



Złożenie pracy online:
2016-05-30 18:11:15
Kod pracy:
2584/2704/CloudA

Krystyna Woźniak
(nr albumu: 21762)

Praca magisterska

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin powiatu limanowskiego

Financial independence of local government units as illustrated with an example of communes in Limanowa district

Wydział: Wydział Nauk Społecznych i Informatyki

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: współczesna rachunkowość

Promotor: dr Katarzyna Jermakowicz

Serdecznie dziękuję
Pani Promotor dr Katarzynie Jermakowicz
za poświęcony czas, okazaną życzliwość
i cenne wskazówki merytoryczne
w trakcie pisania pracy



Streszczenie

Samodzielność jest nieprzerwalnie związana z samorządem terytorialnym. Kwestia tej samodzielności rozpatrywana jest w kilku płaszczyznach: prawnej, organizacyjnej, majątkowej, finansowej. Aspekty te są ściśle ze sobą powiązane, wzajemnie się przenikają, dlatego bardzo trudno jest je oddzielić od siebie. Szczególnie istotny jest aspekt finansowy.

Celem niniejszej pracy jest prezentacja zagadnień dotyczących samodzielności finansowej gmin i próba oceny stopnia samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego w zestawieniu z danymi ogólnopolskimi. W pracy podjęto próbę zweryfikowania hipotezy badawczej, która mówi, że istnieje duże zróżnicowanie między stopniem samodzielności finansowej gmin wiejskich i miejskich.

Do realizacji celu wykorzystano dane wtórne udostępnione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie, Ministerstwo Finansów oraz Główny Urząd Statystyczny. Dostępność powyższych danych wyznaczyła zakres czasowy badań, który obejmuje lata 2010-2014.

Badaniem zostały objęte gminy powiatu limanowskiego w podziale na grupy: gminy miejskie i gminy wiejskie w zestawieniu ze średnimi gmin w kraju. Na podstawie przeprowadzonej analizy budżetów gmin w zakresie kształtowania dochodów i wydatków budżetowych oraz wyniku finansowego i zobowiązań gmin, a także na podstawie analizy wskaźnikowej pozytywnie zweryfikowano hipotezę badawczą. Stopień samodzielności finansowej gmin jest zróżnicowany zarówno w powiecie limanowskim jak również w skali kraju i uzależniony jest przede wszystkim od typu gminy.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, decentralizacja, samodzielność finansowa, finanse samorządu terytorialnego, zadłużenie, limity zadłużenia JST, sytuacja finansowa



Abstract

Independence is inseparably linked to the local government. The question of this independence has been given consideration in a few aspects: legal, organisational, in terms of assets and finance. These aspects are strictly related to one another. The financial aspect is of special significance.

The objective of this thesis is to present the issues regarding financial independence of communes as well as attempt to assess the degree of financial independence enjoyed by communes of Limanowa district in comparison with the data pertaining to the whole country. The thesis also aims at an attempt to verify the research hypothesis whereby there exists a huge differentiation between the degrees of financial independence achieved by rural and urban communes.

With a view to attaining the objective the secondary data was used that was made available by: the Regional Accounting Chamber in Cracow, the Ministry of Finance and the Central Statistical Office of Poland. The availability of the said data accounted for the time bracket of the research spanning over the years 2010-2014.

The research involved communes of Limanowa district divided into the following groups: urban communes and rural communes as compared to the average values for communes in Poland. The research hypothesis was verified as valid based on the performed analysis of the commune budgets in terms of shaping the budget revenues and expenditure, the financial results and obligations incurred by communes as well as the ratio analysis. The degree of financial independence of communes is varied both in Limanowa district and on the national scale and it depends first and foremost on the type of commune.

Keywords

local government, decentralization, financial independence, local government finances, indebtedness, debt limits JST, financial situation



Spis treści

Wstęp.....	3
------------	---

Rozdział I

Pojęcie, istota i uwarunkowania samodzielności samorządu terytorialnego..... 5

1.1. Pozycja samorządu terytorialnego w Polsce	5
1.1.1. Geneza, pojęcie i organizacja samorządu terytorialnego w Polsce.....	5
1.1.2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego	8
1.1.3. Podmiot, przedmiot i sposób wykonywania władzy	12
1.1.4. Decentralizacja samorządu terytorialnego i jej zakres.....	13
1.2. Istota i zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego	17
1.2.1. Pojęcie i istota samodzielności	17
1.2.2. Zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego	18
1.1.3. Uwarunkowania samodzielności finansowej jednostek samorządowych.....	20
1.3. Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową a granice jego samodzielności.....	22
1.3.1. Cele i przedmiot nadzoru	22
1.3.2. Organy nadzoru	24
1.3.3. Kryterium nadzoru i środki nadzoru	28

Rozdział II

Samodzielność finansowa gmin wg obowiązujących przepisów prawnych 30

2.1. Budżet jako narzędzie planowania finansowego	30
2.1.1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego i jego struktura a samodzielność władz w prowadzeniu gospodarki budżetowej	30
2.1.2. Samodzielność władz jednostek samorządu terytorialnego na etapie wykonania budżetu.....	34
2.2. Samodzielność dochodowa.....	36
2.2.1. Dochody własne wyznacznikiem samodzielności dochodowej	36
2.2.2. Subwencje ogólne i dotacje celowe jako źródła dochodów gminy a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	42
2.3. Samodzielność wydatkowa.....	44
2.3.1. Samodzielność samorządu terytorialnego a kierunki wydatków budżetowych i rodzaje realizowanych zadań	44
2.3.2. Kompetencje władz lokalnych w zakresie decydowania o wydatkach budżetowych	48



2.4. Deficyt i zadłużanie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych	50
2.4.1. Przyczyny zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego	50
2.4.2. Podstawy prawne zaciągania długu przez samorządy a kwestia samodzielności władz lokalnych.....	52
2.5. Determinanty samodzielności finansowej gmin	55
2.5.1. Czynniki niezależne od aktywności gmin	55
2.5.2. Czynniki zależne od aktywności gmin	58
2.6. Wskaźniki do oceny samodzielności finansowej gmin	59
2.6.1. Wskaźniki budżetowe	59
2.6.2. Wskaźniki na mieszkańca.....	62
2.6.3. Wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych.....	62
Rozdział III	
Gospodarka budżetowa gmin powiatu limanowskiego.....	64
3.1. Charakterystyka gmin powiatu limanowskiego	64
3.2. Cel, zakres i metodyka badań	67
3.3. Poziom, struktura i dynamika dochodów gmin	68
3.4. Poziom, struktura i dynamika wydatków gmin	77
3.5. Wyniki budżetów i zadłużenie gmin	82
Rozdział IV	
Analiza wskaźnikowa stopnia samodzielności analizowanych gmin	86
4.1. Wskaźniki budżetowe.....	86
4.2. Wskaźniki na mieszkańca.....	95
4.3. Wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych	98
4.5. Podsumowanie wyników badania i wnioski.....	102
Zakończenie	108
Spis literatury	110
Spis aktów prawnych	116
Źródła internetowe	116
Spis rysunków	117
Spis tabel	117
Spis wykresów.....	118



Wstęp

Samodzielność jest nieprzerwalnie związana z samorządem terytorialnym. Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, które na mocy ustaw zostały upoważnione do prowadzenia określonej polityki na swoim terytorium. Niezwykle istotne jest racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi, przy równoczesnym zachowaniu nadrzędności publicznego interesu.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest pojęciem złożonym. Kwestia tej samodzielności rozpatrywana jest w kilku płaszczyznach: prawnej, organizacyjnej, majątkowej, finansowej, podatkowej. Aspekty te są ściśle ze sobą powiązane, wzajemnie się przenikają, dlatego bardzo trudno jest je oddzielić od siebie. Szczególnie istotny jest aspekt finansowy. Zakres samodzielności finansowej gmin, a także ich pozycję finansową określają Konstytucja oraz uzupełniające przepisy ustaw.

Celem niniejszym pracy jest prezentacja zagadnień dotyczących samodzielności finansowej gmin i próba oceny stopnia samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego w zestawieniu z danymi ogólnopolskimi. Zakres czasowy badań obejmuje okres pięcioletni od 2010 do 2014 r.

Ze sformułowanego celu ogólnego wynikają cele szczegółowe:

1. Jaka jest struktura dochodów gmin i jaki jest zakres samodzielności dochodowej gmin?
2. Jaka jest zdolność gmin do finansowania działalności inwestycyjnej i czy ma to związek z udziałem dochodów własnych?
3. Jak kształtuje się wynik operacyjny gmin powiatu jako miernik zdolności do finansowania inwestycji?
4. Czy gminy posiadają zdolność do zadłużania się?

Na podstawie przyjętych celów pracy sformułowano następującą hipotezę badawczą. Istnieje duże zróżnicowanie między stopniem samodzielności finansowej gmin miejskich i wiejskich.

Sformułowany wyżej cel wyznacza zakres i układ pracy, która składa się z czterech rozdziałów z których wyodrębnić można dwa rozdziały teoretyczne oraz dwa rozdziały empiryczne.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający, zaprezentowano w nim pojecie, organizację oraz podstawy prawne działania samorządu terytorialnego w Polsce. W dalszej części



tego rozdziału przedstawiono zagadnienia dotyczące decentralizacji w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę poświęcono istocie, zakresie i uwarunkowaniom samodzielności finansowej jednostek samorządowych. Scharakteryzowano także problematykę dotyczącą kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową gmin.

W rozdziale drugim przedstawiono samodzielność finansową gmin z perspektywy samodzielnego prowadzenia gospodarki budżetowej. Zasadnicza część rozważań odnosi się do aspektu dochodowego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na strukturę dochodów w kontekście samodzielności finansowej gmin. Przedstawiono także zagadnienia dotyczące samodzielności w zakresie dokonywania wydatków oraz zaciągania długu publicznego i korzystania z instrumentów dłużnych. W dalszej części tego rozdziału scharakteryzowano czynniki determinujące zakres samodzielności finansowej gmin. Zaprezentowano także zestaw wskaźników służący do oceny samodzielności finansowej gmin.

Rozdział trzeci zawiera krótką charakterystykę gmin powiatu limanowskiego oraz zakres i metodykę przeprowadzonych badań. Zasadnicza część koncentruje się na analizie gospodarki budżetowej gmin powiatu limanowskiego ze szczególnym uwzględnieniem poziomu, struktury, dynamiki dochodów i wydatków budżetowych gmin. Analizie poddano także wyniki budżetów oraz na jakim poziomie kształtuje się zadłużenie gmin. Analizę stopnia samodzielności gmin powiatu limanowskiego przeprowadzono w zestawieniu ze średnimi ogólnopolskimi.

W rozdziale czwartym podjęto się próby dokonania analizy wskaźnikowej samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego. Dokonując oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wykorzystano zestaw wskaźników Ministerstwa Finansów, które zostały zdefiniowane w trzech grupach: wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca, wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych. Analizę wskaźnikową gmin powiatu limanowskiego przeprowadzono w zestawieniu ze średnimi gmin w kraju. W końcowej części zaprezentowano podsumowanie wyników badań empirycznych i wnioski.

Część teoretyczna opiera się na fachowej literaturze – książki, czasopisma, akty prawne, strony internetowe, które przedstawiają zagadnienia dotyczące gospodarki budżetowej i samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

W części empirycznej do analizy wykorzystano sprawozdania budżetowe gmin powiatu limanowskiego udostępnione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie, sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego udostępnione przez Ministerstwo Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.



Rozdział I

Pojęcie, istota i uwarunkowania samodzielności samorządu terytorialnego

1.1. Pozycja samorządu terytorialnego w Polsce

1.1.1. Geneza, pojęcie i organizacja samorządu terytorialnego w Polsce

Dzisiejsza polska samorządność ma długie i bogate tradycje¹. Geneza samorządu terytorialnego sięga czasów starożytności. Jego powstanie jest efektem procesu rozwoju cywilizacyjnego. Dzieje samorządu terytorialnego związane są z długotrwałą ewolucją określoną historycznie. Instytucja ta wyłoniła się w rezultacie długotrwałego procesu rozwoju społecznego i gospodarczego².

Polskie doświadczenia w organizacji samorządu sięgają XIX wieku, kiedy to Polska była pod zaborami. Po odzyskaniu niepodległości działania mające na celu ujednoczenie administracji samorządowej na obszarze Rzeczypospolitej przerwane zostały przez wojnę. Polityczne skutki wojny nie sprzyjały odtworzeniu samorządności w Polsce, czego wyraźnym przejawem była w 1950 r. ustawowa likwidacja samorządu terytorialnego w Polsce.

Pod koniec lat 80 – tych XX wieku w ramach przyspieszonych procesów politycznych i ustrojowych pojawiła się możliwość odbudowy samorządu terytorialnego. 8 marca 1990 r. Sejm uchwalili ustawę o samorządzie terytorialnym, która została wdrożona na terenie całego kraju.

Powołanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy jest przejawem decentralizacji władzy publicznej, rozumianej jako podział kompetencji władczych pomiędzy różne poziomy administracji publicznej³.

W latach 1990 – 1998 w Polsce funkcjonował jednoszczeblowy model samorządu terytorialnego. Gmina miejska, wiejska czy miejsko wiejska była podstawowym i jedynym szczeblem tego samorządu. W następnych latach podjęto szereg działań, którego celem była dalsza decentralizacja administracji publicznej.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku zostały wprowadzone nowe szczeble samorządu terytorialnego tj. samorząd powiatowy i samorząd województwa, obok już funkcjonującego

¹ K. Sikora, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Wydawca Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010, s. 60.

² E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2012, s. 13.

³ J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce: doświadczenia – problemy – perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 5 – 6.



samorządu gminnego⁴. Zmienił się także podział terytorialny kraju, a jednostkami tego zasadniczego podziału stały się gminy, powiaty i województwa⁵.

Przeprowadzona reforma samorządowa była wsparta gwarancjami konstytucyjnymi funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – zasadami: decentralizacji władzy publicznej, unitarności państwa, pomocniczości, domniemania kompetencji samorządu terytorialnego oraz przysługiwania samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych. Reforma ta miała na celu:

- decentralizację zarządzania sprawami publicznymi,
- zwiększenie efektywności działania instytucji zarówno w skali ogólnokrajowej jak i regionalnej, lokalnej (np. ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ochrona zdrowia),
- wzrost racjonalności wydatków publicznych,
- decentralizację systemu finansów publicznych, poprzez możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej przez województwa, powiaty, gminy a przede wszystkim gospodarki budżetowej,
- uporządkowanie systemu kompetencyjnego w jednostkach administracji publicznej oraz poprawę przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych zarówno na szczeblu centralnym jak i samorządowym,
- usprawnienie mechanizmów funkcjonowania rządu, modernizację administracji rządowej centralnej i terenowej,
- stworzenie możliwości awansu począwszy od stopnia podstawowego np. władze gminy, powiatu, województwa, kończąc na władzach centralnych,
- wykreowanie instrumentów prowadzenia polityki regionalnej,
- przystosowanie podziału terytorialnego naszego kraju do standardów Unii Europejskiej, podział ten ma zasadnicze znaczenie dla rozwijania współpracy między krajowymi i zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego⁶.

Pojęcie samorządu terytorialnego jest szeroką konstrukcją⁷. W literaturze przedmiotu mamy znaczną ilość oraz różnorodność definicji. Wiąże się to z rozbieżnościami, jakie

⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012 r., s. 16-17.

⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.)

⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s. 18.

⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2012, s. 9.



istnieją, co do istoty samorządu terytorialnego oraz relacji zachodzących między państwem, a samorządem terytorialnym.

Z najstarszych definicji samorządu terytorialnego (dotyczących dwudziestolecia międzywojennego) warto przybliżyć poglądy T. Bigi i J. Panejki.

J. Panejko tak definiuje samorząd terytorialny – samorząd jest zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy lokalne, które nie podlegają hierarchicznie innym organom oraz samodzielne zgodnie z przepisami ustawy i ogólnego porządku prawnego.

Wg T. Bigo samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, które są powołane przez ustawy⁸. Wydaje się, że poglądy o korporacyjnym charakterze samorządu terytorialnego T. Bigi właściwiej oddają istotę obecnego samorządu terytorialnego⁹.

Według EKST samorząd terytorialny rozumiany jest jako prawo i zdolność wspólnot lokalnych w granicach określonych przez prawo do kierowania i zarządzania ważną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich ludności¹⁰.

Przywrócenie samorządu terytorialnego w latach 90 – tych dało podstawy do opracowania nowych definicji, które są reprezentowane m.in. przez Z. Leońskiego i M. Chmaja.

Z. Leoński określa samorząd terytorialny podając jego istotne cechy do których zalicza się:

- zabezpieczenie zgodnie z przepisami prawa, określonym grupom społecznym oraz wyłonionym organom, prawo do zarządzania własnymi sprawami,
- grupy obligatoryjnie z mocy ustawy uczestniczą w wykonywaniu samorządu,
- grupy te oraz ich organy wykonują zadania, które należą do administracji publicznej,
- zarządzanie to odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacja), natomiast nadzór nad samorządem terytorialnym przewidują przepisy ustawy.

Z kolei M. Chmaj twierdzi, że samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa i powstały z mocy przepisów prawnych związek społeczeństwa lokalnego. Powołany jest on do samodzielnego wykonywania administracji publicznej i wyposażony w środki materialne, które umożliwiają realizację nałożonych zadań¹¹.

⁸ M. Chmaj, *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s.15-17.

⁹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁰ Tamże, s. 30.

¹¹ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.17-19



Z przedstawionych definicji samorządu terytorialnego wynika, że jest on formą przekazywania kompetencji, zadań oraz środków finansowych do niższych szczebli administracji publicznej. Samorząd jest więc formą decentralizacji¹².

Samorząd terytorialny składa się z określonych elementów, które tworzą jego ustrój:

- danego terytorium i mieszkańców, których łączy więź wspólnotowa,
- zadań publicznych mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych,
- władz posiadających autonomię decyzyjną, władze te wybierane są w demokratycznych wyborach,
- majątku, finansów a także wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego,
- instrumentów realizacyjnych, w tym również instrumentów prawnych.

Samorząd terytorialny ma charakter wielowymiarowy. Jest integralną częścią państwa, jako jedna z ważnych instytucji publicznych. Samorząd terytorialny to przestrzenny system, który organizuje działalność poprzez zagospodarowanie. Posiada wymiar społeczny, gdyż grupuje jednostki oraz społeczności lokalne i regionalne. Ma także aspekt techniczny, grupuje urządzenia infrastrukturalne, za pomocą których świadczy usługi publiczne. Tak więc samorząd terytorialny to przestrzeń, złożony obszar zarówno bliski jak i daleki. Nasze życie zależy bowiem od tego co dzieje się w otoczeniu dalszym – świecie, jak również od funkcjonującego samorządu terytorialnego¹³.

