

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 392

Gospodarka regionalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Elżbieta Sobczak
Dariusz Głuszczyk
Marek Obrębalski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-510-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Franciszek Adamczuk: Szlak turystyczny Via Sacra w Euroregionie Nysa jako regionalny produkt turystyczny	9
Tomasz Bartłomowicz, Lucyna Wojcieszka: Metody wyborów dyskretnych w badaniach preferencji konsumentów usług hotelarskich powiatu jeleniogórskiego	17
Iwona Franczak: Specjalne strefy ekonomiczne jako czynnik aktywizacji gospodarczej regionu	26
Dariusz Głuszczuk: Regionalny fundusz wspomagania transakcji finansujących innowacje – ujęcie koncepcyjne.....	36
Maria Kola-Bezka: Wybrane uwarunkowania klimatu przedsiębiorczości w regionach wschodniego pogranicza UE i Białorusi	44
Marian Maciejuk: Wykorzystanie funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007-2013.	53
Aneta Męcza: Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej w Polsce – wstępna ocena	62
Jan Polski: Spójność terytorialna jako podstawa polityki regionalnej	73
Jan Stachowicz, Sławomir Olko: Procesy wdrażania regionalnej strategii innowacji jako reifikacja sieci działań – przykład województwa śląskiego	81
Jadwiga Suchecka, Edyta Żmurkow-Poteralska: Innowacyjność a zmiany strukturalne rynku pracy w województwie łódzkim.....	90
Olimpia Stanaszek: Badanie jakości życia w Polsce.....	99
Edyta Szafranek: Zintegrowane inwestycje terytorialne jako narzędzie budowy potencjału obszarów funkcjonalnych. Przykład Kędzierzyńsko-Kozielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego	109
Marek Szajt: Przestrzenne zróżnicowanie w finansowaniu działalności B+R jako miara potencjału innowacyjnego	119
Kinga Szmigiel: Nowa koncepcja finansowania innowacji w przedsiębiorstwach w okresie programowania 2014-2020	129
Piotr Szwinta: Możliwości rozwoju transgranicznych klastrów turystycznych w Polsce	138
Grzegorz Tekieli: Niewykorzystany kapitał ludzki w podregionach województwa dolnośląskiego	147
Arkadiusz Wojtkiewicz: Efekty społeczne bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Jeleniej Górze oraz w powiecie jeleniogórskim.....	155
Jolanta Zawora: Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce	164

Summaries

Franciszek Adamczuk: Via Sacra as a regional tourism product in the Neisse Euroregion	9
Tomasz Bartłomowicz, Lucyna Wojcieszka: Discrete choice methods in the research of preferences of hospitality services consumers in Jelenia Góra district	17
Iwona Franczak: Special economic zones as a factor for activating regional economies	26
Dariusz Głuszczyk: Regional support fund for the financing innovations transactions – conceptual approach	36
Maria Kola-Bezka: Selected determinants of entrepreneurship climate in the regions of eastern borderland of the eu and belarus	44
Marian Maciejuk: The use of European Union funds in local government units in Lower Silesia Voivodeship in the period 2007-2013	53
Aneta Mędzia: The european grouping of territorial cooperation in Poland – preliminary assessment	62
Jan Polski: Territorial cohesion as the basis for the regional policy	73
Jan Stachowicz, Sławomir Olko: Implementation of the regional innovation strategy as the network of activities – example of the Śląskie Voivodeship	81
Jadwiga Suchecka, Edyta Żmurkow-Poteralska: Innovation vs. structural changes in the labour market in the Lodzkie province	90
Olimpia Stanaszek: Study of quality of life in Poland	99
Edyta Szafranek: Integrated territorial investments as a tool of building the capability of functional areas on the example of Kędzierzyńsko-Kozielski Sub-regional Functional Areas	109
Marek Szajt: Spatial differentiation in funding of R&D activity as a measure of innovative potential	119
Kinga Szmigiel: A new concept of innovations financing in enterprises in the programming period 2014-2020	129
Piotr Szwinta: Tourism clusters development prospects in the border-adjacent areas of Poland	138
Grzegorz Tekieli: Unused human capital of Lower Silesia Voivodeship sub-regions	147
Arkadiusz Wojtkiewicz: Social effects of foreign direct investment in Jelenia Góra and the district of Jelenia Góra	155
Jolanta Zawora: Local differences in the financial situation of municipalities in Poland	164

