadami. Na wpływ z tych opłat będą oddziaływały czynniki ryzyka głównie niezależne od gminy, takie jak popyt rynkowy na surowce czy demograficzne związane z liczbą osób zamieszkujących gminę i zobowiązanych do wnoszenia opłaty za śmieci.

Do dochodów podatkowych w gminach należy też zaliczyć udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa. Udziały te stanowią znaczące dochody gmin, z tym że głównie wpływy realizowane są z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Wynika to z przypisanych gminom procentowych udziałów, wysokich w podatku dochodowym od osób fizycznych (39,34%) i dosyć niskich w podatku dochodowym od osób prawnych (6,71%) [ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 4, ust. 2 i 3]. Czynniki ryzyka wpływające na dochody z udziałów w podatkach budżetu państwa są podobne do tych jakie wyróżniono dla dochodów z podatków lokalnych. Są to głównie czynniki niezależne od gminy, a więc związane ze zmianą przepisów powodującą obniżenie dochodów, ze spowolnieniem gospodarczym i wreszcie z demograficznymi uwarunkowaniami. Wśród zależnych od gminy czynników ryzyka można wymienić jedynie niewłaściwą politykę inwestycyjną oddziałującą zarówno na ludność, jak i podmioty gospodarcze, pośrednio wpływającą na dochody z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych.

Czynniki ryzyka dotyczące dochodów z majątku mają charakter niezależny i zależny od gminy. Niezależne związane są z koniunkturą gospodarczą. Jej osłabienie powoduje brak zainteresowania mieszkańców kupnem gruntów, wykupem mieszkań komunalnych itp. Innym niezależnym czynnikiem jest poziom rozwoju gospodarczego gminy. Przekłada się to choćby na atrakcyjność terenów oddanych w wieczyste użytkowanie. Wysokie opłaty za to użytkowanie może być uchwalane w dużych ośrodkach miejskich. Czynniki ryzyka zależne od gminy oddziałujące na dochody z majątku dotyczą sposobów gospodarowania tym majątkiem.

Transfery z budżetu państwa zasilające gminy mają dwojaki charakter. Subwencja ogólna przydzielana jest w oparciu o pewne kryteria, których spełnienie powoduje, że gmina ją dostaje. Inaczej jest z dotacjami celowymi. Część z nich należy się gminie jako jednostce wykonującej zadania z zakresu administracji rządowej. Z kolei inne dotacje JST może otrzymać pod pewnymi warunkami, np. podjęcia określonej w przepisach inwestycji czy na skutek jakichś zdarzeń losowych. Te różnice w sposobie przydzielania tych transferów mają następstwa w czynnikach ryzyka niezrealizowania dochodów z nich płynących. Ze względu na to, że subwencja ogólna przydzielana jest głównie w oparciu o kryterium ludnościowe³ i potencjału fiskalnego to czynniki ryzyka będą podobne do tych, które dotyczą dochodów podatkowych. Z tym że szczególnie istotnym

³ Wprawdzie w części oświatowej subwencji ogólnej za kryterium przyjmuje się zadania JST w zakresie oświaty, ale te zależą lub są pochodne od liczby uczniów [Patrzałek, 2010, s. 215].

będzie czynnik demograficzny. Natomiast czynniki ryzyka nieosiągnięcia wpływów z subwencji ogólnej z tytułu niskiego potencjału fiskalnego będą różne w stosunku do tych dla dochodów podatkowych. Pożądane są bowiem mniejsze wpływy z podatków, bo im mniejszy potencjał fiskalny w stosunku do średniego dla gmin w kraju, tym większa część wyrównawcza subwencji ogólnej.

W przypadku dotacji celowych, to czy gmina je dostanie, będzie zależało przede wszystkim od czynników niezależnych od gminy. Organ administracji rządowej określa bowiem w sposób władczy i jednostronny, czy i ile dostanie gmina z tytułu dotacji celowych [Patrzałek, 2010, s. 224–225]. Natomiast zależne będzie od gminy to, czy nie będzie musiała oddawać środków z dotacji, gdy nie wykona części lub całego zadania, na który ta dotacja była przeznaczona.

CZYNNIKI RYZYKA W ZAKRESIE WYDATKÓW GMIN

Rozpatrując czynniki ryzyka, odnoszące się do realizacji wydatków, należy uwzględnić dwie grupy tych czynników. Jedna grupa czynników wynika z potrzeby zachowania odpowiedniej kondycji finansowej gminy. Z tego punktu widzenia pożądane będą jak najniższe wydatki. Stąd też ważna jest identyfikacja tych czynników ryzyka, które powodują wzrost wydatków. Druga grupa czynników ryzyka będzie natomiast związana z koniecznością uwzględnienia skuteczności działań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. W związku z tym trzeba określić te czynniki, które przyczynią się do niezrealizowania wydatków i w efekcie niezaspokojenia tych potrzeb.