1.1.2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego

Ustrój samorządu terytorialnego jest przedmiotem regulacji wielu źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹⁴.

Pierwszoplanowym aktem normatywnym, który określa zasady działania samorządu terytorialnego jest **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z 2 kwietnia 1997 r.¹⁵. Zawiera ona wiele regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego.

Bezpośrednio do samorządu terytorialnego nawiązują przepisy Konstytucji RP takie jak fragment preambuły, art. 15, art.16 oraz rozdział VII, który w całości jest poświęcony samorządowi terytorialnemu.

¹² K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 19.

¹³ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu...*, op. cit., s. 16-20.

¹⁴ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.19.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)



Z preambuły wynika, że Konstytucja stanowi „prawa podstawowe dla państwa”, które są oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości a także współdziałaniu władz i dialogu społecznym¹⁶.

Konstytucja RP wyraźnie ujmuje prawa samorządu w art. 15 ust. 1, który mówi, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Zgodnie z art. 16 ust. 2 „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Część istotną zadań publicznych, która przysługuje mu w ramach ustaw samorząd wykonuje na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu¹⁷.

Rozdział VII Konstytucji RP – art. 163. mówi, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, jednakże jest możliwość powołania innych jednostek samorządu terytorialnego, które precyzuje ustawa. W myśl art. 165 JST mają osobowość prawną, a także przysługują im prawo wolności oraz inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządowych podlega ochronie sądowej. Art. 171 stanowi o charakterze nadzoru, jaki jest sprawowany nad działalnością samorządu terytorialnego (kryterium legalności). Podmiotami uprawnionymi do nadzoru nad działalnością JST są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, oraz Regionalne Izby Obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Sejm może na wniosek Prezesa Rady Ministrów rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego jeżeli narusza on w sposób rażący Konstytucję lub inne ustawy. Ponadto w myśl art. 172 przyznano jednostkom samorządu terytorialnego prawo do zrzeszania się¹⁸.

Wśród innych przepisów Konstytucji RP mających znaczenie dla samorządu terytorialnego należy wymienić art. 184, który to określa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także innych sądów administracyjnych w kwestii kontroli nad działalnością administracji publicznej. Ponadto zgodnie z art. 203 ust.2 Najwyższa Izba Kontroli może sprawować kontrolę nad działalnością organów samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, rzetelności i gospodarności¹⁹.

¹⁶ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.21.

¹⁷ J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC Samorządu Terytorialnego – Poradnik nie tylko dla radnych*, pr. zbior. pod. red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010 r., s.10.

¹⁸ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.21-22.

¹⁹ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny*, Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach, Siedlce 2010, s.8.



Następnym ważnym aktem prawnym, który określa ideę samorządności terytorialnej jest **Europejska Karta Samorządu Terytorialnego**²⁰. Sporządzona została w Strasburgu w 1985 roku, a ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku²¹. W Polsce obowiązuje od 1994 roku²².

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego ma jedynie zastosowanie do samorządu lokalnego, w Polsce odnosi się do samorządu gminnego i powiatowego. Dla samorządu województwa mają zastosowanie regulacje Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego przyjętej w 1997 roku²³, Polska jednak nie ratyfikowała EKSR.

EKST w art. 4 podkreśla, że odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosić powinny w pierwszej kolejności organy władzy, które są najbliższe obywateli. Władze lokalne mają swobodę działania we wszystkich sprawach, które nie są wyłączone z ich kompetencji lub nie wchodzą w zakres kompetencji innych organów władzy²⁴. Karta przewiduje także zgodnie z art. 8 możliwość ustanowienia nadzoru – kontroli administracyjnej nad działalnością wspólnot lokalnych²⁵.

Art. 9 tejsze Karty odnosi się do zasad finansowania realizowanych zadań przez wspólnoty lokalne. Aby zagwarantować samodzielność działania społeczności lokalnych w zakresie realizacji zadań własnych EKST przewiduje zagwarantowanie tym podmiotom własnych i równocześnie wystarczających zasobów finansowych, którymi będą mogły swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień²⁶. Część tych zasobów winna pochodzić z podatków lokalnych i opłat. Karta przewiduje także ochronę społeczności lokalnych, które są słabsze finansowo poprzez zastosowanie procedur wyrównawczych czy też działań równoważących. Mają one na celu skorygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodu jak również wydatków jakie ponoszą dane jednostki samorządu terytorialnego. Ważny jest także zapis który mówi, że systemy finansowe powinny być wystarczająco elastyczne i zróżnicowane, aby w miarę możliwości odpowiadały rzeczywistym zmianom zachodzącym na poziomie kosztów. Samorządy lokalne mają zagwarantowany dostęp do środków finansowych także wówczas gdy dochody własne

²⁰ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607)

²¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 30.

²² A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s.8.

²³ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.22.

²⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 30.

²⁵ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny...* op. cit., s.8.

²⁶ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s.139.



zostały ograniczone w wyniku dekonstrukcji. EKST zapewnia jednostkom samorządowym dostęp do krajowego rynku kapitałowego w celu umożliwienia finansowania zadań inwestycyjnych²⁷.

Najliczniejszą grupę aktów prawnych, które regulują ustrój samorządu terytorialnego w Polsce są **ustawy zwykłe**. Ich katalog jest pokaźny, co wiąże się ze złożonością polskiego samorządu terytorialnego jak również z różnorodnym charakterem działalności, jaki podejmowany jest przez organy JST.

Do najważniejszych ustaw (mających najszerze zastosowanie) zaliczamy:

- Ustawę o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.,
- Ustawę o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r.,
- Ustawę o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.,
- Ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 20 czerwca 2002 r.,
- Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r.,
- Ustawę o referendum lokalnym z 15 września 2000 r.,
- Ustawę o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.²⁸.

Źródłem prawa samorządowego są także **statuty** poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Statut określa wewnętrzną organizację danej jednostki, a także tryb pracy organów jednostek samorządu terytorialnego. Statut ma rangę prawa miejscowego, podlega zamieszczeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁹. Jego uchwalenie jest wyrazem swobody jednostek samorządowych w kształtowaniu wewnętrznego ustroju. Statuty muszą być zgodne z ustawami, które jako akty stoją wyżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁰.

²⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 30.

²⁸ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.23.

²⁹ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s.9-10.

³⁰ M. Chmaj, *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.23.



1.1.3. Podmiot, przedmiot i sposób wykonywania władzy

Istotę samorządu terytorialnego określa podmiot, przedmiot i sposób wykonywania zadań publicznych.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkująca określony obszar, zorganizowana w terytorialny związek, określa się ją mianem wspólnoty samorządowej³¹. Podmiotem są obywatele, mieszkańcy, którzy mają określone potrzeby i interesy. Są oni równocześnie podatnikami, wyborcami oraz konsumentami usług publicznych.³² Przynależność obywateli do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa, od momentu zamieszkania na danym terenie. Nikt nie może nam odmówić przynależności do wspólnoty samorządowej. Organy samorządowe nie mogą nas tej przynależności pozbawić czy też z niej wykluczyć³³.

Podmiotami są także władza i administracja samorządowa, tworzą one razem zbiorowy ośrodek decyzyjny w rozwoju i funkcjonowaniu jednostki samorządowej. Posiadanie przez gminę podmiotowości wiąże się z prawem odrębności interesów. Samorząd terytorialny ma przyznaną przez państwo osobowość prawną tj. zdolność prawną, może więc być podmiotem praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym. Oznacza to możliwość zaciągania pożyczek i kredytów, emisję obligacji oraz sprzedaż majątku. Samorząd terytorialny dysponuje samodzielnością decyzyjną, podlega ona ochronie sądowej³⁴.

Samorząd ma uniwersalny charakter, gdyż obejmuje swym zasięgiem wszystkich mieszkańców i dotyczy całego terytorium państwa. Dzięki takim rozwiązaniom tworzą się lokalne wspólnoty samorządowe, które łączy sieć wzajemnych połączeń³⁵.

Przedmiotem działania samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych przyznanых przez państwo. Wykonywane zadania przez samorząd to zadania własne i zlecone. Zadania własne samorządy wykonują samodzielnie z własnych środków. Istota zadań zleconych polega na zabezpieczeniu przez państwo kwestii finansowych związanych z realizacją tych zadań³⁶.

³¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...* op. cit. s. 15.

³² E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu ...*, op. cit., s. 18.

³³ K. Sikora, *Samodzielność gminy ...*, op. cit., s.48-49.

³⁴ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu ...*, op. cit., s. 18-20.

³⁵ W. Lis, *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych, Europa Środkowa i Wschodnia Biblioteka Narodowa”, 2012, nr 1, s.163.

³⁶ K. Sikora, *Samodzielność gminy ...*, op. cit., s. 49-50.



Przedmiotowe ujęcie koncentruje więc uwagę na sprawach publicznych, mających na celu polepszenie warunków bytowych wspólnoty samorządowej. Tak więc w samorządzie jako strukturze nawiązywane są więzi i zachodzą wzajemne oddziaływania³⁷.

Władzę publiczną tworzą instytucje. Instytucje te mają ustawowe kompetencje aby podejmować decyzje władcze wiążące obywateli oraz inne podmioty prawa³⁸. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy poprzez wykonywanie zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne samodzielnie, ale ich działania podlegają nadzorowi ze strony państwa. O zakresie przyznanej prawem samodzielności decydują przepisy dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym, które określają kto i kiedy może wkraczać w sferę działalności samorządu terytorialnego³⁹.

1.1.4. Decentralizacja samorządu terytorialnego i jej zakres

Decentralizacja jest złożonym pojęciem. Stanowi przedmiot badań w aspekcie ekonomicznym, prawnym, socjologicznym i politycznym⁴⁰.

W ujęciu ogólnym decentralizacja rozumiana jest jako przekazywanie kompetencji i zadań państwa w dół do jednostek niższego szczebla⁴¹.

W Polsce wyrazem decentralizacji jest wielopoziomowa instytucja samorządu terytorialnego⁴². Decentralizacja samorządu w Polsce funkcjonuje w jej obecnej formie od 1999 roku. Od tego okresu czasu mówi się o próbie wdrożenia samodzielności finansowej we wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego tj. w gminie, powiecie i województwie samorządowym.

Reforma administracji publicznej w Polsce w 1999 roku miała na celu:

- przeniesienie wielu kompetencji i zadań z poziomu władzy centralnej do gmin, powiatów i województw,
- zmianę sposobu gromadzenia oraz wydatkowania środków finansowych na cele publiczne odchodząc od silnej centralizacji finansów publicznych,

³⁷ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu ...*, op. cit., s. 18.

³⁸ W. Lis, *Istota i rola ...*, op. cit., s. 164.

³⁹ K. Sikora, *Samodzielność gminy ...*, op. cit., s. 50.

⁴⁰ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s.381.

⁴¹ G. Bywalec, *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr11-12, s.124.

⁴² A. Piekara, *Koncepcja samorządu terytorialnego*, [w:] *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, pr. zbior. pod. red. E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2011, s.18.

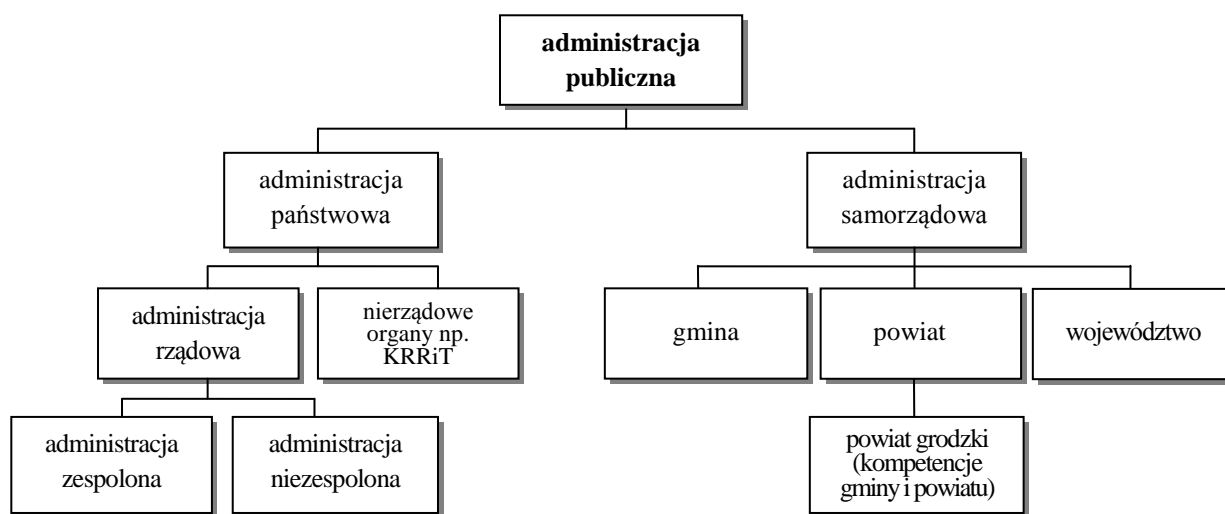


- budowę demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, poprzez wprowadzenie do władz gmin, powiatów i województw reprezentantów społeczności lokalnych i regionalnych na podstawie demokratycznych wyborów⁴³.

Decentralizacja wiąże się z przekazaniem części uprawnień władzy centralnej do organów niższego szczebla. Istota decentralizacji sprowadza się zatem do wyposażenia organów niższego szczebla w określoną sferę samodzielności⁴⁴. Decentralizacja ma na celu skoncentrowanie się władz centralnych na sprawach o charakterze ogólnym i równocześnie odciążenie od zajmowania się sprawami szczegółowymi. Jednocześnie sprawy lokalne będą skuteczniej załatwiane przez struktury terenowe⁴⁵.

Samorząd terytorialny jest więc podstawową formą decentralizacji administracji publicznej (władzy publicznej). Ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej czyli podział tejże władzy między administrację państwową (centralną administrację rządową) i administrację samorządową (terytorialne wspólnoty mieszkańców), co przedstawia poniższy rysunek⁴⁶.

Rysunek 1. Schemat administracji publicznej w Polsce



Źródło: K. Głębocki, *Zarządzanie zadaniami publicznymi; wybrane aspekty*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s.7.

⁴³ M. Kiczek, *Samowystarczalność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w kontekście wyzwań globalizacyjnych na przykładzie gmin powiatu rzeszowskiego ziemskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Szczeciński; Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2014, nr 8, s.68.

⁴⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.13.

⁴⁵ E. Babula, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, [w:] *ABC Administracji; TOM I*, pr. zbior. pod red. S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek, Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 2013, s.46.

⁴⁶ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s.11.

Administracja państwowa to rząd oraz podległe mu jednostki, w tym Prezes Rady Ministrów, ministrowie, a także kilka podmiotów administracyjnych, które nie są zaliczane do administracji rządowej, gdyż nie podlegają rządowi np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z rysunkiem nr 1 rządowa administracja państwowa dzieli się na administrację zespoloną i niezespoloną. Administracja zespolona to jednostki, które podlegają wojewodzie np. policja, państwowa straż pożarna, kuratorium oświaty. Administracja niezespolona podlega bezpośrednio poszczególnym ministrom np. izby skarbowe, urzędy skarbowe⁴⁷.

Administracja samorządowa jest wykonywana przez jednostki samorządu terytorialnego. Występuje na trzech poziomach terytorialnych: gminy, powiatu, województwa. Organami władzy na poszczególnych poziomach są:

- rada gminy, wójt (względnie burmistrz lub prezydent) – na poziomie gminy,
- rada powiatu, zarząd powiatu na czele ze starostą – na poziomie powiatu,
- sejmik województwa, zarząd województwa na czele z marszałkiem – na poziomie województwa.

Charakterystycznym ogniwem administracji publicznej są powiaty grodzkie, dotyczą one wyłącznie największych miast⁴⁸.

Decentralizacja w odniesieniu do samorządu terytorialnego oznacza, więc wykonywanie zadań publicznych samodzielnie tj. we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność z zastosowaniem środków władczych zgodnie z obowiązującymi ustawami oraz z zagwarantowaną ochroną sądową w tym zakresie. Realizowane zadania przez samorząd terytorialny obejmują w pierwszej kolejności sprawy nastawione na zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej, która zamieszkuje dane terytorium⁴⁹. Równolegle istnieje potrzeba skonstruowania systemu gromadzenia środków, aby można było wykonywać zadania na szczeblu samorządowym. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego odbywa się na dwa sposoby. Pierwszy sprowadza się do przekazania środków z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji. Drugi sposób polega na umożliwieniu samorządom gromadzenia dochodów własnych, które przeznaczone są na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań mieszkańców na szczeblu lokalnym, i regionalnym. Model ten aktywizuje

⁴⁷ K. Głębocki, *Zarządzanie zadaniami publicznymi; wybrane aspekty*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s.6-8.

⁴⁸ Tamże, s.6-8.

⁴⁹ W. Niemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, pr. zbior. pod. red. R. Mastalski R, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s.381-382.



społeczności lokalne, a także przyczynia się do efektywnego rozdzielania i wydatkowania środków publicznych⁵⁰.

Decentralizacji zadań w administracji publicznej musi iść w parze z decentralizacją finansów publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Istota decentralizacji finansowej polega na zapewnieniu warunków do samodzielnego kreowania i gromadzenia środków finansowych, które następnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi będą mogły być przeznaczone na sfinansowanie odrębnych zadań własnych oraz zleconych⁵¹.

Posiadana wiedza na szczeblu lokalnym pozwala bardziej racjonalnie i ekonomicznie gospodarować dobrami publicznymi na swym obszarze. Samorządy lokalne dzięki posiadanej przewadze informacyjnej są w stanie dostarczać swoim społecznościom dóbr publicznych o niższej cenie i lepszej jakości, niż wówczas gdyby decyzje te zapadały na szczeblu wyższym. W wyrazie finansowym powinno to prowadzić do racjonalizacji budżetów samorządowych⁵².

Decyzje zwłaszcza dotyczące wydatków mogą być podejmowane przez władze samorządowe bardziej racjonalnie niż przez władze centralne. To z kolei przyczynia się do wzrostu efektywności podejmowanych działań. Decentralizacja może także prowadzić do trudności dotyczących rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej czy też trudności z koordynacją realizacji celów strategicznych państwa. Sedno procesu decentralizacji zależy bowiem od sposobu działania władz centralnych, a nie wyłącznie od wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w określone zasoby⁵³.