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: jolazawora@gmail.com

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN W POLSCE

LOCAL DIFFERENCES IN THE FINANCIAL SITUATION OF MUNICIPALITIES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.392.18

Streszczenie: Celem opracowania jest próba oceny sytuacji finansowej samorządów gminnych w Polsce i jej zróżnicowania w ujęciu regionalnym w latach 2007-2013. Analizę przeprowadzono stosując podział gmin na: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie (z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu). Do oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano wskaźniki: dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, samodzielności finansowej, zdolności do realizacji inwestycji, wyniku budżetu i wyniku operacyjnego oraz zadłużenia. W latach 2007-2013 sytuacja finansowa gmin i miast na prawach powiatu w Polsce pogorszyła się. Zmniejszył się zakres samodzielności finansowej gmin, spadły również ich możliwości inwestycyjne. Jednocześnie pogorszyły się wyniki finansowe gmin oraz wzrosło ich zadłużenie. W konsekwencji nastąpiło ograniczenie skali inwestycji samorządowych. W 2013 r. sytuacja finansowa gmin uległa nieznacznej poprawie.

Słowa kluczowe: sytuacja finansowa gmin, samodzielność finansowa, możliwości inwestycyjne, zadłużenie.

Summary: The aim of the study is to make the assessment of the financial situation of municipalities in Poland and its diversity in different regions in 2007-2013. The analysis was carried out by using the following division of municipalities: rural, urban-rural and urban areas (city with district rights were distinguished). Various indicators were used to assess the financial situation of municipalities: total income and own income per inhabitant of municipality, financial independence, the ability to realize the investments, budget outturn and the operating result, debt. The financial situation of Polish municipalities worsened in 2007-2013. Both the range of financial autonomy of municipalities and investment opportunities decreased. At the same time the financial results worsened and the debt increased. As a result, there has been a reduction of local government investments.

Keywords: financial situation of municipalities, financial independence, investment opportunities, debt.

1. Wstęp

Proces zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) odnosi się do działań operacyjnych, a także do decyzji strategicznych i rozwojowych, które wpływają na funkcjonowanie i rozwój społeczności lokalnych. W warunkach niepewności i możliwej dekonstrukcji na zarządzających JST spada szczególna odpowiedzialność za sytuację finansową danej jednostki [Owsiak (red.) 2011]. Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej obecnej i przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej, pozwala także określić możliwości rozwojowe samorządu. Istotne jest ponadto uzyskanie danych o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem sytuacji finansowej samorządu [Filipiak (red.) 2009].

Celem opracowania jest próba oceny sytuacji finansowej samorządów gminnych w Polsce i jej zróżnicowania w ujęciu regionalnym w latach 2007-2013. Oceny dokonano w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu. Analizę przeprowadzono na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, opracowań Ministerstwa Finansów, a także danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Do oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano wskaźniki:

- dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;
- samodzielności finansowej;
- zdolności do realizacji inwestycji;
- wyniku budżetu oraz wyniku operacyjnego;
- zadłużenia.

2. Dochody i wydatki gmin

W procesie kształtowania kierunków wydatkowania środków finansowych ważna jest baza dochodowa, którą dysponuje samorząd oraz jej stabilność, a także dynamika zmian i struktura dochodów. Analiza dochodów budżetowych dostarcza informacji umożliwiających podejmowanie bezpiecznych dla funkcjonowania jednostki samorządu decyzji, dotyczących zarówno bieżącej, jak i przyszłej działalności [Dyblewski i in. 2010, s. 74].