Specyfika wydatków wymaga podzielenia ich ze względu na rodzaj [Jastrzębska, 2012, s. 137–138]. W związku z tym wyróżnić można wydatki bieżące i majątkowe. Wydatkami bieżącymi są między innymi wydatki na wynagrodzenia (i składki od tych wynagrodzeń), zakupy towarów i usług, świadczenia na rzecz osób fizycznych, obsługa długu gminy, dotacje na zadania bieżące, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST. Czynniki ryzyka zwiększenia tych wydatków są w zasadzie niezależne od gminy. Wynagrodzenia i ich obciążenia w postaci składek wynikają z unormowań prawnych. Zmiany ustaw w tym zakresie mogą spowodować wzrost wydatków na te cele. Ceny towarów i usług (potrzebnych do funkcjonowania urzędów, szkół, przedszkoli i innych gminnych jednostek budżetowych) wynikają z procesów gospodarczych przez co podlegają prawu popytu i podaży. Istnieje też ryzyko wzrostu cen towarów i usług (np. nośników energii) z przyczyn politycznych. Świadczenia dla osób fizycznych kształtują się pod wpływem zjawisk demograficznych (więcej osób starszych, większe wydatki na pomoc społeczną). Z kolei obsługa długu jednostki wynika z cen na rynkach pożyczkowych i jest też niezależna od gminy. Chociaż należy dodać, że dług jako konsekwencja zaciągniętych przez gminę

zobowiązań kształtowany jest również przez czynniki zależne od JST. Niewłaściwa polityka pożyczkowa gminy stwarza ryzyko dużych obciążeń obsługą długu. Podobnie jest z wydatkami z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez gminę innym jednostkom, nawet spoza sektora finansów publicznych. Zbyt pochopne czy nieprzemyślane decyzje w tych sprawach odbić się mogą na zwiększonych wydatkach.

Dotacje na zadania bieżące udzielane są różnym jednostkom. Stąd też od specyfiki tych jednostek będzie zależała identyfikacja czynników ryzyka wzrostu tych wydatków. Na przykład dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych wynikać mogą z decyzji podjętych przez władze gminy. Natomiast dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych często wynikają z przepisów prawnych (np. dotacje dla szkół niepublicznych). Zmiany w tych regulacjach mogą stać się przyczyną wzrostu wydatków. Ponadto podmioty gospodarcze realizujące zadania gmin mogą na skutek zmowy cenowej świadczyć usługi drożej niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznego.

Z dotacjami na zadania bieżące wiąże się też ryzyko niewykonania przez gminę zadań, których realizacja wynika z przepisów prawnych. Przykładem jest gospodarka odpadami. Czynniki ryzyka w tym wypadku mają charakter zależny i niezależny od gminy. Od sprawnego przeprowadzenia przetargu na wywóz i utylizację śmieci zależy realizacja tego zadania. Z drugiej strony niesolidni wykonawcy, którzy rekrutują się z podmiotów spoza sektora finansów publicznych mogą przyczynić się do nierzetelnego wykonania zadań w tym zakresie poprzez niewłaściwą lub za małą segregację odpadów [Wiśniewska, 2013, s. 206–212].

Wydatki majątkowe w gminie obejmują wszelkie inwestycje, a także zakup i objęcie akcji czy udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Szczególnie istotne są czynniki ryzyka związane z wydatkami inwestycyjnymi. Jednym z czynników zależnym od gminy będzie niewłaściwe przygotowanie finansowania inwestycji, poprzez niedoszacowanie wydatków, co może skutkować realizacją większych wydatków niż zaplanowane. Ponadto podjęcie niewłaściwych decyzji może przyczynić się w przyszłości do zwiększenia wydatków bieżących na utrzymanie nietrafionych inwestycji (np. stadiony).

Czynniki niezależne od gminy wpływające na wydatki inwestycyjne (ich wzrost lub niemożliwość realizacji) będą miały charakter polityczny (lobbing w procesie wyboru przedmiotu inwestycji, zmiana władz wykonawczych), mogą też wynikać ze zdarzeń losowych (wystąpienia katastrof czy klęsk żywiołowych) czy spowolnienia gospodarczego (konieczność cięcia wydatków z uwagi na zmniejszenie się dochodów), a także ze zmiany przepisów prawnych (np. w zakresie zamówień publicznych) czy wreszcie niekompetencji lub nieuczciwości wykonawcy inwestycji [Zioło, 2012, s. 48].