Powszechnie uważa się, że samorząd terytorialny działa szybciej, sprawniej, taniej oraz z większym stopniem trafności. Podejmowane działania na szczeblu lokalnym są bardziej racjonalne i oszczędne⁵⁴.

W Polsce problematyka decentralizacji jest szczególnie istotna, polega na przekształceniu dawnego scentralizowanego ustroju w ustrój demokratyczny, mający służyć potrzebom społeczności lokalnej⁵⁵.

⁵⁰ M. Kiczek, *Samowystarczalność finansowa...*, op. cit., s.69-70.

⁵¹ R. Mastalski R, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe...*, op. cit. s.382-383.

⁵² G. Bywalec, *Dylematy decentralizacji ...*, op. cit., s.137.

⁵³ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s.14.

⁵⁴ T. Sowiński, *Decentralizacja finansów publicznych warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa*, „Anales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia Sectio H. Oeconomia” 2012, vol. XLVI, 3, s. 63.

⁵⁵ J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC Samorządu ...*, op. cit., s.12.



1.2. Istota i zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

1.2.1. Pojęcie i istota samodzielności

Samodzielność wg definicji *Słownika Współczesnego Języka Polskiego* rozumieć należy jako osobną, odrębną całość, funkcjonującą niezależnie, możliwość radzenia sobie bez niczyjej pomocy⁵⁶. *Słownik PWN* definiuje z kolei samodzielność jako możliwość decydowania o sobie, niezależność od kogoś, od czyjegoś wpływu⁵⁷.

Samodzielna instytucja nie ulega niczym wpływom bądź naciskom, może sama decydować o sobie, nie podlega również niczyjej kontroli⁵⁸. Podmiot posiadający samodzielność winien posiadać możliwość organizowania i angażowania zasobów, aby móc zrealizować ustalony cel oraz określone zadania publiczne⁵⁹.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wieloznacznym pojęciem. Samodzielność definiuje się jako – gwarantowana konstytucyjnie, wyodrębniona i określona prawem sfera działalności przez dane jednostki samorządu terytorialnego. To narzędzie, które umożliwia podejmowanie im własnych decyzji bez wcześniejszej ingerencji organów państwowych, ale z możliwością ich weryfikacji ex post (za pomocą nadzoru), gdyż jednostki te są podmiotami zdecentralizowanej administracji. Istotne jest także to, że samodzielność jako prawo do samostanowienia JST posiada ochronę prawną⁶⁰.

Samodzielność JST jako jedna z podstawowych zasad ustrojowych polskiego samorządu ma swoje źródło w Konstytucji RP – art. 16, ust. 2 i w art. 165, ust. 2. oraz w ustawach samorządowych. Do zasady samodzielności nawiązuje także Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 4. Mówi on, że społeczności lokalne zgodnie z określonym prawem mają pełną swobodę działania we wszystkich sprawach, które nie wchodzą w zakres kompetencji innych organów władzy, czy też nie są wyłączone z ich kompetencji. W literaturze przedmiotu akcentuje się wieloaspektowość tej zasady, a także podkreśla jej różnorakie aspekty (w tym aspekt ustrojowy, majątkowy, finansowy). Zasada samodzielności

⁵⁶ B. Dunaj, *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996, s.998.

⁵⁷ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/samodzielność.html>, (data odczytu 29.08.2015)

⁵⁸ M. Bańko (red), *Inny Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.546.

⁵⁹ R. Gawłowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji polityk publicznych*, [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, pr. zbior. pod. red. D. Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s.204-205.

⁶⁰ R. Marchaj, *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 450.



ma także ścisły związek z innymi prawnymi zasadami, a w szczególności z zasadą decentralizacji oraz subsydiarności⁶¹.

Obecna trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego nie ma budowy hierarchicznej⁶². Każda z tych jednostek wykonuje zadania określone ustawą, w które nie może wkraczać jednostka wyższego szczebla⁶³. Województwo, powiat, gmina są od siebie niezależne organizacyjnie, kompetencyjnie i personalnie, co wzmacnia dodatkowo samodzielność jednostek samorządowych⁶⁴.

Samodzielność jednostek samorządowych jest rozumiana wielopłaszczyznowo zarówno jako podstawowa cecha samorządu, jako cel i skutek decentralizacji, a także jako władztwo do samodzielnego podejmowania decyzji. Samodzielność ta powinna być szanowana przez państwo we wszystkich aspektach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, albowiem samorząd terytorialny jako podmiot faktycznie samodzielny będzie skutecznie działać w imieniu państwa⁶⁵.

1.2.2. Zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Stosownie do zapisów ustawy o samorządzie województwa, samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie terytorialnym wyróżnia się następujące sfery samodzielności JST:

- własny majątek oraz prawa majątkowe – jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo własności oraz inne majątkowe prawa stanowiące ich mienie, które jest niezbędne do wykonywania powierzonych im zadań,
- osobowość prawna – województwo, powiat i gmina posiadając osobowość prawną realizują swoje ustawowe zadania na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Tak więc osobowość prawna oznacza odrębność od państwa czyli od osoby prawnej wspomnianych jednostek samorządu terytorialnego,
- stanowienie prawa – organy województwa, powiatu, gminy mają prawo do stanowienia na swoim obszarze przepisów powszechnie obowiązujących (akty prawa

⁶¹ R. Marchaj, *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania...*, s. 450.

⁶² Tamże, s. 450.

⁶³ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s.16-17.

⁶⁴ R. Marchaj, *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania ...*, op. cit. .s. 450.

⁶⁵ M. Kamiński, *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem terytorialnym a granice jego samodzielności*, pr. zbior. pod red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 28-29.



miejscowego), stanowienie tychże przepisów odbywa się wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego,

- przyznane źródła dochodów – posiadanie przez jednostki samorządowe dochodów własnych kreuje ich podmiotowość. JST mają także prawo do udziałów dotacji z budżetu państwa, subwencji, oraz prawo do emitowania papierów wartościowych, zaciągania pożyczek i kredytów,
- prawo do podejmowania własnych działań – województwom, powiatom i gminom przyznano prawo do podejmowania własnych działań w ramach terytorialnie i rzeczowo określonych kompetencji i zadań,
- prawo do zarządzania swymi sprawami poprzez organy, które są wybierane demokratycznie – organy mają prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, także statutu jednostki,
- utworzenie administracji na szczeblu województwa, powiatu, województwa w celu realizacji zadań,
- merytoryczne i formalne oddzielenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa – wyodrębnienie budżetów jednostek samorządowych jest procesem decentralizacji systemu finansowego w kraju, odgraniczenie budżetów jest podstawą do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej przez te jednostki,
- ochrona sądowa samodzielności – samodzielność województwa, powiatu, gminy określona przepisami prawnymi, podlega sądowej ochronie,
- nadzór nad działalnością JST – nadzór nie może naruszać prawnie przyznanej jednostkom samorządowym samodzielności, rozstrzygnięcia nadzorcze, które byłyby niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁶⁶.

Samodzielność jednostek lokalnych można analizować w ujęciu:

- prawnym – samodzielność ta wynika z porządku prawnego stosownie, do którego jednostka samorządowa wyposażona została w osobowość prawną. Wiąże się to z niezależnością oraz możliwością stanowienia o własnych sprawach,
- politycznym – wiąże się z prawem do wyboru określonego kierunku działania, który jest zgodny z ideą organizacji czy z ideą polityczną określonej partii. Jest związana bezpośrednio z realizacją spraw danej społeczności lokalnej,

⁶⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.31-32.



- organizacyjnym – wiąże się z przyznaniem praw do tworzenia własnych organów, a także do tworzenia własnych jednostek organizacyjnych oraz obsadzania stanowisk,
- gospodarczym – wiąże się z realizacją zadań oraz prowadzeniem działalności gospodarczej przez daną jednostkę samorządową,
- finansowym – to prawo do decydowania o strukturze oraz wysokości dochodów, a także o rodzajach i rozmiarach wydatków⁶⁷.

O samorządzie terytorialnym mówimy wówczas, gdy jest zachowana w pewnym obszarze niezależność organów samorządowych od organów rządowych, natomiast organy samorządowe mogą swobodnie ustalać hierarchię i zakres zadań własnych, a także wydatków, które wiążą się z realizacją tych zadań. Swoboda ta jest uzależniona jednak od możliwości finansowych jednostek samorządowych⁶⁸.

1.1.3. Uwarunkowania samodzielności finansowej jednostek samorządowych

Duże znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma jej samodzielność finansowa. W wymiarze praktycznym samodzielność gminy determinowana jest posiadaniem przez jednostkę środków finansowych oraz majątku, który służy do wykonywania zadań⁶⁹. Zasoby finansowe pozwalają na realizację zadań bieżących, rozwojowych, co w połączeniu z właściwym zarządzaniem finansami zapewnia nie tylko prawidłowe funkcjonowanie gminy, ale i rozwój danej jednostki samorządowej⁷⁰. Gospodarka finansowa ma więc decydujący wpływ na lokalny rozwój gospodarczy⁷¹.

Samodzielność finansową jednostek samorządowych można definiować wielopłaszczyznowo. Można ją rozpatrywać jako:

- prawo do samostanowienia planu finansowego (budżetu) oraz branie odpowiedzialności za jego wykonanie,
- możliwość kształtowania struktury dochodów własnych,

⁶⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2010, nr 81, s.137-138.

⁶⁸ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit. s.28-29.

⁶⁹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s. 138.

⁷⁰ M. Jaworska, A. J. Kozuch, *Możliwości rozwoju lokalnego w kontekście zróżnicowania samodzielności finansowej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich Polski Wschodniej*, „Optimum, Studia Ekonomiczne”, 2011, nr 6(54), s. 221.

⁷¹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s. 138.



- swobodę decydowania o rodzaju i wielkości wydatkowania środków publicznych danej jednostki⁷²,
- prawo do korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z instrumentów dłużnych⁷³.

Ocena stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządowych jest utrudniona z uwagi na różnorodność płaszczyzny, w których można rozpatrywać niezależność finansową. Ważnym problemem przy ocenie stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządowych jest dobór odpowiednich mierników. Wyróżnia się jednak zespół podstawowych mierników, obrazują one w sposób syntetyczny poziom samodzielności jednostki⁷⁴.

Najczęściej wykorzystuje się następujące mierniki samodzielności finansowej JST:

- dochody oraz wydatki JST w odniesieniu do dochodów, wydatków budżetu państwa,
- dochody oraz wydatki w odniesieniu do dochodów, wydatków publicznych,
- dochody oraz wydatki JST w odniesieniu do PKB,
- dochody własne w porównaniu do dochodów ogółem,
- dochody podatkowe w porównaniu do dochodów ogółem,
- wydatki inwestycyjne w odniesieniu do dochodów ogółem.

Powyższy zestaw wskaźników ukazuje, iż do ustalenia samodzielności finansowej wykorzystuje się częściej te wskaźniki, których konstrukcja jest skupiona na stronie dochodowej budżetu. Pierwsze trzy wskaźniki ukazują samodzielność finansową danej jednostki w odniesieniu do całego sektora finansów publicznych, natomiast pozostałe wskaźniki uściślają informacje o samodzielności finansowej badanej jednostki samorządowej⁷⁵.

Należy stwierdzić, że samodzielność samorządu terytorialnego jest jego istotnym wyznacznikiem. Przejawia się ona w wielu różnych płaszczyznach oraz podlega ochronie sądowej.

⁷² H. Rechul, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.229-230.

⁷³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s.147.

⁷⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.524-533

⁷⁵ M. Jaworska, A. J. Kozuch, *Ocena przydatności wybranych metod WAP w analizie samodzielności finansowej gmin*, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”, 2012, tom XIII/1, str. 133



Rzeczywista samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być różna. Będzie ona zależeć od rodzaju danej jednostki, zdolności pozyskiwania środków finansowych, posiadanego majątku komunalnego, a także od położenia danej jednostki samorządu⁷⁶, jej walorów turystycznych i krajobrazowych oraz zagospodarowania infrastrukturalnego. Istotne znaczenie na określenie poziomu samodzielności ma również sytuacja polityczna w gminie⁷⁷.

1.3. Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową a granice jego samodzielności

1.3.1. Cele i przedmiot nadzoru

Samodzielność w potocznym rozumieniu oznacza niezależność od niczego i od nikogo. W odniesieniu do jednostek samorządowych to samodzielność traktowana jest jako istotna, podstawowa cecha samorządu. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest zagwarantowana przez Konstytucję RP i inne ustawy samorządowe. Każda jednostka terytorialna realizuje bowiem zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zaspokajając potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej⁷⁸.

Samodzielność ta nie może być jednak nieograniczona, ponieważ jednostki samorządowe działają w określonej spójnej strukturze organów administracji publicznej – organy samorządu terytorialnego i administracja rządowa. Aby zapewnić utrzymanie wzajemnych relacji pomiędzy strukturami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi we względnej stabilizacji, równocześnie zapewniając dozę należytej samodzielności tym drugim strukturom ukształtowała się instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym⁷⁹.

Wg Trybunału Konstytucyjnego nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego rozumiany jest jako kompetencje odpowiednich organów zatwierdzonych przez konstytucję, do podejmowania wszelkich działań o charakterze władczym w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego. Organy nadzoru znajdują się poza strukturą organizacyjną samorządu, a ich istota polega na zastosowaniu odpowiednich środków

⁷⁶ R. Marchaj, *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania...*, op. cit., s. 451.

⁷⁷ M. Ślebodzka, *Dochody własne a problematyka samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Szczeciński; Ekonomiczne Problemy Usług”, 2013, nr 108, s.293.

⁷⁸ J. Snopko, *Uprawnienia nadzorcze wojewody a samodzielność samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, 2014, nr 2(172), s.200-201.

⁷⁹ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 385-386.



nadzoru mających na celu zapobiegnięcie istotnego naruszenia prawa oraz przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Z nadzorem wiąże się pojęcie kontroli⁸⁰.

Wg M. Szyplińskiego nadzór definiowany jest jako prawo do sprawowania kontroli oraz korygowania działalności kontrolowanego podmiotu. Na termin ten składają się takie dwa elementy jak: prawo do kontroli oraz uprawnienie do wpływania na działalność jednostki kontrolowanej⁸¹.

Nadzór jest sprawowany wobec jednostek, które posiadają dużą samodzielność, natomiast głównym celem działalności nadzorczej jest zabezpieczenie przestrzegania prawa. Połączony jest z możliwością pomocy oraz modyfikacji tejże działalności. Wykonywany jest on ex post i daje możliwość uchylecia skontrolowanych aktów prawnych w sytuacjach określonych prawem⁸².

Nadzór nad samorządem terytorialnym definiowany jest zazwyczaj jako nadzór administracyjny. Organy nadzoru wkraczają w działalność gminy jedynie w przypadkach określonymi ustawami. Mogą także żądać niezbędnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania gminy koniecznych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych⁸³.

Przedmiotem nadzoru są:

- **określone rodzaje aktów prawnych** – są to uchwały i zarządzenia wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Charakter tych aktów prawnych może być bardzo różny, mogą mieć charakter prawa miejscowego, może to być także akt o charakterze indywidualnym. Ważna jest treść tych aktów z punktu widzenia problematyki nadzoru. Rozstrzygnięcia nadzorcze mogą dotyczyć stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego,
- **osoby** – zawieszenie czy odwołanie danej osoby z pełnienia określonej funkcji,
- **organy** – możliwość rozwiązania organu stanowiącego⁸⁴.

Nadzór jest szerszym pojęciem niż kontrola, zawsze bowiem obejmuje kontrolę. W ramach działań nadzorczych istnieje możliwość stosowania środków korygujących działalność nadzorowanych jednostek. Kontrola natomiast polega wyłącznie na sprawdzeniu

⁸⁰ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny*, Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach, Siedlce 2010.s.126.

⁸¹ M. Szypliński M. *Organizacja, zadania...*, op. cit., s.105.

⁸² E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod. red. M. Chmaj, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s.259-260.

⁸³ J. Snopko, *Uprawnienia nadzorcze ...*, op. cit., s.201.

⁸⁴ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny...*, op. cit., s.127.

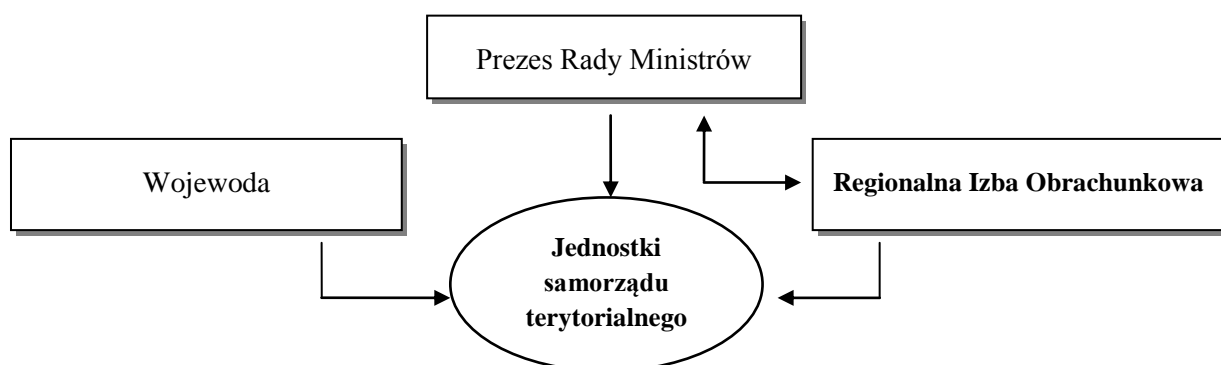


działalności badanej jednostki. Ustala ona w głównej mierze stan faktyczny oraz jego zgodność z obowiązującymi przepisami. Nie obejmuje natomiast decydowania o zmianie kierunku działań kontrolowanej jednostki oraz administrowania i zarządzania. Czynności te mogą być realizowane w ramach nadzoru⁸⁵.

1.3.2. Organy nadzoru

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP⁸⁶ organami nadzoru nad działalnością wszystkich jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO). Nadzór wykonywany przez RIO ogranicza się wyłącznie do zakresu spraw finansowych, ma więc zatem węższy charakter. Od powyższej reguły istnieje wyjątek, gdzie zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP Sejm posiada uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym. Może na wniosek Prezesa Rady Ministrów rozwiązać organ stanowiący JST, jeśli organ ten w sposób rażący narusza Konstytucję bądź ustawy⁸⁷. Strukturę organów nadzoru nad JST ilustruje rys. 2.