Szczególna pozycja gmin i miast na prawach powiatu (gmin miejskich, którym przyznano prawo wykonywania również zadań samorządu powiatowego) wśród szczebli samorządu terytorialnego w Polsce znajduje potwierdzenie w strukturze dochodów tego sektora. Dochody gmin wraz z miastami na prawach powiatu stanowiły w latach 2007-2013 średnio 77,8% (odpowiednio 43,6 i 34,1%) łącznych dochodów JST w Polsce. Zasobność samorządów gminnych i ich możliwości rozwojowe oceniono na podstawie wskaźników wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej gminy. Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że

najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na mieszkańca w latach 2007-2013 dysponowały miasta na prawach powiatu. Natomiast najniższymi dochodami własnymi w przeliczeniu na mieszkańca dysponowały gminy wiejskie. Dochody wszystkich gmin w badanym okresie wzrastały (tabela 1).

Tabela 1. Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy według typów gmin (w zł)

Lata	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy:				Dochody własne na 1 mieszkańca gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	2217,3	3677,5	2209,9	2292,9	1365,3	2416,6	1063,2	849,7
2008	2396,3	3890,3	2418,9	2511,8	1562,0	2704,2	1234,1	986,3
2009	2427,8	3967,8	2510,6	2644,8	1503,1	2622,4	1205,7	972,9
2010	2654,4	4264,6	2733,3	2922,2	1560,5	2713,3	1270,9	1048,1
2011	2791,8	4508,6	2870,8	3047,4	1637,0	2850,7	1361,7	1131,9
2012	2847,8	4865,1	2989,4	3146,9	1701,6	2971,4	1444,3	1212,1
2013	2941,9	5067,1	3052,3	3222,9	1785,9	3160,9	1530,1	1300,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Analizując wartość dochodów przypadających na mieszkańca gminy można założyć duże zróżnicowanie przestrzenne. Widoczne są znaczne dysproporcje pomiędzy dochodami najbogatszych gmin (w tym województwa: mazowieckiego, pomorskiego i dolnośląskiego) oraz gmin najmniej zasobnych, leżących przede wszystkim w województwach: opolskim, lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim. W latach 2007-2013 dochody ogółem w przeliczeniu na mieszkańca gminy wahały się od 4000 zł (w województwie mazowieckim) do około 2700 zł w gminach województwa opolskiego. W okresie tym utrzymywały się również istotne różnice w poziomie dochodów własnych, od 2695 zł na mieszkańca w gminach województwa mazowieckiego do około 1000 zł w województwach: lubelskim i podkarpackim [GUS 2007, 2009, 2011, 2013].

Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetu danej jednostki samorządowej jest podstawową determinantą jej samodzielności finansowej (zarówno w sferze dochodowej, jak i wydatkowej) [Zawora 2008, s. 40]. Mimo wzrostu dochodów ogółem gmin zmniejszył się w badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach ogółem tych jednostek. Należy wskazać na duże zróżnicowanie województw w zakresie samodzielności finansowej gmin, najniższy poziom wskaźnika wystąpił w gminach województw: podkarpackiego i lubelskiego (średnio w badanym okresie wyniósł 38 i 38,5%), a najwyższy w województwach: mazowieckim – 66,5%

oraz dolnośląskim – 62,8%, przy średnim poziomie wskaźnika dla kraju wynoszącym 55% (tabela 2).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, jako miernik samodzielności wydatkowej, pozwala wyciągnąć wnioski co do swobody gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi [Surówka 2013, s. 114]. Analizując poziom wskaźnika, można zauważyć, że udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin i miast na prawach powiatu kształtował się w poszczególnych województwach na poziomie zbliżonym do średniej krajowej (20%), wahając się od 22% w gminach województwa pomorskiego do 18% w opolskim i lubuskim (tabela 2). Regionalne zróżnicowanie poziomu dochodów gmin (w tym przede wszystkim wysokości wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem) nie przekładało się zatem na wielkość realizowanych inwestycji gminnych.