CZYNNIKI RYZYKA W ZAKRESIE PRZYCHODÓW I ROZCHODÓW GMIN

Przychody budżetowe stanowią zróżnicowaną grupę wpływów. Część z nich ma charakter zwrotny. Są to zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz emisja obligacji komunalnych. Czynniki ryzyka niezrealizowania tych przychodów będą głównie niezależne od gminy. Wynikają przede wszystkim z popytu i podaży na pieniądź na rynkach pożyczkowych. Poza tym związane są z rolą opiniodawczą i nadzorczą regionalnej izby obrachunkowej. Instytucja ta może poprzez swoją opinię lub rozstrzygnięcie nadzorcze przyczynić się do nieudzielenia kredytu przez bank lub zabronić emisji obligacji niezgodnej z przepisami prawa. Spośród czynników zależnych od gminy w zakresie realizacji przychodów zwrotnych warto wspomnieć o niekompetencjach pracowników JST, które mogą być przyczyną na przykład niewłaściwie przygotowanej emisji obligacji przychodowych wadliwie określającej źródła wykupu wyemitowanych papierów wartościowych. Ponadto czynności prawne polegające na zaciąganiu zobowiązań wymagają kontrasygnaty skarbnika gminy [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 262], stąd też od jego wiedzy i zaangażowania będzie zależało powodzenie planów wykorzystania zwrotnych wpływów.

Poza zwrotnymi wpływami wśród przychodów można wyróżnić własne środki gmin. Są to nadwyżki z lat poprzednich i przychody z prywatyzacji. Te pierwsze są wynikiem zrealizowanych dochodów i wydatków. W związku z tym czynniki ryzyka wpływające na realizację nadwyżek będą tożsame z czynnikami wpływającymi na dochody i wydatki. Natomiast identyfikacja czynników ryzyka w zakresie przychodów z prywatyzacji wymaga zwrócenia uwagi na horyzont czasowy, którego dotyczyła. W początkowym okresie funkcjonowania gmin procesy prywatyzacyjne, a w szczególności ich powodzenie zależało od czynników natury politycznej, ale też i od akceptacji opinii publicznej. Społeczne i polityczne przyzwolenie na procesy prywatyzacyjne miało charakter niezależnych od gmin czynników ryzyka niepowodzenia realizacji wpływów z prywatyzacji. Natomiast czynnikami zależnymi od gminy w realizacji środków z prywatyzacji były i są te, które wynikają za specyfiki prywatyzowanego przedsiębiorstwa i przyjętego sposobu prywatyzacji. Te sposoby dotyczą prywatyzowania poprzez: sprzedaż według rzeczywistej wartości, przetargową formę sprzedaży uwzględniającej podaż i popyt czy uwłaszczenie polegające na darmowym rozdziale tytułów własności, które w ogóle nie przyniesie wpływów [Grzymała, 2011, s. 387].

Kategoria rozchodów wiąże się głównie z wcześniej zaciągniętymi zobowiązaniami. Obejmuje zatem spłaty rat kredytów, pożyczek czy wykup obligacji komunalnych. Z punktu widzenia kondycji finansowej gminy, podobnie jak dla wydatków, pożądane jest, aby spłaty zobowiązań (dług) były jak najmniejsze. Czynniki ryzyka, które będą wpływały na wzrost długu można podzielić na zależne i niezależne od JST. Wśród zależnych czynników są te związane z podję-

tymi decyzjami o zadłużeniu się jednostki. Jednak warto dodać, że regulacje prawne w zakresie zaciągania zobowiązań przez JST uniemożliwiają nadmierne zadłużenie [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 243]. Do czynników niezależnych od gminy wpływających na wzrost zadłużenia i w związku z tym wzrost rozchodów można zaliczyć uwarunkowania gospodarcze (wzrost cen dóbr inwestycyjnych będzie powodował konieczność większego zadłużenia niż planowane) czy związane ze zmianą regulacji prawnych, przesuwające zadłużenie innych jednostek sektora publicznego na JST (na przykład zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej) [Walczak, 2014, s. 295].

W procesie spłat zobowiązań może pojawić się ryzyko braku środków do regulowania długu. Ze względu na to, że źródłem spłaty zobowiązań mogą być nadwyżki z lat ubiegłych i przychody pożyczkowe, to czynniki ryzyka wpływające na te kategorie będą oddziaływały również na rozchody.