Rysunek 2. Struktura organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego



Źródło: B. Kawa, B. Kaczmarczyk, *Wskaźnikowy i modelowy sposób oceny sytuacji finansowej Gminy Kraków na koniec 2011 roku*, „Zeszyty Naukowe; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, 2012, nr 13, s.201.

Prezes Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP – art. 148 pkt 6 sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym. Uprawnienia nadzorcze mają charakter wyjątkowy i nadzwyczajny. Dotyczą one wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o rozwiązanie rady (sejmiku), odwołania burmistrza (burmistrza, prezydenta miasta), a także zawieszenia

⁸⁵ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s.36.

⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

⁸⁷ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s. 397.

organów jednostek samorządu terytorialnego. Z Prezesem Rady Ministrów trzeba uzgodnić statut gminy, która liczy powyżej 300 000 mieszkańców.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, podejmuje środki nadzorcze w sprawach, które nie należą do właściwości premiera. Zgodnie z art. 3 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁸⁸ wojewoda jest m.in. organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Nadzór ten ma charakter ogólny w porównaniu do nadzoru wykonywanego przez RIO. W ramach swoich uprawnień nadzorczych wojewoda nadzoruje uchwały JST, które nie są kontrolowane przez RIO oraz dokonuje oceny całościowej aktywności zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu w sytuacji powtarzających się naruszeń Konstytucji RP bądź ustaw przez zarząd jednostki oraz pozyskuje informacje dotyczące organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego koniecznych do realizacji kompetencji nadzorczych.

Regionalne Izby Obrachunkowe zgodnie z art. 171 ust 2 konstytucji RP sprawują nadzór w sprawach finansowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego⁸⁹. W świetle ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych* z dnia 7 października 1992 r. - art. 1 i 2, są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej⁹⁰. Zakresem kontroli objęto także realizację zamówień publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz prawidłowe wykorzystanie subwencji i dotacji⁹¹.

RIO jako organ sprawujący nadzór nad samorządem terytorialnym jest organem szczególnym, zajmuje się bowiem rozpatrywaniem spraw o charakterze finansowym. Regionalne izby obrachunkowe są usytuowane poza systemem organów administracji rządowej i właśnie dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego mają pewność, że ich sprawy rozpatruje niezależny podmiot, który charakteryzuje się bezstronnością i dużą dozą obiektywizmu w swoich działaniach⁹².

⁸⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

⁸⁹ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny...*, op. cit. s.129-130.

⁹⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz.428, z późn. zm.).

⁹¹ G. Jankowski, *Kontrola i nadzór*, [w:] ABC Samorządu Terytorialnego – Poradnik nie tylko dla radnych, pr. zbior. pod red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010 r., s.76.

⁹² V. Babčák, E. Jasiuk, G. P. Maj, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2012, s. 215-221.



Działalność regionalnych izb obrachunkowych można analizować w kilku płaszczyznach tj. sprawowania nadzoru nad JST, wykonywania kontroli, wydawanie opinii⁹³. Dodatkowo izby prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową w zakresie objętym kontrolą i nadzorem⁹⁴.

Zadania izb obrachunkowych reguluje ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych jak również ustawy szczegółowe. Zadania izb sprowadzają się głównie do badania uchwał i zarządzeń, które są podejmowane przez organy JST i dotyczą takich spraw jak:

- procedury uchwalenia budżetu oraz jego zmiany,
- budżetu i jego zmiany,
- wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian,
- zaciągania zobowiązań, które wpływają na wysokość długu publicznego danej jednostki samorządowej a także udzielania pożyczek,
- podatków i opłat lokalnych zgodnie z przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa,
- zasad oraz zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST,
- absolutorium.

Kompetencje te dotyczą badania zgodności z prawem aktów prawnych, które podejmują organy JST. Izba obrachunkowa tylko w takim zakresie może ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego⁹⁵. Wójt (burmistrz) zobowiązany jest przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę rady gminy oraz zarządzenia wójta, które są objęte nadzorem izby w terminie do 7 dni od ich podjęcia⁹⁶. Uchwała oraz zarządzenie organu JST, które jest sprzeczne z prawem jest nieważne. Nieważność ta określana jest z uwzględnieniem procedur administracyjnych. O nieważności uchwały i zarządzenia orzeka regionalna izba obrachunkowa w terminie do 30 dni licząc od dnia doręczenia tejże uchwały czy zarządzenia. Orzeczenie nadzorcze powinno zawierać faktyczne i prawne uzasadnienie a także pouczenie o możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego⁹⁷.

Do kompetencji nadzorczych RIO należy ponadto zastępcze ustalenie budżetu dla jednostki samorządu terytorialnego w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez radę

⁹³ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011, s.179.

⁹⁴ K. Sikora, *Samodzielność gminy ...*, op. cit., s. 181.

⁹⁵ M. Dylewski, *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, 2011, nr 10, s.268-269.

⁹⁶ A. Borodo, *System finansowy...*, op. cit., s.182.

⁹⁷ M. Dylewski, *Model nadzoru ...*, op. cit., s.269-270.



w terminie do 31 stycznia roku budżetowego. Wówczas RIO ustala budżet jednostki do końca lutego danego roku budżetowego w zakresie zadań zleconych oraz zadań własnych⁹⁸.

Kompetencja ta dotyczy również przypadków, w których izba obrachunkowa stwierdziła nieważność uchwały budżetowej w całości lub części, a organ stanowiący w tym zakresie nie podjął działań naprawczych.

Tak więc sprawowany nadzór przez RIO rzutuje w sposób bezpośredni na rzeczywiste granice samodzielności finansowej jednostek samorządowych w wymiarze decyzyjnym/zarządczym. Wspólnoty samorządowe mimo określonej samodzielności i wiążącej się z nią reguły domniemania kompetencji a także działania na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu są de facto w znaczącej mierze pozbawione tej samodzielności⁹⁹.

Izby kontrolują gospodarkę finansową JST, w tym zamówienia publiczne podmiotów oraz realizację zobowiązań podatkowych na podstawie zgodności z prawem oraz zgodności stanu faktycznego z dokumentacją¹⁰⁰.

Kontrole gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, które są przeprowadzane przez RIO mają złożony charakter i zakres. Wyróżnić można cztery typy kontroli:

- kontrola kompleksowa – przeprowadzana jest raz na 4 lata, obejmuje gospodarkę finansową JST całościowo (dotyczy gromadzenia oraz wykorzystania środków publicznych, ewidencję tych środków, a także gospodarowanie mieniem),
- kontrola problemowa – obejmuje ona wybrane zagadnienia gospodarki finansowej (np. kontrola udzielania zamówień publicznych),
- kontrola doraźna – przeprowadzana jest w razie potrzeby,
- kontrola sprawdzająca – ma na celu sprawdzenie prawidłowości realizacji pokontrolnych wniosków¹⁰¹.

Z przeprowadzanych czynności kontrolnych sporządza się protokół, który odzwierciedla przebieg przeprowadzonych czynności kontrolnych. Kontrola gospodarki

⁹⁸ M. Jasińska, *Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *ABC Administracji; TOM I*, pr. zbior. pod red. S. Fundowicz, P. Świtał, M. Wieczorek, Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 2013, s.288.

⁹⁹ J. M. Salachna., *Nadzór w zakresie polityki finansowej a granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem terytorialnym a granice jego samodzielności*, pr. zbior. pod red. Stec M., Mączyński M., Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 165-167.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz.428, z późn. zm.).

¹⁰¹ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa...*, op. cit., s.160-161.



finansowej może kończyć się jedynie wystąpieniem pokontrolnym. W protokole tym wskazuje się źródła, przyczyny oraz wielkość ujawnionych w trakcie kontroli nieprawidłowości a także osoby odpowiedzialne za powstanie tych nieprawidłowości¹⁰².

Działalność nadzorcza i kontrolna gospodarki finansowej jednostek samorządowych prowadzona jest także przez organy wewnętrzne. Wewnętrznymi organami kontroli i nadzoru są organy stanowiące, organy wykonawcze a także audytorzy i skarbnicy jednostek samorządu terytorialnego¹⁰³.

1.3.3. Kryterium nadzoru i środki nadzoru

Nadzór nad samorządem terytorialnym zgodnie z art.171 ust 1 Konstytucji RP wykonywany jest pod względem zgodności z prawem – czyli kryterium legalności. Takie rozwiązanie prowadzi do lepszej ochrony samodzielności jednostek samorządowych niż EKST, zgodnie z którą kontrola może obejmować kryterium celowości nad realizacją zadań zleconych¹⁰⁴.

Środki nadzoru definiowane są jako środki do stosowania których są uprawnione organy nadzoru w odniesieniu do organów nadzorowanych. O intensywności nadzoru decyduje ilość oraz zakres przyznanych środków nadzoru¹⁰⁵. W ramach środków nadzorczych, które wykorzystują RIO wyróżnia się stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia), wstrzymanie wykonania uchwały, stwierdzenie, że wydana ona została z naruszeniem obowiązujących przepisów a także zastępcze uchwalenie budżetu jednostki samorządowej¹⁰⁶.

W literaturze przedmiotu środki nadzoru klasyfikowano w różnoraki sposób. Ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym, województwa przewiduje liczne środki nadzoru¹⁰⁷. W odniesieniu do samorządu terytorialnego organy nadzoru mają do dyspozycji trzy rodzaje środków nadzoru. Są to środki informacyjne, prewencyjne oraz represyjne.

Środki informacyjne – organy nadzoru zgodnie z przepisami ustawy – art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, mają prawo żądać danych i informacji o organizacji oraz funkcjonowaniu JST, które są niezbędne do wykonania stosownych uprawnień

¹⁰² V. Babčák, E. Jasiuk, G. P. Maj, *Finanse samorządu ...*, op. cit., 218-219.

¹⁰³ M. Bączkiewicz, *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. M. Chmaj, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s.212.

¹⁰⁴ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny...*, op. cit., 131.

¹⁰⁵ E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.269.

¹⁰⁶ V. Babčák, E. Jasiuk, G. P. Maj, *Finanse samorządu ...*, op. cit., s. 212.

¹⁰⁷ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny...*, op. cit., s. 399.



nadzorczych¹⁰⁸. Obowiązek informacyjny ma bardzo obszerny zakres, bowiem może dotyczyć każdego aspektu działalności JST¹⁰⁹. Odpowiedzialność za realizację niniejszego obowiązku ponosi wójt, który jest organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego na zewnątrz. Poza tym wójt obowiązany jest do przedłożenia organowi nadzoru wszelkich uchwał organu stanowiącego – rady gminy.

Organy nadzoru mogą także udzielać porad i wyjaśnień bądź też dokonywać interpretacji przepisów¹¹⁰. Doradztwo to jedna z najłagodniejszych form nadzoru. Stosowanie środków pomocy pozwala uniknąć czy też zminimalizować stosowanie środków represyjnych poprzez działania mające na celu pokierowanie pracami gminy aby doprowadzić do pożądanej samokorekty. Przykładem mogą być ustawy samorządowe, czy też właściwie ukształtowany system kontroli wewnętrznej. Z art. 246 ustawy o finansach publicznych¹¹¹ wynika szczególny obowiązek informacyjny. Wykonywany jest w trakcie opracowania projektu budżetu gminy. Polega on przesłaniu tegoż projektu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami do RIO celem wydania opinii przez izbę¹¹².

Środki prewencyjne – aby umożliwić sprawowanie nadzoru wójt (burmistrz) zobligowany jest do przedstawienia:

- wojewodzie – uchwał organu stanowiącego w terminie 7 dni od ich podjęcia, natomiast w przypadku przepisów porządkowych termin ten wynosi 2 dni od ich postanowienia,
- regionalnej izbie obrachunkowej – uchwałę budżetową oraz uchwałę dotyczącą absolutorium a także inne uchwały objęte zakresem działania izby.

Środki represyjne – mają najpoważniejsze znaczenie. Jeśli uchwała jest sprzeczna z przepisami prawa organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze w kwestii stwierdzenia jej nieważności w terminie 30-tu dni od dnia doręczenia uchwały. Organ jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Organy nadzoru w ramach środków represyjnych mogą także postanowić o odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – organu wykonawczego gminy oraz o rozwiązaniu rady gminy – organu stanowiącego (uchwałodawczego)¹¹³.

¹⁰⁸ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny...*, op. cit., s.131

¹⁰⁹ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s. 399-400.

¹¹⁰ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s.131-132.

¹¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹¹² B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s. 399-401.

¹¹³ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd Terytorialny ...*, op. cit., s.132.



Rozdział II

Samodzielność finansowa gmin wg obowiązujących przepisów prawnych

2.1. Budżet jako narzędzie planowania finansowego

2.1.1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego i jego struktura a samodzielność władz w prowadzeniu gospodarki budżetowej

Samodzielność i niezależność jednostek samorządu terytorialnego oznacza prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki budżetowej w granicach określonych przez ustawy tj. do pobierania dochodów (tzw. władztwo dochodowe), a także prawo do dysponowania środkami finansowymi (tzw. władztwo wydatkowe) celem realizacji określonych zadań. Własny budżet danej jednostki samorządowej stanowi normatywne uwydatnienie jej samodzielności¹¹⁴.

Tak rozumianą samodzielność cechuje własna (samodzielna) procedura budżetowa, na którą składa się etap planowania projektu budżetu i podejmowania uchwały budżetowej, wykonanie budżetu oraz rozliczenie z tytułu jej wykonania. Poszczególne etapy charakteryzują się samodzielnym podejmowaniem decyzji przez uprawnione organy samorządowe¹¹⁵.

W procedurze budżetowej uczestniczą:

- organy wykonawcze JST,
- organy stanowiące JST,
- oraz regionalne izby obrachunkowe¹¹⁶.

Budżet jest więc podstawową instytucją prawnofinansową systemu finansowego samorządu terytorialnego, która organizuje gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków pieniężnych przez jednostki samorządowe celem wykonania zadań tych jednostek¹¹⁷.

¹¹⁴ K. Sikora, *Samodzielność gminy* ..., op. cit., s.132.

¹¹⁵ E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancja samorządowego działania społeczności lokalnych* [w:] *Prawo naszych sąsiadów, TOM I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie - dobre praktyki*, pr. zbior pod red. W. Skrzydły, W. Szapowała, K. Eckhardta, P. Steciuka, Rzeszów - Przemyśl 2013, s. 144.

¹¹⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s.46

¹¹⁷ K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansowe*, pr. zbior. pod red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s.390.



Budżet jednostki samorządowej przybiera formę aktu prawnego i jest jego najistotniejszym elementem. Istotą budżetu jest:

- obligatoryjny charakter, który wynika z przepisów prawnych tj. obowiązek przygotowania, uchwalenia budżetu w określonym ustawowo terminie oraz skutki prawne w przypadku niedokonania tych czynności w toku procedury budżetowej,
- zasada podziału kompetencji między organy wykonawcze i organy stanowiące w związku z przygotowaniem, uchwaleniem, wykonaniem oraz kontrolą wykonania budżetu JST,
- szczególny charakter prawny treści budżetu wynikający z obowiązującego prawa,
- ograniczone ramy czasowe – jeden rok budżetowy, który w Polsce pokrywa się z rokiem kalendarzowym¹¹⁸.

Swoboda władz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania dochodów budżetowych dotyczy jedynie dochodów z podatków lokalnych, dochodów z majątku oraz udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych¹¹⁹.

Akty prawne inaczej regulują tryb wykonania budżetu, wzrost planowanych wydatków i rozchodów ujętych w budżecie. Tutaj obowiązuje ustawowo sformowana zasada maksymalnego limitowania wydatków¹²⁰. Jednostki kierując się zasadą oszczędności i gospodarności zobowiązane są do ograniczenia swoich wydatków do kwoty, która jest przewidziana w budżecie¹²¹.

Władze JST w zakresie planowania wydatków finansowych również mają ograniczoną samodzielność. Mają one bowiem obowiązek planować w swoich budżetach wydatki na zadania zlecone oraz wydatki obligatoryjne. Swoboda z zakresu planowania wydatków odnosi się wyłącznie do wydatków bieżących fakultatywnych oraz wydatków majątkowych¹²².

Zestawienie prognozowanych dochodów z koniecznymi wydatkami danej jednostki pozwala ustalić wynik budżetu¹²³. Ważne jest, aby na etapie opracowania i uchwalania budżetu była zachowana równowaga budżetowa¹²⁴.

¹¹⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Jednostki samorządu ...*, op. cit., s.32.

¹¹⁹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.58.

¹²⁰ Tamże, s.35.

¹²¹ T. Mikulska, *Wykorzystanie narzędzi ...*, op. cit., s. 429-430.

¹²² K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.58.

¹²³ K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansowe...*, op. cit., s.390.

¹²⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.41-42.



Przygotowanie projektu budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który następnie przekazuje projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, oraz do zaopiniowania właściwej Regionalnej Izbie Obrachunkowej najpóźniej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy¹²⁵.

Oznacza to, że na tym etapie procedury budżetowej organ stanowiący nie ma uprawnień w zakresie określania wysokości dochodów i wydatków budżetowych oraz jego wyniku. Jednak organ stanowiący w formie uchwały określa szczegółowość projektu, materiały informacyjne, które organ wykonawczy ma przedstawić, a także obowiązujące terminy w toku prac nad projektem¹²⁶.

Należy stwierdzić, że zakres samodzielności finansowej władz jednostek samorządowych na etapie planowania dochodów oraz wydatków budżetowych jest silnie zdeterminowany przepisami prawa (np. wielkość dotacji, kwoty subwencji oświatowych, tryb planowania udziałów w podatkach dochodowych oraz zakres realizowanych zadań). Władze JST mają natomiast swobodę w planowaniu dochodów własnych oraz racjonalizowaniu wydatków publicznych¹²⁷.

Uchwała budżetowa określa gospodarkę finansową jednostki samorządowej na dany rok budżetowy¹²⁸. Uchwała ta jako akt prawny musi odpowiadać zasadniczym wymogom formalnym aktu normatywnego, które wynikają z przyjętych zasad legislacyjnych¹²⁹.

Składa się ona z budżetu JST, a także załączników do uchwały. Aktualne przepisy prawne nakładają na władze samorządowe ograniczenia nie tylko w zakresie zasad planowania dochodów oraz wydatków, ale również ograniczenia w zakresie ich szczegółowości¹³⁰.

Zgodnie z art. 212 ust.1 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa jednostek samorządu terytorialnego powinna zawierać:

- kwotę planowanych dochodów budżetu z wyodrębnieniem dochodów bieżących oraz majątkowych,
- kwotę planowanych przychodów budżetu,
- kwotę planowanych wydatków budżetu z wyodrębnieniem wydatków bieżących oraz majątkowych,

¹²⁵ Chmaj M., *Prawo samorządu ...*, op. cit., s.203.