Tabela 2. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne gmin* według województw w latach 2007-2013 (%)

Wyszczególnienie	Dochody własne gmin w relacji do dochodów ogółem				Wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem			
	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Polska	55,2	54,9	53,1	54,5	19,8	22,7	21,5	16,8
Łódzkie	55,1	53,0	54,3	57,0	19,5	23,8	18,1	18,4
Mazowieckie	69,6	68,2	63,4	64,7	20,7	21,4	18,6	15,9
Małopolskie	51,1	50,1	48,5	51,5	20,2	21,7	21,5	14,9
Śląskie	59,2	61,3	57,9	58,0	21,2	22,7	19,6	18,8
Lubelskie	39,5	38,1	37,3	38,6	16,4	19,5	22,8	18,3
Podkarpackie	37,6	38,3	37,3	39,5	16,9	20,6	23,5	18,0
Podlaskie	43,7	42,7	44,1	46,5	16,8	25,2	25,7	18,6
Świętokrzyskie	41,7	41,8	40,3	42,7	14,6	23,4	24,9	16,5
Lubuskie	49,9	47,3	50,7	52,8	18,1	24,4	18,0	11,7
Wielkopolskie	53,6	55,6	54,8	55,1	21,4	22,8	23,1	15,1
Zachodniopomorskie	55,7	55,9	53,8	56,9	18,1	20,1	23,4	16,8
Dolnośląskie	62,7	63,5	61,3	62,9	22,9	25,6	21,7	16,4
Opolskie	51,4	51,5	51,3	54,6	20,9	19,1	18,7	13,6
Kujawsko-pomorskie	47,1	48,5	49,0	49,6	18,0	20,0	22,7	18,5
Pomorskie	56,5	56,5	54,3	52,3	22,2	21,4	25,5	19,6
Warmińsko-mazurskie	44,6	43,6	43,2	45,0	16,1	19,8	22,6	14,5

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Tabela 3. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne według rodzajów gmin (%)

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy:				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,0	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	22,0	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Najwyższym wskaźnikiem udziału dochodów własnych charakteryzowały się miasta na prawach powiatu (wyniósł średnio 65%), jednak w tych jednostkach wystąpił największy spadek wskaźnika. Najniższymi dochodami własnymi dysponowały gminy wiejskie (38%). Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały podatności na wahania koniunkturalne i związane z nimi poziom oraz zmiany dochodów własnych (tabela 3). Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin (obserwowany do 2010 r.) wiązał się ze wzrostem dochodów transferowych z budżetu państwa, a także systematycznie wzrastającym zadłużeniem samorządów. W latach 2012-2013, mimo nieznacznego wzrostu wskaźnika udziału dochodów własnych, wydatki inwestycyjne znacząco spadły.

3. Zdolność gmin do realizacji inwestycji

Możliwości rozwojowe samorządów lokalnych uzależnione są od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Oceny możliwości rozwojowych można dokonać na podstawie kategorii wolnej kwoty i jej relacji do dochodów ogółem gmin. Dochody budżetowe ogółem pomniejszone o bieżące wydatki (zawierające wydatki na obsługę zadłużenia) stanowią tzw. wolne środki netto określające możliwości inwestycyjne gmin [Sokołowski, Żabiński (red.) 2011].

Zdolność do finansowania inwestycji w poszczególnych rodzajach gmin kształtowała się na zbliżonym poziomie, nieznacznie wyższymi wolnymi środkami w badanym okresie dysponowały gminy wiejskie, ponadto jedynie w tej grupie gmin zdolność inwestycyjna nieznacznie wzrosła. W pozostałych typach gmin nastąpił

w analizowanym okresie spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi (tabela 4).

Tabela 4. Wskaźnik wolnych środków netto oraz samofinansowania gmin (%)

Lata	Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gminy:				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej
2007	20,1	24,0	17,0	17,4	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	20,6	20,0	18,9	19,9	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	14,9	14,0	16,3	18,7	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	16,7	14,9	16,3	18,5	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	18,0	14,8	18,3	20,0	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	16,0	16,6	17,7	19,2	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	15,3	18,2	16,5	18,7	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: opracowane na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl oraz danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl>.

Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych można zauważyć, że zmiany potencjału inwestycyjnego gmin wykazywały tendencje zbliżone do zmian tempa wzrostu gospodarczego. Najniższa podatność na spowolnienie gospodarcze wystąpiła w gminach wiejskich. Warto również podkreślić, że wysoki udział dochodów własnych (obserwowany przede wszystkim w miastach na prawach powiatu) nie przekładał się na wyższy poziom potencjału inwestycyjnego. Gminy wiejskie, które charakteryzowały się wśród poszczególnych typów gmin najniższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, miały najwyższe możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi.

Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi [Ministerstwo Finansów 2014]. Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009-2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%. W latach 2012-2013 wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych samorządów gminnych wzrósł poziom ich samofinansowania (tabela 4). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi miały gminy wiejskie, najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

4. Deficyt i zadłużenie gmin

Na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych wskazuje również spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin. Najniższy spadek wskaźnika odnotowano w gminach wiejskich, jednocześnie w tej kategorii gmin generowano najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, co oznacza, że gminy wiejskie posiadały relatywnie więcej środków na realizację inwestycji lub spłatę zadłużenia (tabela 5). Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, wprowadzonego regulacjami art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określanego od 2014 r. indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie mogą zwiększać zadłużenia. Konieczność dostosowania budżetów do nowych regulacji wpłynęła na wyraźne zmniejszenie liczby samorządów, które osiągnęły deficyt operacyjny. Deficyt operacyjny w 2013 r. wystąpił w 26 gminach (w 2012 r. takich gmin było 84, a w 2011 r. – 166) oraz w 3 miastach na prawach powiatu.

Tabela 5. Wyniki budżetów i wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gmin (%)

Lata	Wyniki budżetów w relacji do dochodów ogółem gminy:				Wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej
2007	2,7	2,1	1,1	1,4	11,1	13,4	10,4	11,6
2008	-1,3	-3,5	-1,6	-0,2	10,9	11,8	10,9	12,8
2009	-10,8	-11,7	-8,3	-6,1	5,2	6,4	8,3	10,8
2010	-8,9	-9,4	-5,5	-10,3	3,2	4,7	4,9	7,4
2011	-4,2	-8,2	-5,5	-5,2	5,3	5,4	6,0	7,2
2012	-1,2	-4,1	-0,5	0,7	5,4	4,8	6,9	8,6
2013	0,9	-1,1	0,3	0,9	6,9	6,0	8,3	9,8

Źródło: opracowane na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl oraz danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl>.

Analizując salda budżetowe gmin, można zauważyć, że od 2008 r. sytuacja finansowa gmin pogarszała się, najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w latach 2009-2011 (tabela 5). Osiągnięte przez gminy i miasta na prawach powiatu w 2013 r. wyniki budżetów były bardziej korzystne niż w latach poprzednich. W 2013 r. większość gmin osiągnęła nadwyżkę (59,5%), jedynie w miastach na prawach powiatu, mimo ograniczenia dynamiki wydatków inwestycyjnych, dominowały jednostki deficytowe

(55,4%), co potwierdziło wrażliwość tych jednostek na ograniczenie dynamiki dochodów budżetowych. Najwyższy deficyt wystąpił w miastach na prawach powiatu województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie jego wartość w relacji do dochodów przekroczyła 10%. Gminy zakończyły 2013 r. nadwyżką budżetową w wysokości 600 886 tys. zł, stanowiącą 0,8% osiągniętych dochodów. Jedynie gminy województw śląskiego i małopolskiego zakończyły 2013 r. deficytem, którego wartość stanowiła odpowiednio 1%, 0,3% ich dochodów. Niewielki deficyt (244 tys. zł) na koniec 2013 r. wystąpił również w gminach województwa zachodniopomorskiego.

Narastanie deficytu budżetowego doprowadziło do istotnego wzrostu zobowiązań gmin. Dług JST ogółem wzrósł w latach 2007-2013 z poziomu 25,9 mld zł do 69,2 mld zł. Zadłużenie gmin wzrosło w tym czasie z 10 mld zł do 25,8 mld zł, natomiast miast na prawach powiatu – z 11,3 mld zł do 30,9 mld zł. Jednocześnie jednostki te miały największy udział w generowaniu długu sektora samorządowego (ich średni udział wyniósł łącznie 82%).