PODSUMOWANIE

Identyfikacja czynników ryzyka w systemie finansowym gmin pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Najczęściej powtarzającym się zewnętrznym czynnikiem ryzyka we wszystkich kategoriach finansowych jest zmiana regulacji prawnych oraz sytuacja gospodarcza. Innymi ważnymi czynnikami zewnętrznymi potencjalnie zagrażającymi wykonaniu dochodów czy powodujące wzrost wydatków są zjawiska demograficzne. Ponadto wśród czynników ryzyka niezależnych od JST można wyróżnić te, które dotyczą tylko jednej z kategorii, np. mała dywersyfikacja dochodów, kłęski żywiołowe, nadzorczą rolę RIO. W czynnikach ryzyka zależnych od gminy najczęściej pojawia się niewłaściwa praca urzędników.

LITERATURA

- Grzymała Z., 2011, *Restrukturyzacja gospodarki komunalnej* [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch i J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kaczmarek T.T., 2005, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa.
- Miszczuk M., 2001, *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. E. Sobczak, Prace Naukowe AE we Wrocławiu.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013, GUS, Warszawa.

- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).
- Walczak P, 2014, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wiśniewska M., 2013, System gospodarki odpadami komunalnymi [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa.
- Zawiła-Niedźwiecki J., 2013, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnieniu ciągłości działania organizacji*, edu-Libri, Kraków–Warszawa.

Streszczenie

Gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Stanowią więc administrację publiczną zlokalizowaną najbliżej obywatela. Zaspokajają zatem istotne potrzeby mieszkańców, gdyż finansują takie ważne dziedziny jak: oświatę i wychowanie, pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, transport i łączność, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, kulturę fizyczną, gospodarkę mieszkaniową. Ze względu na to, że ryzyko oznacza niepewność co do osiągnięcia założonych celów czy też możliwość urzeczywistnienia się czegoś niepożądanego, gminy podlegają ryzyku podobnie jak inne podmioty gospodarujące. Wynika to z nadrzędnego celu, jaki realizują gminy, tj. zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. To zaspokajanie potrzeb może nie być realizowane efektywnie właśnie w wyniku oddziaływania różnych czynników na finanse gmin.

Artykuł ma charakter poznawczy i porządkujący. Dotyczy identyfikacji i klasyfikacji czynników ryzyka występujących w systemie finansowym gmin. Identyfikację tych czynników umożliwiają przyjęte dwie klasyfikacje. Pierwsza z nich za kryterium przyjmuje kategorię, której to ryzyko dotyczy. Zgodnie z tym można wyróżnić ryzyko w zakresie realizowanych: dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Druga z kolei klasyfikacja dzieli te czynniki na zależne i niezależne od gminy, czyli tkwiące wewnątrz i na zewnątrz jednostki.

Najczęściej powtarzającym się zewnętrznym czynnikiem ryzyka we wszystkich kategoriach finansowych jest zmiana regulacji prawnych oraz sytuacja gospodarcza, a wewnętrznym niewłaściwa praca urzędników. Innymi ważnymi czynnikami zewnętrznymi, potencjalnie zagrażającymi wykonaniu dochodów czy powodujące wzrost wydatków, są zjawiska demograficzne.

Słowa kluczowe: czynniki ryzyka, system finansowy, gminy

Risk Factors in the Financial System of Gminas

Summary

The basic local government unit is the gmina. Hence, gminas constitute public administration located closest to the citizen. They, therefore, satisfy essential needs of the citizens, because they fund such important branches as: education, social assistance, municipal services, transport and communication, culture and protection of cultural heritage, physical culture, housing. Due to the fact that risk is associated with uncertainty in terms of achieving the set goals or with the possibil-

ity to materialize something undesirable, gminas also undergo risk, similarly to other enterprises. This results from the main goal realized by gminas, that is satisfying needs of the local community. This move may not be carried out effectively due to various factors influencing finances of gminas.

The article is of cognitive and ordering nature. It concerns the identification and classification of risk factors found in the financial system of gminas. The identification of such factors is possible on the basis of the two accepted classifications. The first takes as a criterion a category that this risk concerns. According to this category, one can distinguish the risk in terms of the realized incomes, outcomes, revenues, and expenses.

The other classification divides these factors into dependent on and independent of the gmina, that is those inside and outside of the unit. The most recurrent exterior risk factor in all the financial categories are the change of legal regulations and the economic situation, whereas the interior factor concerns incorrect work of officials. Other important exterior factors, which potentially threaten exercising income or cause the growth of expenditure, are demographic phenomena.

Keywords: risk factors, financial system, gminas

JEL: H71, H72, H74