¹²⁶ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.43.

¹²⁷ Tamże, s.42.

¹²⁸ A. Borodo. *System finansowy ...*, op. cit., s.60.

¹²⁹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.89.

¹³⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.47.



- kwotę planowanych rozchodów budżetu,
- kwotę planowanego deficytu lub planowej nadwyżki budżetu oraz źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetu,
- limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów a także emitowanych papierów wartościowych,
- kwotę wydatków, które przypadają do spłaty w danym roku budżetowym, wynikającą z zawartej umowy z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez JST,
- uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy,
- szczególne zasady wykonania budżetu jednostki samorządowej, które wynikają z odrębnych ustaw,
- inne postanowienia, obowiązek ich zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego JST¹³¹.

Uchwałą budżetową organ stanowiący zobowiązany jest uchwalić do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Wyłącznie w uzasadnionych przypadkach okres uchwalenia budżetu może zostać przedłużony do 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej danej gminy jest projekt budżetu. Jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona do końca stycznia, wówczas interwencję podejmuje RIO jako organ nadzorczo-kontrolny i ustala budżet JST w terminie do końca lutego roku budżetowego¹³².

Tak więc uchwała budżetowa stanowiąca podstawę gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z prawem musi spełniać określone kryteria formalne i materialne. Jest aktem o określonym przedmiocie regulacji podejmowanym w określonym trybie¹³³.

Jednostki samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2010 r. mają obowiązek oprócz budżetu, uchwalić wieloletnią prognozę finansowa. Sporządzenie wieloletniej prognozy oraz jej zmiany należy do kompetencji organu wykonawczego¹³⁴.

Realizacja większych zadań i projektów zwłaszcza inwestycyjnych jest niemożliwa w skali roku, dlatego też niektóre wydatki powinny być ustalone na dłuższy okres,

¹³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ..., op. cit.

¹³² Chmaj M., *Prawo samorządu* ..., op. cit., s.203.

¹³³ K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansowe* ..., op. cit., s.392.

¹³⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa*..., op. cit., s.55.



z określeniem ich finansowania w skali długookresowej¹³⁵. Wieloletnie planowanie finansowe ma na celu bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi poprzez wzrost efektywności ich wydatkowania¹³⁶.

Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego obejmuje okres roku budżetowego, a także co najmniej trzech kolejnych lat¹³⁷.

Duże wątpliwości budzi zakres szczegółowości WPF, jak to zostało zapisane w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Skoro budżety JST uchwalane na okres jednego roku są wielokrotnie zmieniane, to praktycznie nie jest możliwe uchwalenie realistycznej prognozy finansowej w takim zakresie szczegółowości¹³⁸.

Dlatego ważne jest aby wieloletnia prognoza finansowa była sporządzana rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa oraz z wykorzystaniem wskaźników makroekonomicznych, wówczas staje się dokumentem, który umożliwia ocenę kondycji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego¹³⁹.

2.1.2. Samodzielność władz jednostek samorządu terytorialnego na etapie wykonania budżetu

Wykonanie budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego należy do kompetencji organu wykonawczego, to na nim spoczywa odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową. Wójt gminy ma zatem prawo do zaciągania zobowiązań do kwot ustalonych w uchwale budżetowej, prawo do dokonywania wydatków budżetowych, a także prawo do dysponowania rezerwami budżetu JST i do blokowania środków budżetowych¹⁴⁰.

W trakcie wykonywania budżetu obowiązują określone zasady gospodarki finansowej:

- ustalanie, pobieranie oraz odprowadzanie dochodów budżetu gminy następuje na zasadach i w terminach, które wynikają z obowiązujących przepisów prawnych,
- realizacja zadań następuje w terminach, określonych w przepisach i harmonogramie,

¹³⁵ A. Borodo. *System finansowy ...*, op. cit. s.61-62.

¹³⁶ K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansowe ...*, op. cit., s.397.

¹³⁷ A. Borodo. *System finansowy ...*, op. cit., s.61-62.

¹³⁸ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.56-57.

¹³⁹ K. Owsiak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, *Studia Ekonomiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2015, nr 198, cz. 1, s. 174.

¹⁴⁰ A. Borodo. *System finansowy ...*, op. cit., s.64-65.



- zlecenie zadań powinno odbywać się na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, uwzględniając przepisy ustawy o zamówieniach publicznych¹⁴¹,
- dokonywanie wydatków budżetowych następuje w granicach kwot określonych w budżecie, w sposób oszczędny, celowy i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, a także z zachowaniem zasady uzyskania optymalnych efektów z danych nakładów¹⁴².

Budżet jest planem dyrektywnym, a przekroczenie zaplanowanych wydatków na poszczególne zadania stanowi poważne naruszenie prawa. Dlatego ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość korekty uchwalonego budżetu gminy na etapie jego wykonania. Organem uprawnionym do dokonania zmiany w budżecie jest organ uchwałodawczy.

Wykonanie budżetu jest zadaniem trudnym i odpowiedzialnym¹⁴³. Podmioty odpowiedzialne za wykonanie budżetu JST powinny stale analizować sytuację finansową budżetu jednostki samorządowej, określać przyczyny występowania nadwyżek budżetowych lub krótkotrwałych niedoborów budżetowych w trakcie wykonywania budżetu. Działania niezgodne z zasadami wykonania budżetu stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴⁴.

Instytucją, która znacząco ułatwia elastyczne wykonywanie budżetu są tzw. wydatki niewygasające, do których nie są stosowane przepisy o ich wygaśnięciu z końcem roku budżetowego. Wówczas trzeba opracować plan finansowy takich wydatków oraz ostateczny termin dokonania każdego wydatku, który został ujęty w wykazie, przy czym termin dokonania takiego wydatku nie może przekroczyć 30 czerwca następnego roku¹⁴⁵.

Rozważając zakres samodzielności finansowej JST na etapie opracowywania, uchwalania oraz wykonywania budżetu bardzo istotne jest określenie kompetencji poszczególnych władz samorządowych, a szczególnie relacji między władzą wykonawczą a władzą uchwałodawczą¹⁴⁶.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.)

¹⁴² Chmaj M., *Prawo samorządu* ..., op. cit., s.205-206.

¹⁴³ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa* ..., op. cit., s.60.

¹⁴⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek* ..., op. cit., s.96.

¹⁴⁵ K. Surówka, *Samodzielność finansowa* ..., op. cit., s.52-53.

¹⁴⁶ Tamże, s.58.



2.2. Samodzielność dochodowa

2.2.1. Dochody własne wyznacznikiem samodzielności dochodowej

Samodzielność dochodowa oznacza prawo do gromadzenia dochodów z różnych źródeł oraz różnymi metodami. Samodzielność jednostek samorządowych w zakresie pozyskiwania środków finansowych jest określona przez Konstytucję, zgodnie z art. 167 ust. 2 dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, a także subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa¹⁴⁷.

Wyznacznikiem samodzielności dochodowej JST jest relacja dochodów własnych do dochodów ogółem budżetów jednostek samorządowych. Im wyższy będzie udział dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów budżetowych jednostki samorządowej, tym szerszy będzie zakres samodzielności dochodowej tejże jednostki¹⁴⁸.

Wielkość dochodów własnych jak również subwencji i dotacji jest uzależniona od rozwiązań prawnoustrojowych. Organy samorządowe mają jednak znacznie większą możliwość kształtowania dochodów własnych niż ma to miejsce w przypadku subwencji i dotacji, gdzie jednostkom samorządowym narzucono sztywne zasady, które określają wysokość środków z tychże źródeł. Istnieją jednak składowe dochodów własnych (np. podatek od spadków i darowizn, udziały w PIT, CIT) na które jednostki nie mają wpływu¹⁴⁹.

Źródłem dochodów własnych gminy zgodnie z art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są głównie:

- wpływy z tytułu podatków lokalnych – podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od spadków i darowizn, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, oraz podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej,
- wpływy z tytułu opłat – targowej, skarbowej, reklamowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psa, eksploatacyjnej,
- udziały we wpływach w podatkach państwowych (PIT, CIT),
- dochody z mienia gminy (majątkowo – kapitałowe)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s.29.

¹⁴⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.29.

¹⁴⁹ M. Kalisiak-Mędelska, *Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych*, [w:] *Zarządzanie finansami – aktualne problemy i wyzwania*, pr. zbior. pod red. B. Filipiak, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2013, nr 5/2013, s.110.

¹⁵⁰ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.82-83.



Samodzielność władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów z podatków lokalnych

Podatki są podstawowym rodzajem publicznej daniny pieniężnej. Zgodnie z art.6 ustawy – Ordynacja podatkowa¹⁵¹, podatek jest publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz gminy, wynikającym z ustawy podatkowej. Podatki są jednym z najbardziej znaczących źródeł dochodów własnych gminy¹⁵².

Stawki maksymalne podatków są ustalane ustawowo w sposób jednolity na terenie całego kraju, a nie przez uchwały jednostek samorządowych. Są one w całości oddane do dyspozycji jednostkom samorządowym jako źródło dochodów budżetowych¹⁵³.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w pewien zakres władztwa podatkowego, które daje gminom określone uprawnienia tj. możliwość określania przez władze samorządowe stawek podatkowych, wielkości opłat, możliwość stosowania indywidualnych zwolnień i ulg oraz umarzania należności czy też rozłożenia na raty.

Państwo zatem precyzyjnie określa sposób pobierania dochodów z określonych źródeł wyznaczając odgórnie granice samodzielności dochodowej jednostek samorządowych dając równocześnie możliwość stosowania preferencyjnych podatków i zachęt finansowych¹⁵⁴.

Poprzez zastosowanie preferencji podatkowych władze lokalne rezygnują z części dochodów budżetowych, na rzecz przyszłych spodziewanych korzyści zachęcając ludność do osiedlania się, a także podmioty gospodarcze do zakładania działalności na terenie tejże gminy¹⁵⁵.

Wśród podatków lokalnych najważniejsze znaczenie z punktu widzenia wydajności dochodowej ma podatek rolny oraz podatek od nieruchomości.

Podatek od nieruchomości największych dochodów własnych dostarcza w gminach miejskich, które cechują się dużym stopniem urbanizacji, natomiast zdecydowanie mniejszych w gminach słabo zagospodarowanych i gminach wiejskich. Podatek rolny natomiast największą rolę odgrywa w gminach wiejskich¹⁵⁶.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926, z późn. zm.).

¹⁵² B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa* ..., op. cit., s.84.

¹⁵³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa* ..., op. cit., s.61-62.

¹⁵⁴ M. Ślebodzka, *Dochody własne* ..., op. cit., s.292-293.

¹⁵⁵ E. Gońda, *Wykorzystanie władztwa podatkowego przez gminy w okresie spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2013, t.47, nr 2, s. 24.

¹⁵⁶ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa* ..., op. cit., s.86-90.



Podatki te zasilają bezpośrednio oraz w pełnej wysokości budżety gmin, pełnią one funkcję fiskalną oraz stymulacyjną¹⁵⁷.

Pozostałe podatki lokalne jak podatek leśny, podatek od środków transportowych, podobnie jak wyżej wymienione stanowią również źródła dochodów gmin.

Administrowaniem podatku od spadku i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz karty podatkowej zajmują się naczelnicy urzędów skarbowych, którzy następnie przekazują uzyskane środki pieniężne gminom¹⁵⁸.

Należy nadmienić, że w przypadku podatków od spadku i darowizn, podatków od czynności cywilnoprawnych, władztwo podatkowe gmin ma znikomy charakter, gdyż organy gminy nie mają wpływu na element konstrukcyjny podatku¹⁵⁹. Odraczanie płatności, umorzenie zaległości podatkowych lub rozkładanie podatków na raty jest dokonywane przez właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego¹⁶⁰.

Samoopodatkowanie mieszkańców

Poświadczeniem samodzielności finansowej gmin w aspekcie dochodowym jest także możliwość wprowadzenia przez władze lokalne dodatkowych dochodów w ramach samoopodatkowania. Jest to dozwolone przepisami prawa źródło pozyskiwania dodatkowych środków finansowych¹⁶¹. Podatki takie są jednak rzadko wykorzystywane do zasilania budżetów lokalnych, gdyż przyjmowane są przez część społeczności lokalnej z niezadowoleniem¹⁶².

Samoopodatkowanie mieszkańców gminy może być związane jedynie z celami publicznymi, które mieszczą się w zakresie zadań oraz kompetencji organów gminy. Samoopodatkowanie ma ograniczony zakres czasowy, określony cel, dla którego się go wprowadza¹⁶³.

Równocześnie samoopodatkowanie mieszkańców wiąże się z przeprowadzeniem referendum, które jest kosztowne dla budżetu gminy. Referendum jest ważne tylko wówczas

¹⁵⁷ J. Zawora, *Dochody podatkowe jako źródło finansowania gmin*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2012 r. nr 41/2012, s. 247.

¹⁵⁸ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.93-95.

¹⁵⁹ J. Zawora, *Dochody podatkowe ...*, op. cit., s. 247.

¹⁶⁰ E. Gońda, *Wykorzystanie władztwa ...*, op. cit., s. 30.

¹⁶¹ E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów, TOM I, Konstrukcyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, pr. zbior. pod red. W. Skrzydły, W. Szapołowska, K. Eckhardta, P. Steciuka, Przemysł 2013, s.134-135.

¹⁶² K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.61-62.

¹⁶³ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.99.



jeśli uczestniczy w nim przynajmniej 30% uprawnionych do głosowania, a wynik referendum jest rozstrzygający, gdy za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Samoopodatkowanie mieszkańców budzi wiele wątpliwości i jest stosunkowo trudnym sposobem zwiększenia dochodów budżetowych. Wprowadzenie tego podatku być może będzie uzasadnione w sytuacjach wyjątkowych czy nadzwyczajnych¹⁶⁴.

Samodzielność władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów z opłat

Opłaty są drugimi obok podatków lokalnych źródłami dochodów własnych gminy o charakterze podatkowym. W przeciwieństwie do podatku, opłata nie została zdefiniowana w aktach prawnych, a podstawę do jej pobierania stanowi prawo. Opłata jest jednostronnie ustalaniem, bezzwrotnym i przymusowym świadczeniem pieniężnym. Opłaty są daninami odpłatnymi w zamian za świadczone usługi.

Źródłem dochodów własnych gminy są wpływy z opłat lokalnych, opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej oraz z innych opłat, które stanowią dochody gminy i są uiszczane na podstawie odrębnych przepisów.

Największe znaczenie dla gmin mają opłaty lokalne tj. opłata miejscowa i uzdrowskowa, targowa, od posiadania psa. W stosunku do tych opłat gminom przysługuje władztwo decyzyjne. Szczegółowe stawki opłat ustala w drodze uchwały rada gminy. W przepisach przewidziano także szereg zwolnień ustawowych. Opłaty lokalne są zatem ważnym instrumentem przy kreowaniu gminnej polityki gospodarczej¹⁶⁵.

Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych a kwestia samodzielności finansowej

Jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), jednak wysokość tego udziału jest różna dla poszczególnych szczebli JST¹⁶⁶. Wielkości udziałów w PIT i CIT dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zamieszczono w tabeli nr 1.

W przypadku udziałów z PIT i CIT władze lokalne w zasadzie nie mają wpływu na wielkość dochodów budżetowych, a jedynie otrzymują procentowo określoną część dochodów z tych podatków uzyskanych na danym terenie. Procentową wysokość udziału

¹⁶⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny* ..., op. cit., s.328-329.

¹⁶⁵ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa* ..., op. cit., s.100-101.

¹⁶⁶ R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe* ..., op. cit., s.404.



ustala ustawodawca, a środki należne jednostkom samorządowym są automatycznie naliczane. Dlatego też udziały w podatkach są traktowane jako uzupełniające źródło zasilania jednostek samorządowych, bowiem swoim charakterem przypominają dotacje ogólne¹⁶⁷.

Tabela 1. Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT

Rodzaj podatku	Jednostki samorządu terytorialnego		
	gminy	powiaty	województwa
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	39,34% (docelowo)	10,25%	1,6%
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	6,71%	1,4%	14,75%

Źródło: opracowane własne na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych mają istotne znaczenie jako dochody budżetowe zwłaszcza w tych gminach, gdzie jest wielu podatników i kwoty podatku płacone przez podatników są wysokie. Gminy z reguły są zainteresowane finansowo w umiejscowieniu na jej terenie (zakładu) osoby prawnej¹⁶⁸. Wielkość wpływów z tych podatków dochodowych jest przejawem rozwoju gospodarczego danej gminy¹⁶⁹.

Gminy nie mają zatem bezpośredniego wpływu na wysokość realizowanych dochodów z tytułu procentowych udziałów w PIT i CIT. Pośredni wpływ ogranicza się zatem do stwarzania odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorstw. Pokreślić należy, że wysokość tych dochodów zależy jednak w dużym stopniu od sytuacji gospodarczej kraju czy też regionu¹⁷⁰.

Samodzielność władz samorządowych w pozyskiwaniu dochodów z mienia

Samorząd terytorialny jest właścicielem części mienia na swoim terenie¹⁷¹. Są to nieruchomości (grunty, lokale, budynki), ruchomości (środki transportu), obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (sieć gazowa, ciepłownicza, urządzenia wodno-kanalizacyjne), infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły, szpitale, domy kultury, biblioteki, obiekty usługowe i rekreacyjne), a także inne prawa majątkowe¹⁷².

¹⁶⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.64-65.

¹⁶⁸ Borodo A., *System finansowy ...*, op. cit., s.114-115.

¹⁶⁹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.64.

¹⁷⁰ M. Będzieszak, *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacjach spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2010, nr 39, s.97.

¹⁷¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.66.

¹⁷² B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.109.



Majątek ten dostarcza gminom dochody w postaci czynszów z dzierżawy, dochodów za świadczone usługi, dochodów ze sprzedaży majątku. Dochodami dominującymi w tej grupie są opłaty za takie usługi jak: odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci, utrzymanie dróg, zaopatrzenie mieszkańców w energię ciepłą, elektryczną, w wodę, opłaty za wstęp do muzeów, za korzystanie z basenów, opłaty za przedszkola. Mienie jednostki samorządowej stanowi znaczące źródło dochodów własnych¹⁷³.

Wyposażenie jednostek samorządowych w mienie jest wyznacznikiem ich samodzielności finansowej. Bowiem bez posiadania należytego mienia nie byłoby możliwe wykonywanie nałożonych na samorząd zadań publicznych¹⁷⁴.