Poziom zadłużenia w stosunku do rocznych dochodów samorządu – podstawowy wskaźnik zadłużenia stosowany do końca 2013 r. – był najniższy w gminach wiejskich, w których średni poziom wskaźnika w badanym okresie wyniósł 22,8%, w tym okresie udział zobowiązań w dochodach gmin i miast na prawach powiatu wynosił średnio 38,3%. Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia dotyczył lat 2009-2011, w tym czasie przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji. W 2013 r. w większości gmin zadłużenie nieznacznie spadło. Obniżenie przeciętnej relacji zobowiązań do dochodów odnotowano w każdym z typów gmin – w gminach miejskich o 2 punkty procentowe (do 33,5%), w gminach miejsko-wiejskich o 1,2 punktu procentowego (do 34,6%), w gminach wiejskich o 1 punkt procentowy (do 27,8%). W miastach na prawach powiatu wskaźnik zadłużenia pozostał na poziomie zbliżonym do lat poprzednich (47,5%) [Ministerstwo Finansów 2014]. Do 77 jednostek zmniejszyła się w 2013 r. liczba gmin, w których relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60% (w 2012 r. było ich 82). Natomiast wśród miast na prawach powiatu w 2013 r. w 6 jednostkach zobowiązania przekroczyły próg 60% rocznych dochodów budżetu [KRRIO 2014].

Najwyższe przeciętne zadłużenie w relacji do dochodów gmin dotyczyło w 2013 r. jednostek województwa zachodniopomorskiego – 41,6% i świętokrzyskiego – 39,5%. Najniższe przeciętne zadłużenie gmin odnotowano w województwie podlaskim – 26,6% i lubelskim – 26,8%. Biorąc pod uwagę poszczególne typy gmin, najmniej zadłużone były gminy wiejskie województw: łódzkiego – 23,2% i lubelskiego – 23,8%.

Wśród miast na prawach powiatu najwyższe zadłużenie w relacji do dochodów dotyczyło miast na prawach powiatu województwa kujawsko-pomorskiego (70,4% w 2013 r.), wielkopolskiego (59,4%) i dolnośląskiego (57,1%). Najniższe przeciętne zadłużenie miast odnotowano w województwie śląskim (29%) i opolskim (35,3%).

5. Zakończenie

Główne problemy, które uwidoczniły się w gospodarce finansowej polskich gmin w latach 2007-2013 i wpłynęły na pogorszenie sytuacji finansowej tych jednostek, wynikają z silnego powiązania finansów samorządowych z koniunkturą gospodarczą, co przy niekorzystnych zmianach ustawowych w systemie finansowania samorządów skutkowało ograniczeniem ich samodzielności finansowej oraz pogorszeniem wyników finansowych i operacyjnych. W badanym okresie można zaobserwować spadek możliwości inwestycyjnych gmin przy jednoczesnym wzroście ich zobowiązań.

Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wpłynęła już w 2012 r. na ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, co przyczyniło się do zahamowania dynamiki zadłużenia. W 2013 r. ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin.

Po 2014 r. mogą utrzymać się niekorzystne trendy w finansach samorządu terytorialnego. Istotnym zagrożeniem są wzrastające wydatki bieżące, w tym narastające niedostateczne finansowanie zadań związanych z oświatą oraz pomocą społeczną, a także wzrastające koszty obsługi zadłużenia i w konsekwencji niski poziom nadwyżki operacyjnej. Na pogorszenie kondycji finansowej samorządów istotnie wpływa niestabilność prawna warunków otoczenia samorządu, w tym nakładanie na JST dodatkowych zadań bez stosowania przy tym odpowiednich rekompensat finansowych z budżetu centralnego.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B. (red.), 2009, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013*, <http://www.finanse.mf.gov.pl> (2.11.2014).
- Owsiak S. (red.), 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Sokołowski J., Żabiński A. (red.), 2011, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2014.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.