Należy podkreślić, iż na kształtowanie dochodów z mienia władze samorządowe mają największy wpływ, jednakże i w tym przypadku występują różnorodne ograniczenia, które sprowadzają się głównie do tego, iż gospodarowanie mieniem publicznym nie służy pomnażaniu zysku, a zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej¹⁷⁵.

Reasumując należy stwierdzić, że samodzielność jednostek samorządowych w zakresie kształtowania wielkości dochodów własnych jest w istotnym stopniu ograniczona, bowiem źródła dochodów są ustawowo określone, a także sposób gromadzenia tychże środków. Możliwość wpływu na poziom dochodów sprowadza się zatem do:

- możliwości tworzenia własnych podatków lokalnych (samoopodatkowanie),
- ustalenia wysokości stawek podatków i opłat lokalnych, również do udzielania ulg i zwolnień,
- pozyskiwania środków (przychodów) o charakterze zwrotnym,
- ustalania cen i opłat za usługi, które wiążą się z eksploatacją obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej,
- uzyskiwania dochodów z gospodarowania mieniem¹⁷⁶.

Należy podkreślić, że gminy posiadają władztwo podatkowe, ale w zakresie tylko tych podatków, które pobierają organy samorządowe, należą do nich podatek od nieruchomości,

¹⁷³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.66.

¹⁷⁴ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.109.

¹⁷⁵ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.69.

¹⁷⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s.326.



podatek rolny, leśny, podatek od środków transportowych. Pozostałe podatki są pobierane przez organy skarbowe¹⁷⁷.

Można zatem stwierdzić, iż niewystarczająca wysokość dochodów własnych jednostek samorządowych, a także zbyt mały zakres władztwa podatkowego powoduje że jednostki samorządu terytorialnego są funkcjonalnie uzależnione od organów szczebla centralnego¹⁷⁸.

2.2.2. Subwencje ogólne i dotacje celowe jako źródła dochodów gminy a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Obok dochodów własnych, które są najbardziej pożądane dla jednostek samorządu terytorialnego, istnieją także inne instrumenty finansowe wyrównawcze i równoważące. Są nimi subwencje ogólne i dotacje celowe, mają one na celu ochronę słabszych finansowo społeczności lokalnych¹⁷⁹.

Dla większości jednostek samorządu terytorialnego subwencje ogólne i dotacje celowe są podstawowym źródłem dochodów budżetowych, gdyż dochody z podatków i majątku nie wystarczają na sfinansowanie wydatków budżetowych¹⁸⁰.

Subwencje są bezzwrotnym, nieodpłatnym rodzajem środków przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządowych. O ich przeznaczeniu decydują samodzielnie organy samorządowe (rada gminy). Kwoty należnej subwencji dla jednostek samorządowych są ustalane wg obiektywnych kryteriów, określonych normami prawnymi¹⁸¹.

Wyróżnia się takie kryteria jak: liczba i struktura ludności, stan rozwoju ekonomicznego jednostek samorządowych, pełnione funkcje przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego a także majątek samorządu oraz jego zużycie¹⁸². Podział subwencji ogólnej ilustruje tabela nr 2.

¹⁷⁷ B. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego; Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, t. 1, nr 76, s. 223.

¹⁷⁸ P. Galiński, *Problemy samofinansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H, Oeconomia”, Vol. 46 (2012), nr 3, s. 274.

¹⁷⁹ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business., Warszawa 2009, s.17.

¹⁸⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.69-70.

¹⁸¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Jednostki samorządu ...*, op. cit., s.62-63.

¹⁸² M. Perkowska, *Subwencja ogólna jako źródło dochodów jednostek samorządu*, [w:], *Finanse samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. D. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2010, s 59.



Władze samorządowe za pośrednictwem subwencji ogólnych mogą aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na terenie gminy. Nie mają jednak znaczących możliwości ich zwiększania¹⁸³.

Tabela 2. Podział subwencji ogólnej dla gminy wg ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Gmina – podstawowa jednostka samorządu terytorialnego	
Część subwencji	Kryterium obliczania
wyrównawcza	
– kwota podstawowa	dochodowe
– kwota równoważąca	gęstość zaludnienia
równoważąca	wydatkowe (głównie na pomoc społeczną)
oświatowa	wydatkowe (wielkość zadań oświatowych)

Źródło: E. Kornberger-Sokołowska, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s.66.

Drugą formą zasilania zewnętrznego jednostek samorządowych są dotacje celowe. Definiuje się je jako transfer środków publicznych o ściśle określonym przeznaczeniu, o charakterze nieodpłatnym i bezzwrotnym. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i rodzi obowiązek jej zwrotu¹⁸⁴.

Dotacje celowe związane są z realizacją ściśle określonego celu w postaci finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz dofinansowania zadań własnych gminy¹⁸⁵.

Środki z tytułu datacji udzielane są samorządom najczęściej na realizację zadań zleconych oraz na finansowanie inwestycji. O wysokości przyznanych środków dla samorządów decyduje przekazujący, co nie zawsze jest korzystne dla otrzymującego¹⁸⁶.

Zgodnie z art. 128 ustawy o finansach publicznych ustawodawca wprowadził 80% limit kwoty dotacji na finansowanie zadań własnych oraz inwestycyjnych, wymaga się zatem od jednostek samorządowych 20% wkładu własnego do dotowanych zadań¹⁸⁷.

¹⁸³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa* ..., op. cit., s.70.

¹⁸⁴ R Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek smorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe* ..., op. cit. , s.407-408.

¹⁸⁵ A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstrukcyjna zasada adekwatności*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2014, nr 2(2)/2014, s.64.

¹⁸⁶ K. Surówka, *Samodzielność finansowa* ..., op. cit., s.70-71.

¹⁸⁷ A. Ostrowska, *Dotacje celowe* ..., op. cit., s.61-62.



Stopień samodzielności gmin jest w tym przypadku wyraźnie ograniczony, gdyż przekazane środki finansowe nie mogą być przeznaczone na inne cele niż wskazuje podmiot przekazujący, podlegają również ścisłej kontroli. Im wyższy będzie poziom dotacji celowych w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządowych, tym mniejsza będzie ich samodzielność zarówno w sferze dochodowej jak i wydatkowej¹⁸⁸.

2.3. Samodzielność wydatkowa

2.3.1. Samodzielność samorządu terytorialnego a kierunki wydatków budżetowych i rodzaje realizowanych zadań

Istotną rolę w działalności jednostek samorządu terytorialnego odgrywa samodzielność wydatkowa. Rozumiana jest jako swoboda wydatkowania środków pieniężnych, które znajdują się w gestii samorządu terytorialnego¹⁸⁹.

Samodzielność wydatkowa oznacza odpowiedni zakres swobody decyzyjnej która dotyczy:

- kierunków wydatków budżetowych,
- struktury rodzajowej wydatków,
- wielkości wydatków budżetowych¹⁹⁰.

Polityka wydatkowa jednostek samorządowych polega zatem na celowym i świadomym określeniu kierunków rozdzielania środków budżetowych w celu realizacji zadań tej jednostki. Poszczególne rodzaje wydatków wiążą się z zadaniami realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁹¹.

Samorząd terytorialny powołany jest zatem do realizacji określonych zadań, które powinny służyć rozwojowi społecznemu poprzez zapewnienie odpowiednich warunków życia społeczności lokalnej. Realizacja zadań winna także służyć rozwojowi gospodarczemu na obszarze danej JST¹⁹².

¹⁸⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.32.

¹⁸⁹ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2006, nr 4, s.80.

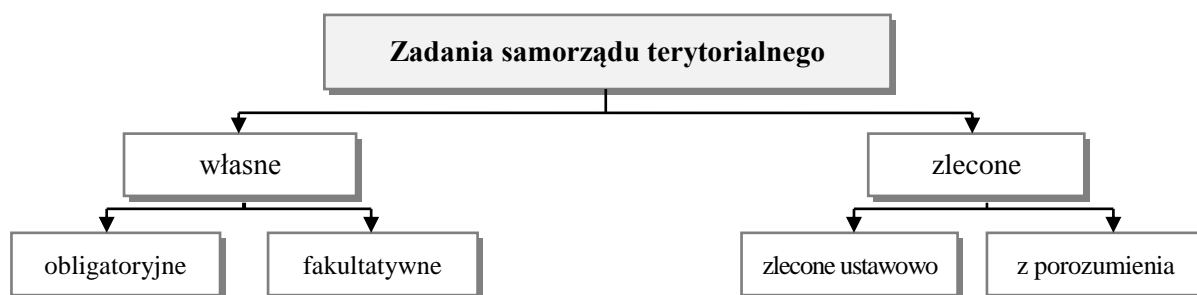
¹⁹⁰ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 1(22), s.17

¹⁹¹ M. Cilak, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny; problematyka prawnofinansowa*, Doktoraty Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 146.

¹⁹² M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s. 25.



Rysunek 3. Podział zadań samorządu terytorialnego



Źródło: B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 21.

Zgodnie z zapisem art. 166 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, dzielą się one na zadania własne oraz zadania zlecone. Podział ten pociąga za sobą różne konsekwencje prawne¹⁹³. Podział zadań JST przedstawia rysunek 3.

Zadania własne – są zadaniami publicznymi, które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej¹⁹⁴. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność. Zadania te realizowane są przez samorząd samodzielnie.

Zadania własne można podzielić na:

- obligatoryjne,
- fakultatywne¹⁹⁵.

Podział realizowanych przez samorząd terytorialny zadań własnych na obligatoryjne i fakultatywne ma istotne znaczenie z punktu widzenia samodzielności wydatkowej.

Zadania obligatoryjne wiążą się z obowiązkiem świadczenia przez władze samorządowe usług w poszczególnych dziedzinach chociaż na poziomie podstawowym (minimalnym). Na wykonanie tych zadań jednostki samorządowe powinny mieć zagwarantowane środki. Obligatoryjność jednak ogranicza samodzielność wydatkową. Niewywiązanie się przez samorząd z zadań obligatoryjnych jest naruszeniem prawa i oznacza interwencje organów nadzoru¹⁹⁶. Zatem wyznaczenie samorządom obowiązkowego katalogu zadań, oznacza ograniczenie ich samodzielności zadaniowej¹⁹⁷.

Zadania fakultatywne są realizowane w zależności od posiadanych środków finansowych przez jednostką samorządową, a także dostępu do przychodów zwrotnych. Realizacja zadań

¹⁹³ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s. 21.

¹⁹⁴ Tamże, s. 21.

¹⁹⁵ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.111.

¹⁹⁶ Tamże, s. 113.

¹⁹⁷ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek ...*, op. cit., s.84.

fakultatywnych (np. budowa infrastruktury komunalnej) jest ograniczona w przypadku jednostek samorządowych słabszych ekonomicznie, oraz w okresie spowolnienia gospodarczego i zwykle wiąże się z zadłużeniem samorządu terytorialnego¹⁹⁸. Jednostki samorządowe zatem same decydują czy określone zadania będą realizowane i w jaki sposób wykonane. W tym przypadku JST dysponują pełną samodzielnością wydatkową¹⁹⁹.

Zadania zlecone – są innymi zadaniami publicznymi, służą zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa zespolonego w państwo. Wykonanie tychże zadań zleca ustawa jednostkom samorządu terytorialnego²⁰⁰.

Zadania zlecone można również podzielić na dwie grupy:

- zlecone ustawowo,
- zlecone na podstawie ustawy (z porozumienia)²⁰¹.

Wydatki na zadania zlecone ustawowo są obowiązkowe. Jednostki samorządowe muszą je wykonać i sfinansować. Państwo natomiast przekazuje środki w takiej wysokości, by zadania te mogły być zrealizowane.

Wydatki na zadania zlecone na podstawie ustawy, są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego po wcześniejszym zawarciu porozumienia z przekazującym dane zadanie organem administracji rządowej bądź inną jednostką samorządu terytorialnego. Wydatki na zadania na podstawie porozumienia z administracją rządową nie mają obowiązkowego charakteru, natomiast samorząd zgadza się dobrowolnie je realizować. Otrzymuje również odpowiednią kwotę dotacji, która została ustalona w porozumieniu. Z kolei wydatki na zadania zlecone innych jednostek samorządu terytorialnego wiążą się z wykonaniem wspólnych inwestycji np. wspólne wysypisko śmieci, wspólna oczyszczalnia ścieków²⁰².

Podział zadań na zadania własne i zlecone ma znaczenie pierwszorzędne, albowiem decyduje o zakresie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego²⁰³.

Zadania własne finansowane są z dochodów własnych jednostek samorządowych. Podlegają one kontroli oraz nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności działania, tj. pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi²⁰⁴. Przy wykonaniu tych zadań

¹⁹⁸ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 113.

¹⁹⁹ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek ...*, op. cit., s.84.

²⁰⁰ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s. 21.

²⁰¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.112.

²⁰² A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu ...*, op. cit., s.100.

²⁰³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.112.

²⁰⁴ Tamże, s.112-113.



jednostki samorządowe są w pełni samodzielne. Posiadanie zadań własnych jest także wyrazem samodzielności oddolnej, brania odpowiedzialności za sprawy publiczne przez społeczność lokalną²⁰⁵.

Zadania zlecone przez administrację rządową są natomiast dotacjami, które są przekazywane na ściśle określony cel. Podlegają one ocenie przez dotującego z punktu widzenia legalności działania, również celowości i gospodarności. Sprawowana kontrola i nadzór w ten sposób oznacza uzależnienie władzy jednostek samorządowych od administracji rządowej, co niejednokrotnie może być sprzeczne z pojęciem decentralizacji oraz istotą samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny pomimo braku hierarchicznej podległości, posiadając osobowość prawną i realizując zadania zlecone (niewłasne) jest pod ścisłą kontrolą administracji rządowej²⁰⁶.

Analizując wydatki jednostek samorządowych w kontekście samodzielności wydatkowej wydatki dzieli się na wydatki sztywne i wydatki zmienne.

Wydatki sztywne (prawnie zdeterminowane) wynikają z Konstytucji RP oraz z ustaw prawa materialnego²⁰⁷. Władze samorządowe nie mają dużej swobody w zwiększaniu tych wydatków czy też ich ograniczeniu. Największym stopniem sztywności wyróżniają się wydatki na obsługę długu oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych. Władze samorządowe mają większą swobodę w kształtowaniu pozostałych wydatków sztywnych do których należą m.in. dotacje na zadania bieżące, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe²⁰⁸. Wydatki sztywne muszą być obowiązkowo finansowane, co zasadniczo ogranicza samodzielność wydatkową jednostek samorządowych²⁰⁹.

Wydatki zmienne są oparte na hierarchizacji celów polityki społeczno-ekonomicznej jednostki samorządowej. Realizacja tych wydatków będzie uzależniona od zakresu samodzielności wydatkowej tejże jednostki samorządu terytorialnego²¹⁰.

Istotne znaczenie z punktu widzenia samodzielności wydatkowej oraz racjonalności ma podział wydatków w aspekcie czasowym oraz w aspekcie rodzajowym.

²⁰⁵ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.23.

²⁰⁶ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.112-113.

²⁰⁷ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.139.

²⁰⁸ Cz. Rudzka-Lorentz, Hanna Sochacka-Krysiak, *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, pr. zbior. pod red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 142-143

²⁰⁹ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek ...*, op. cit., s.84.

²¹⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.139.



Podział wydatków w aspekcie czasowym dzieli wydatki na bieżące, majątkowe, a także na obsługę długów. Istotne aby były zachowane właściwe proporcje w podziale tych wydatków²¹¹.

Wydatki bieżące związane są z utrzymaniem jednostek budżetowych oraz zapewnieniem realizacji zadań tych jednostek. Zaliczamy do nich wydatki osobowe tj. wypłata wynagrodzeń, koszty utrzymania, zakup towarów i usług, a także inne wydatki związane z funkcjonowaniem danej jednostki.

Istotne znaczenie ma struktura wydatków majątkowych, związana z wielkością wydatków, które są przeznaczane na inwestycje, a także z właściwym ukierunkowaniem tych wydatków. Świadczy o potencjale rozwojowym danej jednostki samorządowej.

Wydatki na obsługę długu publicznego obejmują oprocentowania pożyczek i kredytów, które zaciągają JST, wydatki z tytułu oprocentowania i dyskonta od papierów wartościowych oraz wypłaty w tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST²¹².

Ważnym kryterium wyróżnienia wydatków jednostek samorządowych jest rodzaj wydatku, który określa jego charakter oraz przeznaczenie²¹³.

Podział wydatków w aspekcie rodzajowym precyzuje zakres zadań, które realizują poszczególne poziomy organizacyjne jednostek samorządowych w różnych sferach działalności (np. pomoc społeczna, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie). Analiza poszczególnych grup wydatków znacznie ułatwia wskazanie kierunków ich racjonalizacji²¹⁴.

2.3.2. Kompetencje władz lokalnych w zakresie decydowania o wydatkach budżetowych

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Wykonywanie zadań publicznych wymaga wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie kompetencje, a także w zasoby finansowe adekwatne do wykonywanych zadań. Realizacja zadań publicznych przez samorząd terytorialny nierozzerwalnie łączy się z wydatkowaniem środków publicznych²¹⁵.

²¹¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 113-114.

²¹² M. Cilak, *Instrumenty wspierania ...*, op. cit., s.157-158.

²¹³ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu*, op. cit., s.97.

²¹⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 113.

²¹⁵ K. Sawicka, *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. podstawy i zakres odpowiedzialności*, pr. zbior. pod red. W. Robaczyński, A. Babczuk, A. Talik, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 4.



Szczególne znaczenia nabiera zakres i sposób określania przez obowiązujące ustawy zadań oraz kompetencji samorządu terytorialnego²¹⁶. Rozróżnienie tych dwóch pojęć jest bardzo ważne z punktu widzenia samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego²¹⁷.

W świetle prawa ustrojowego samorządu pojęcie „kompetencje” rozumiemy jako zespół praw i obowiązków danego organu, obejmujących prawne formy działania, głównie o charakterze władczym (tj. stanowienie aktów normatywnych, wydawanie indywidualnych decyzji), a w szczególności wykonywanie zadań. Są to prawne formy realizacji zadań samorządu terytorialnego²¹⁸.

Zakres kompetencji organów JST (stanowiących i wykonawczych) określają ustawy samorządowe, ustawy kompetencyjne, a także przepisy prawa materialnego, które regulują szczegółowe zadania poszczególnych jednostek samorządowych²¹⁹.

Kompetencje jako prawne formy realizacji działań mają to znaczenie, że są nieprzenaszalne. Kompetencje, które są np. zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez jej zarząd²²⁰.

Zatem kompetencje są formą prawną realizacji zadań publicznych, odnoszą się wyłącznie do władz samorządowych. Uprawnienia do działań władczych samorządu terytorialnego upatrywać należy w ustawach prawa materialnego²²¹.

Pojęcie „zadania samorządu” oznacza cele, które jednostki samorządowe mają osiągnąć w swojej działalności, lub też określone kierunki działań²²².

Zakres realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego został określony w Konstytucji RP, ustawach ustrojowych (tj. o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o samorządzie gminnym), a także w przepisach ustawowych prawa materialnego²²³.

²¹⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP; 5 wydanie rozszerzone i zaktualizowane*,. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006, s.29.

²¹⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 108.

²¹⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s. 30.

²¹⁹ K. Sawicka, *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów ...*, op. cit., s. 8.

²²⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s. 33.

²²¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 108.

²²² K. Sawicka, *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów ...*, op. cit., s. 5.

²²³ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 105.

2.4. Deficyt i zadłużanie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych

2.4.1. Przyczyny zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Gospodarka finansowa JST jest prowadzona w warunkach ograniczoności środków finansowych. Dochody własne uzupełnione transferami z budżetu państwa w postaci subwencji oraz dotacji są niewystarczające na realizację szerokiego zakresu zadań obligatoryjnych oraz fakultatywnych²²⁴. Są to istotne zadania z punktu widzenia codziennej egzystencji społeczności lokalnej i obejmują takie dziedziny jak np. transport i łączność, oświatę i wychowanie, pomoc społeczną²²⁵.

Dlatego władze samorządowe, aby zrealizować na swoim terenie różnorodne zadania o charakterze rozwojowym zmuszone są do korzystania z nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego. Są nimi pożyczki, kredyty lub emitowane obligacje. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami, które charakteryzują się dużą wiarygodnością i płynnością finansową, toteż na ogół nie mają problemu z dostępnością do zwrotnych źródeł zasilania finansowego²²⁶.

Znaczenie pożyczek i kredytów jest zbliżone ponieważ mają charakter celowy i należą do przychodów zwrotnych, służą one pokryciu deficytu budżetowego²²⁷. Może to w konsekwencji prowadzić do nadmiernego zadłużania się jednostek samorządowych, wówczas może być zagrożone finansowanie bieżących oraz podstawowych potrzeb mieszkańców²²⁸.

Konsekwencją zaciągania przez władze samorządowe pożyczek i kredytów jest występowanie długu publicznego, dlatego samorządy w budżetach przyszłych okresów mają obowiązek planowania środków na jego obsługę. Wydatki te z kolei ograniczają możliwość finansowania innych niezbędnych wydatków budżetowych. Zatem obciążenie samorządu terytorialnego nadmiernymi (niewspółmiernymi do otrzymanych dochodów) zadaniami może przyczyniać się do narastania długu samorządowego²²⁹.

²²⁴ J. Sierak, *Zasady i formy pozyskiwania przychodów zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, pr. zbior. pod red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s.195.

²²⁵ M. Miszczuk, *Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.272.

²²⁶ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 147.

²²⁷ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek ...*, op. cit., s.213.

²²⁸ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 147.

²²⁹ Tamże, s. 148.



Dług samorządowy jest szerokim pojęciem i obejmuje zobowiązania jednostek samorządowych z tytułu:

- zaciągniętych pożyczek oraz kredytów bankowych,
- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- wymagalnych zobowiązań, które wynikają z odrębnych ustaw, ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych orzeczeń sądów,
- przyjętych depozytów²³⁰.

Zastosowanie instrumentów dłużnych daje danej jednostce samorządowej możliwość poszerzenia zakresu realizowanych zadań, ale z drugiej strony powoduje powstanie zobowiązań finansowych, które generują określone koszty i równocześnie obciążają przyszłe budżety²³¹.

W literaturze przyjmuje się, iż do przyczyn powstania długu publicznego zalicza się okresy natężonych wydatków publicznych, utrzymujący się deficyt budżetowy oraz wejście władz samorządowych w pułapkę zadłużenia²³².

Zatem zaciąganie długu przez władze samorządowe powinno być poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, który pozwoli określić finansowe i pozafinansowe koszty oraz korzyści wiążące się z daną formą zasilania zewnętrznego²³³.

Dług lokalny stanowi więc część państwowego długu publicznego, który zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi podlega licznym ograniczeniom ustawowym. Ograniczenia te są niezwykle istotne, mają na względzie bezpieczeństwo systemu finansów publicznych²³⁴.

Zatem zagwarantowanie samorządom gminnym możliwości pozyskania przychodów zwrotnych zwiększa zakres ich samodzielności finansowej, gdyż umożliwia finansowanie różnorodnych zadań bieżących oraz wieloletnich programów inwestycyjnych. Finansowanie inwestycji z dochodów własnych bądź z transferów z budżetu państwa jest utrudnione, gdyż większość dochodów przeznaczana jest na pokrycie wydatków, które są związane z bieżącą działalnością jednostki samorządowej²³⁵.

²³⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s. 148-149.

²³¹ J. Sierak, *Zasady i formy pozyskiwania przychodów zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa ...*, op. cit., s.207.

²³² P. Laskowski, *Dług publiczny jako czynnik mający istotne znaczenie dla gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe WWSZiP”, 2013, nr 21(1), s.162.

²³³ D. Hałaburda, *Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2013, nr 103(2013), s. 91-92.

²³⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.149.

²³⁵ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.37.



2.4.2. Podstawy prawne zaciągania długu przez samorządy a kwestia samodzielności władz lokalnych

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje ustawowe prawo do zaciągania zobowiązań finansowych. Jednak, aby nie dopuścić do nadmiernego zadłużania się jednostek samorządowych wprowadzono ustawowe limity zaciągania długu przez te jednostki²³⁶.

Zagadnienia dotyczące zaciągania oraz obsługi zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego zostały zawarte w wielu aktach prawnych, zaliczamy do nich Traktat z Maastricht (art.104c), Konstytucję RP (art.216,ust.5) oraz ustawę o finansach publicznych, która w Polsce szczegółowo reguluje kwestie dotyczące zaciągania długu przez samorząd terytorialny²³⁷.

Do końca 2013 roku limity zaciągania zobowiązań przez JST zostały określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Ograniczenia te dotyczyły dwóch wskaźników:

- limit łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat rat pożyczek i kredytów, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządowe wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, a także spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, która nie może przekroczyć 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów jednostki samorządowej,
- limit łącznej kwoty zadłużenia jednostki samorządowej, która na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w roku budżetowym. Natomiast w trakcie roku budżetowego, łączna kwota długu danej jednostki na koniec poszczególnych kwartałów nie może przekroczyć 60% planowanych dochodów budżetowych tej jednostki²³⁸

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. od stycznia 2014 r. obowiązuje jeden indywidualny limit zadłużenia, który stanowi o maksymalnej wysokości środków finansowych, jakie dana jednostka samorządowa będzie mogła przeznaczyć na obsługę zadłużenia w danym roku (tj. na spłatę rat pożyczek, kredytów wraz z należnymi odsetkami, na wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz spłatę

²³⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, 2012, nr 21(88), s.1.

²³⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.150-151.

²³⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) - przepisy pozostawione w mocy do 31.12.2013 r.



potencjalnych kwot, które wynikają z udzielonych poręczeń i gwarancji). Indywidualny limit zadłużenia określa poziom nadwyżki bieżącej, którą osiągnęła jednostka samorządu terytorialnego (tj. dochody bieżące – wydatki bieżące) skorygowanej o dochody ze sprzedaży majątku, w trzech minionych latach²³⁹. Konstrukcja nowego wskaźnika opiera się zatem na ustaleniu jego wysokości indywidualnie dla danej jednostki samorządowej²⁴⁰.

Oblicza się go wg następującego wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \bullet \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

- R* – planowana na rok budżetowy, łączna kwota z tytułu spłaty rat pożyczek i kredytów oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych,
- O* – planowane na rok budżetowy odsetki od pożyczek i kredytów, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych, a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* – dochody bieżące,
- Sm* – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* – wydatki bieżące,
- n* – rok budżetowy,
- n-1* – rok poprzedzający rok budżetowy,
- n-2* – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3* – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata²⁴¹.

Zgodnie z powyższym wzorem o możliwości obsługi zadłużenia jednostki samorządowej w danym roku budżetowym decydują wybrane wielkości budżetowe (tj. dochody bieżące, dochody ogółem, dochody ze sprzedaży majątku, wydatki bieżące), które były zrealizowane w trzech poprzednich latach poprzedzających rok budżetowy²⁴².

²³⁹ J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 2014, nr 7, s.52.

²⁴⁰ G. Bojęć, *Nowy wskaźnik zadłużenia a koszty obsługi długu w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu jeleniogórskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2014, nr 331, s. 23.

²⁴¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ..., op. cit.

²⁴² J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych ...*, op. cit., s.52.



Należy zaznaczyć, że ograniczeń wynikających z ustalenia limitu długu JST nie stosuje się do:

- spłat rat pożyczek i kredytów zaciągniętych w związku z realizacją programu, projektu bądź zadania finansowego z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych wraz z należnymi odsetkami,
- wykupu papierów wartościowych, które zostały wyemitowane w związku z realizacją projektu, programu lub zadania finansowego z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, które realizują zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowych z udziałem środków zagranicznych.

Z wyłączeń tych można skorzystać w terminie do 90 dni po zakończeniu projektu, programu lub zadania a także po otrzymaniu refundacji z tych środków²⁴³.

Nowy wskaźnik ma za zadanie zniesienie ograniczeń dla jednostek o znacznym potencjale rozwojowym, natomiast z drugiej strony ma zdyscyplinować te jednostki samorządowe u których znaczne obciążenie dochodów spłatami zobowiązań narzuca dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych pożyczek i kredytów. Formuła nowego wskaźnika ściśle uzależnia wysokość obciążeń jednostek samorządowych z tytułu zaciągniętych zobowiązań dłużnych od nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku²⁴⁴.

Obowiązujące od stycznia 2014 r. nowe reguły zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w niektórych jednostkach mogą spowodować nie tylko spowolnienie procesów inwestycyjnych, ale także znaczną redukcję wydatków bieżących, to w konsekwencji może negatywnie wpłynąć na ilość oraz jakość świadczonych usług²⁴⁵.

Samorządy terytorialne zatem nie mogą swobodnie podejmować decyzji dotyczących zdefiniowania bezpiecznego i maksymalnego wskaźnika zadłużenia dla danej JST. Działania samorządów są uzależnione od sytuacji ekonomicznej, ale przede wszystkim są ograniczone przez przepisy ustawy o finansach publicznych²⁴⁶.

Nowa formuła dotycząca granic zadłużania praktycznie pozbawia jednostki samorządowe sięgania po zwrotne źródła zasilania wewnętrznego. Należy zaznaczyć,

²⁴³ J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych ...*, op. cit., s.52.

²⁴⁴ K. Surówka, *Samodzielność finansowa ...*, op. cit., s.155.

²⁴⁵ J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych ...*, op. cit., s.50.

²⁴⁶ G. Bojęć, *Nowy wskaźnik ...*, op. cit., s. 22.



iż samodzielność jednostek samorządowych będzie w tym zakresie znacznie ograniczona obowiązującymi przepisami prawnymi²⁴⁷.

2.5. Determinanty samodzielności finansowej gmin

2.5.1. Czynniki niezależne od aktywności gmin

O zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządowych decyduje wiele czynników (determinant), które dzielimy na dwie grupy:

1. Czynniki niezależne od aktywności gmin.
2. Czynniki zależne od aktywności gmin²⁴⁸.

Determinantami niezależnymi od samorządu gminnego (czynnikami zewnętrznymi), które wpływają na możliwość prowadzenia przez te jednostki samorządowe gospodarki finansowej wymienia się:

- sytuację gospodarczą kraju,
- stan systemu prawnego finansów jednostek samorządowych,
- podział zadań między państwo oraz samorząd terytorialny,
- położenie komunikacyjne gminy,
- powierzchnię gminy,
- stan zagospodarowania infrastrukturalnego,
- liczbę podmiotów gospodarczych,
- sytuację demograficzną,
- naturalne walory środowiska²⁴⁹.

Sytuacja gospodarcza kraju – czynnik ten w bezpośredni sposób wpływa na stan finansów publicznych. Pogarszające się dochody realne społeczeństwa, zbyt wysoki poziom bezrobocia, duży popyt na dobra publiczne oraz dobra społeczne bezpośrednio wpływają na kondycję finansów publicznych państwa, a przede wszystkim na poziom deficytu budżetowego kraju. Trudna sytuacja finansów budżetu państwa nie sprzyja decentralizacji finansów publicznych, wówczas najwydajniejsze źródła dochodów budżetowych jak np. podatki pośrednie pozostają na szczeblu centralnym, by zapewnić finansowe pokrycie wykonywanych zadań. Wysoki udział zasilania jednostek samorządowych zewnętrznymi źródłami dochodów

²⁴⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa* op. cit., s.15156.

²⁴⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach ...*, op. cit., s.525.

²⁴⁹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s 140-141.



(subwencje, dotacje i udziały w podatkach państwowych) zwiększa stopień uzależnienia jednostek samorządu terytorialnego od władz centralnych, a także przy istotnej podatności gospodarki finansowej na wstrząsy gospodarcze od koniunktury gospodarczej w kraju²⁵⁰.

Stan systemu prawnego finansów jednostek samorządowych – to przede wszystkim kształt, przejrzystość oraz stabilność rozwiązań ustrojowych, które regulują:

- podział zadań między państwo oraz samorząd terytorialny, który to determinuje strukturę i zakres wydatków,
- system dochodów,
- strukturę i poziom zadłużenia, a także poziom kosztów obsługi długu w danym roku budżetowym,
- regulacje prawne odnoszące się do możliwości ustalania deficytu budżetowego oraz wybór instrumentów finansowania tego deficytu²⁵¹.

Dobra jakość prawa oraz jego stabilność to determinanty prawne sprawności jednostek samorządu terytorialnego. Niejasne, a także często zmieniane prawo skutkuje perturbacjami w procesie jego stosowania. Dobre prawo tworzące spójny i uporządkowany system prawny jest nieodzowne, wówczas będzie pozytywnie wpływać na sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego, a także pełnić funkcję regulatora życia społecznego²⁵².

Podział zadań między państwo oraz samorząd terytorialny – determinuje on głównie zakres i strukturę wydatków. Jest uzależniony od wielu czynników tj. politycznych, ustrojowych, psycho – socjologicznych, ekonomiczno – zarządczych. Niejasny podział kompetencji i zadań pomiędzy władze centralne oraz samorządowe ma znaczący wpływ na ograniczenie publicznych środków pieniężnych, a co za tym idzie na realizację samorządowych wydatków. Wprowadza tym samym element niepewności, utrudniając na danym terenie prowadzenie gospodarki budżetowej²⁵³.

Położenie komunikacyjne gminy – bardzo istotne jest położenie komunikacyjne danej jednostki samorządowej, zwłaszcza wobec dużych miast, przejść granicznych czy ważnych szlaków komunikacyjnych. Jednostki samorządowe położone w bogatych i wysokorozwiniętych regionach dzięki dogodnej lokalizacji dla podmiotów gospodarczych mają zwiększony potencjał

²⁵⁰ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.97.

²⁵¹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach ...*, op. cit., s.526.

²⁵² K. Chochowski, *Determinanty sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego; Tom 1*, pr. zbior. pod red. B. M. Ćwiertniak, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2013, s. 155.

²⁵³ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s 140.



dochodowy. Równocześnie więcej środków finansowych mogą przeznaczać na inwestycje samorządowe np. w zakresie dróg, kanalizacji czy wodociągów²⁵⁴.

Powierzchnia gminy – czynnik ten ma znaczny wpływ na koszt wykonywanych zadań²⁵⁵. W zależności od wielkości jednostki samorządowej, a także od sprawności zarządzania nią różne będą jednostkowe koszty wykonywanych zadań. Od wielkości gminy zależy także skuteczność prowadzonej polityki rozwoju gospodarczego²⁵⁶.

Stan zagospodarowania infrastrukturalnego – czynnik ten ma znaczący wpływ na wysokość bieżących wydatków, które związane są z utrzymaniem obiektów infrastrukturalnych w danej gminie, a także na wysokość wydatków inwestycyjnych, które ponoszone są przez daną jednostkę samorządową na poprawę stanu infrastruktury²⁵⁷.

Liczba podmiotów gospodarczych - tj. liczba osób fizycznych i prawnych w danej gminie ma wpływ na zwiększenie dochodów własnych. Czynnik ten wpływa również na sytuację lokalnego rynku pracy²⁵⁸. Nowe firmy i instytucje oraz różnorodne rodzaje działalności gospodarczej, usługowej, społecznej powodują zmniejszenie zależności danej gminy od państwa oraz wpływają pozytywnie na sytuację społeczną, ekonomiczną danej jednostki samorządowej²⁵⁹.

Sytuacja demograficzna – liczba oraz struktura wiekowa mieszkańców danej gminy (np. ilość osób w wieku przedprodukcyjnym, poprodukcyjnym oraz liczba osób bezrobotnych) wyznacza zakres potrzeb społecznych, te z kolei mają znaczący wpływ na wielkość oraz strukturę bieżących wydatków (np. na pomoc społeczną, szkolnictwo). Możliwości pozyskania dochodów przez daną gminę, w tym dochodów własnych uzależnione są od czynników demograficznych takich jak liczba osób pracujących, struktura wykształcenia²⁶⁰.

Naturalne walory środowiska – bogactwa naturalne, powierzchnia gruntów rolnych, walory turystyczno – uzdrowiskowe mogą znacznie zwiększać możliwości pozyskiwania dochodów, ale mogą także zwiększać ilość wydatków np. w dziedzinie infrastruktury²⁶¹. Na obszarach o największej atrakcyjności przyrodniczej obserwuje się intensywny rozwój usług agroturystycznych. Naturalne walory środowiska z punktu widzenia turystyki mają istotne znaczenie. Mieszkańcom zamieszkującym takie tereny ułatwiają start w podejmowaniu

²⁵⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.98-99.

²⁵⁵ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s 140.

²⁵⁶ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.98.

²⁵⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach ...*, op. cit., s.526.

²⁵⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s 141.

²⁵⁹ T. Wołowicz, D. Reško, *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia”, 2012, Nr 5 (2/2012), s.64.

²⁶⁰ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s.99.

²⁶¹ Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach ...*, op. cit., s.526.



działalności, natomiast gościom odwiedzającym takie tereny stwarzają dogodne warunki do wypoczynku, czy uprawiania czynnej rekreacji²⁶².

2.5.2. Czynniki zależne od aktywności gmin

Druga grupa czynników to czynniki zależne od aktywności jednostek samorządowych.

Determinantami zależnymi od gminy, które znacząco różnicują jednostki samorządu terytorialnego i mającymi wpływ na samodzielność prowadzonej przez gminę gospodarki finansowej wymienia się:

- jakość zarządzania finansami jednostki samorządowej,
- sposób wykorzystania przez daną jednostkę dostępnych instrumentów oddziaływania, które wpływają na rozwój swojego terenu,
- sytuację polityczną w gminie²⁶³.

Jakość zarządzania finansami jednostki samorządowej – aktywność oraz profesjonalizm pracowników samorządowych w zarządzaniu finansami związana jest z profesjonalnie przygotowaną kadrą do gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. Decyzje budżetowe podejmowane przez osoby z odpowiednim wykształceniem, doświadczeniem zawodowym i z określonymi cechami osobowości mogą mieć znaczący wpływ na kształt gminnej polityki podatkowej, aktywność i efektywność w pozyskiwaniu zwrotnych źródeł dochodu, ale także umiejętne wydatkowanie środków finansowych²⁶⁴. Oczywiście jest, że administracja samorządowa nie może sprawnie i efektywnie funkcjonować bez odpowiednio przygotowanych kadr. Ponadto pracownicy samorządowi powinni być zaangażowani w pracę na rzecz wspólnego dobra, uczciwi, odporni na korupcję i nepotyzm²⁶⁵.

Sposób wykorzystania przez daną jednostkę dostępnych instrumentów oddziaływania, które wpływają na rozwój swojego terenu – do instrumentów tych możemy zaliczyć przyciąganie inwestorów na teren danej jednostki samorządowej, umiejętne wykorzystanie walorów środowiska naturalnego, czy pobudzanie aktywności społeczności lokalnej²⁶⁶.

Sytuacja polityczna w gminie – na lokalną gospodarkę budżetową wpływa także sytuacja polityczna w danej JST. Jednym z wiodących determinantów w aspekcie politycznym

²⁶² J. Cichowska, *Znaczenie walorów przyrodniczych w rozwoju agroturystyki*, „Zeszyty Naukowe: Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, PAN, 2011, nr 10/2011, s. 174.

²⁶³ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s. 140-141.

²⁶⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu ...*, op. cit., s. 100.

²⁶⁵ K. Chochowski, *Determinanty sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne problemy...*, op. cit., s. 158.

²⁶⁶ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s. 141.



zaliczamy pluralizm polityczny. Istnienie monopolu jednej partii marginalizuje te środowiska społeczne, które nie utożsamiają się z jej programem i celami. Taka sytuacja niejednokrotnie prowadzi do napięć, konfliktów. Do determinantów politycznych mających wpływ na sprawność samorządu terytorialnego zaliczamy także społeczną kontrolę władzy publicznej, wolne wybory władz samorządowych, prawo do rozstrzygnięcia istotnych kwestii w drodze referendum²⁶⁷. Kadencyjność władz ma wpływ na decyzje finansowe i ekonomiczne, które są podejmowane i realizowane w bieżącym okresie czasu. Istotne jest również ryzyko zmiany politycznej w organach jednostek samorządowych²⁶⁸.

Należy dodać, że samodzielność samorządu terytorialnego ulega znaczącej rekonstrukcji w przypadku wystąpienia szczególnego zagrożenia dla państwa, które wynika z zewnętrznego, wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa np. zbrojnej napaści na terytorium RP, lub gdy nasz kraj zgodnie z umową międzynarodową zobowiązany jest do wspólnej obrony przeciw agresji. Sprawowanie władzy ma wówczas wyjątkowy charakter, ma na celu stabilizację struktur państwa²⁶⁹.

2.6. Wskaźniki do oceny samodzielności finansowej gmin

2.6.1. Wskaźniki budżetowe

1. Wskaźnik W_{B1} – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem.

Wskaźnik ten wskazuje jaką część w dochodach ogółem stanowią dochody bieżące.

$$W_{B1} = \frac{D_b}{D_o},$$

gdzie:

D_b – dochody bieżące (są to dochody niebędące dochodami majątkowymi),

D_o – dochody ogółem.

2. Wskaźnik W_{B2} – udział dochodów własnych w dochodach ogółem

Wskaźnik ten wskazuje jaką część w dochodach ogółem stanowią dochody własne.

²⁶⁷ K. Chochowski, *Determinanty sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne problemy...*, op. cit., s. 145.

²⁶⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia ...*, op. cit., s. 141.

²⁶⁹ M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, [w:] „Humanities and Social Sciences, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej”, pr. zbior. pod red. L. Ziemiański, 2013, Volume XVIII (4/2013) s137-138.



$$W_{B2} = \frac{D_w}{D_o},$$

gdzie:

D_w – dochody własne,

D_o – dochody ogółem.

3. Wskaźnik W_{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

Nadwyżka operacyjna to dodatnia wartość bieżącego wyniku (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). Wskazuje na potencjalne możliwości i zdolności JST do finansowania wydatków inwestycyjnych oraz do spłaty zobowiązań.

Wskaźnik W_{B3} określa w jakim stopniu jednostka mogłaby zaciągać nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych przez daną jednostkę dochodów. Wyższa wartość tego wskaźnika oznacza, że możliwości inwestycyjne jednostki są większe lub większa jest możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Wartość ujemna wskaźnika wskazuje, iż jednostka samorządowa nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej.

$$W_{B3} = \frac{N_o}{D_o},$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_o – dochody ogółem.

4. Wskaźnik W_{B4} – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

Wskaźnik ten wskazuje jaką część stanowią wydatki majątkowe w wydatkach ogółem jednostki samorządu terytorialnego.

$$W_{B4} = \frac{W_m}{W_o},$$

gdzie:

W_o – wydatki ogółem,

W_m – wydatki majątkowe.

5. Wskaźnik W_{B5} – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń

Wskaźnik ten wskazuje, jaką część bieżących wydatków stanowią wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń.



$$W_{B5} = \frac{W_w}{W_b},$$

gdzie:

W_w – wydatki na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń,

W_b – wydatki bieżące (to wydatki niebędące wydatkami majątkowymi).

6. Wskaźnik W_{B6} – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem

Wskaźnik ten wskazuje udział nadwyżki operacyjnej, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w ogólnych dochodach JST.

Ujemna wartość wskaźnika informuje, że dana jednostka nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, zaś dochody osiągnięte ze sprzedaży majątku są niewystarczające na pokrycie deficytu operacyjnego.

$$W_{B6} = \frac{N_o + S_m}{D_o},$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

S_m – dochody ze sprzedaży majątku,

D_o – dochody ogółem.

7. Wskaźnik W_{B7} – wskaźnik samofinansowania

Wartość tego wskaźnika wskazuje w jakim stopniu JST finansuje inwestycje własnymi środkami (zdolność do samofinansowania). Im wyższa jest ta relacja wskaźnika, tym ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia jest mniejsze, jednak wysoka wartość wskaźnika może także świadczyć o niskim poziomie zrealizowanych inwestycji przez daną jednostkę w stosunku do jej własnych możliwości.

$$W_{B7} = \frac{N_o + D_m}{W_m},$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_m – dochody majątkowe,

W_m – wydatki majątkowe.



2.6.2. Wskaźniki na mieszkańca

8. Wskaźnik W_{L1} – transfery bieżące na mieszkańca

$$W_{L1} = \frac{T_b}{L},$$

gdzie:

T_b – transfery bieżące (dotacje bieżące i subwencja ogólna),

L – liczba mieszkańców JST.

9. Wskaźnik W_{L2} – nadwyżka operacyjna na mieszkańca

$$W_{L2} = \frac{N_o}{L},$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

L – liczba mieszkańców JST.

10. Wskaźnik W_{L3} – zobowiązania ogółem na mieszkańca

$$W_{L3} = \frac{Z_o}{L},$$

gdzie:

Z_o – zobowiązania wg tytułów dłużnych,

L – liczba mieszkańców JST.

2.6.3. Wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych

11. Wskaźnik W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem

$$W_{Z1} = \frac{Z_o}{D_o},$$

gdzie:

Z_o – zobowiązania wg tytułów dłużnych,

D_o – dochody ogółem.

12. Wskaźnik W_{Z3} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

$$W_{Z3} = \frac{O + R}{D_o},$$



gdzie:

R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych pożyczek i kredytów,

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

D_o – dochody ogółem.

13. Wskaźnik W_{Z5} – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia

Wskaźnik ten informuje jakie jest obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia.

Im wyższa jest wartość tej relacji to większe jest ryzyko wystąpienie niewypłacalności JST.

$$W_{Z5} = \frac{O + R}{D_w},$$

gdzie:

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych pożyczek i kredytów,

D_w – dochody własne.

14. Wskaźnik W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem

Konsekwencją braku płynności finansowej w jednostce samorządowej jest nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wskaźnik ten informuje jaki jest udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem danej jednostki samorządowej. Gdy wskaźnik jest większy od zera świadczy o nieterminowym wywiązywaniu się z płatności. Im większa jest wartość tego wskaźnika tym skala zjawiska jest większa.

$$W_{Z7} = \frac{Z_w}{Z_o},$$

gdzie:

Z_w – zobowiązania wymagalne,

Z_o – zobowiązania wg tytułów²⁷⁰.

²⁷⁰[http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/kontent/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego\(data odczytu 5.10.2015 r.\)](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/kontent/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego(data%20odczytu%205.10.2015%20r.))

Rozdział III

Gospodarka budżetowa gmin powiatu limanowskiego

3.1. Charakterystyka gmin powiatu limanowskiego

Powiat limanowski leży w południowej części województwa małopolskiego. Rejon powiatu limanowskiego jest jednym z najpopularniejszych miejsc turystycznych małopolski. Do atutów gmin powiatu limanowskiego można zaliczyć atrakcyjne położenie charakteryzujące się wysokimi walorami krajobrazowymi, naturalne środowisko, czyste powietrze, bogactwo zasobów naturalnych i przyrodniczych.

Powiat limanowski graniczy z powiatem nowosądeckim, myślenickim, bocheńskim, brzeskim oraz nowotarskim. Składa się z:

- 2 gmin miejskich: Limanowa, Mszana Dolna,
- 10 gmin wiejskich: Dobra, Jodłownik, Kamienica, Laskowa, Limanowa, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Słopnice, Tymbark²⁷¹.

Rysunek 4. Mapa schematyczna gmin powiatu limanowskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl/powiat-8-powiat_limanowski.html, (data odczytu 20.01.2016)

²⁷¹ J. Szyler, Z. Sułkowski, *Powiat limanowski*, Wydawca: Starostwo Powiatowe w Limanowej, Limanowa 2007, s. 3-5.

Siedzibą powiatu jest miasto Limanowa i jego głównym ośrodkiem administracyjnym, edukacyjnym, kulturalno społecznym i gospodarczym²⁷². Tutaj mieści się siedziba Starostwa Powiatowego, Sąd Rejonowy, Urząd Skarbowy, Szpital Powiatowy, Państwowa Szkoła Muzyczna, 5 zespołów Szkół Ogólnokształcących Zawodowych, Limanowski Dom Kultury oraz Muzeum Ziemi Limanowskiej. Odbiorcami usług są nie tylko osoby zamieszkujące w mieście, ale także osoby mieszkające na terenie całego powiatu limanowskiego²⁷³.

Powierzchnia powiatu wynosi 951 km², co stanowi 6,3% powierzchni województwa małopolskiego. Teren powiatu jest zróżnicowany od górskiego po pagórkowaty. Użytki rolne stanowią 52,5% powierzchni powiatu, a tereny leśne i lasy 40,5% (średnia dla Polski 28%)²⁷⁴. Działalność rolnicza jest uwarunkowana czynnikami przyrodniczymi (klimat, ukształtowanie terenu) jak i kulturowymi (uprawy tradycyjne). Gospodarstwa rolne są małe (przeważnie kilkuhektarowe) i rozdrobnione, rzadko są wyłącznym źródłem utrzymania²⁷⁵.

Ludność powiatu limanowskiego (wg stanu na dzień 31.12.2014 r.) liczy 129 073 osób, z których 22 968 (17,8%) mieszka w miastach. Wskaźnik gęstości zaludnienia w powiecie limanowskim wynosi 136 osób na km². Wskaźnik ten jest dość zróżnicowany, w gminach miejskich powiatu wynosi 501 osób na km², gminy wiejskie są mniej zaludnione.

Ludność powiatu jest młodą populacją. Największy udział procentowy tj. 62% ogółu ludności powiatu limanowskiego stanowią osoby w wieku produkcyjnym, 25% stanowią osoby w wieku przedprodukcyjnym, najmniej jest osób w wieku starszym, poprodukcyjnym²⁷⁶.

Liczba osób pracujących zawodowo oraz liczba osób bezrobotnych w gminach powiatu limanowskiego jest zależna od lokalnego rynku pracy.

Zdecydowana większość osób pracuje w rolnictwie – 60% ludności, w budownictwie zatrudnionych jest 15%, w usługach 16%, pozostała ilość osób pracuje w handlu, gastronomii, transporcie²⁷⁷.

Bezrobocie jest zjawiskiem niekorzystnym w powiecie limanowskim. Wg stanu na koniec grudnia 2014 r. 8 815 osób jest zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy, z czego 3 912 mężczyzn i 4 903 kobiet. Kobiety w powiecie limanowskim stanowią większość ogółu bezrobotnych – 55,6%. Szczególnie niepokojący jest wysoki udział osób

²⁷² <http://www.miesto.limanowa.pl/pl/4925/0/strategia-rozwoju-miasta.html> (data odczytu 20.01.2016)

²⁷³ <http://limanowa.idn.org.pl/powiat.htm> (data odczytu 20.01.2016)

²⁷⁴ www.powiat.limanowa.pl/pl/2223/0/strategia-rozwoju.html (data odczytu 20.01.2016)

²⁷⁵ http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl/powiat-8-powiat_limanowski.html (data odczytu 20.01.2016)

²⁷⁶ dane GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 20.01.2016)

²⁷⁷ http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl/powiat-8-powiat_limanowski.html (data odczytu 20.01.2016)



długotrwale bezrobotnych²⁷⁸. Stopa bezrobocia w powiecie limanowskim osiągnęła poziom ok. 16%, średnia dla Polski ok. 12%²⁷⁹.

Potencjał gospodarczy gmin powiatu limanowskiego tworzą głównie średnie i małe przedsiębiorstwa o różnorodnym profilu działalności, zdecydowana większość z nich (ok. 60%) znajduje się na terenie 4 gmin: tj. gminy Limanowa (gmina miejska i wiejska) oraz gminy Mszana Dolna (gmina miejska i wiejska). Wiele firm jest znanych na terenie całej Polski.

Największymi pracodawcami na terenie powiatu są:

- GOLD DROP Sp. z o.o. - producent chemii gospodarczej,
- P.P.U.H. „Wolimex” – partner w sektorze robót budowlanych,
- IMA – firma produkująca odzież roboczą,
- Limatherm – producent komponentów do aparatury kontrolno-pomiarowej,
- Zakład Usługowo Produkcyjny „Emiter” Sp.j. – producent złącz i rozdzielnic elektrycznych,
- Zakłady Mięsne Laskopol,
- Fabryka Drzwi i Okien „PARTNER”,
- Szpital Powiatowy w Limanowej,
- Bank Spółdzielczy w Limanowej²⁸⁰.

Przez powiat przebiegają liczne szlaki komunikacyjne, w tym droga krajowa 28 oraz dwie drogi wojewódzkie – nr 965, nr 968. Obszar powiatu limanowskiego położony jest w stosunkowo niedalekiej odległości od ważnych ośrodków miejskich: Krakowa, Nowego Sącza, Nowego Targu, Tarnowa, Gorlic, Zakopanego²⁸¹.

Istniejąca sieć drogowa zapewnia należyłą dostępność komunikacyjną oraz efektywne funkcjonowanie transportu zbiorowego na terenie gmin powiatu, jak również na trasach wiodących do większych ośrodków miejskich na terenie województwa małopolskiego. Usytuowanie powiatu limanowskiego umożliwia łatwy dostęp do transportu lotniczego. Powiat nie ma dostępu do komunikacji kolejowej²⁸².

²⁷⁸ dane GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 20.01.2016)

²⁷⁹ <http://limanowa.praca.gov.pl/podstawowe-dane> (data odczytu 20.01.2016)

²⁸⁰ http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl/powiat-8-powiat_limanowski.html (data odczytu 20.01.2016)

²⁸¹ <http://www.miasto.limanowa.pl/pl/4925/0/strategia-rozwoju-miasta.html>, (data odczytu 20.01.2016)

²⁸² http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl/powiat-8-powiat_limanowski.html (data odczytu 20.01.2016)



3.2. Cel, zakres i metodyka badań

Celem opracowania jest próba oceny stopnia samodzielności gmin powiatu limanowskiego w odniesieniu do pozostałych gmin Polski.

Przedmiotem badań empirycznych jest analiza gospodarki budżetowej gmin powiatu limanowskiego z uwzględnieniem poziomu i struktury dochodów (szczególnie dochodów własnych), poziomu i struktury wydatków oraz wyniku finansowego i zobowiązań gmin.

Badaniem zostały objęte gminy powiatu limanowskiego w podziale na grupy:

1. gminy miejskie – 2 gminy: Limanowa, Mszana Dolna,
2. gminy wiejskie – 10 gmin: Dobra, Jodłownik, Kamienica, Laskowa, Limanowa, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Słopnice, Tymbark.

Podstawą do zaprezentowania obliczeń i analiz w dalszej części pracy były następujące dane źródłowe:

- a) sprawozdania budżetowe gmin powiatu limanowskiego udostępnione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie w formie baz danych obejmujących roczne sprawozdania,
- b) sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego udostępnione przez Ministerstwo Finansów w formie baz danych obejmujących roczne sprawozdania,
- c) dane Głównego Urzędu Statystycznego, w tym:
 - z Banku Danych Lokalnych,
 - wskaźniki makroekonomiczne tj. poziom Produktu Krajowego Brutto (PKB) oraz wskaźnik cen towarów i usług (wskaźnik inflacji),
 - informacje uzyskane od skarbników gmin.

Dostępność powyższych danych wyznaczyła zakres czasowy badań, który obejmuje okres pięcioletni i przypadł na lata 2010 – 2014.

Prezentowane obliczenia i analizy zostały opracowane w cenach bieżących. W analizowanym okresie czasu inflacja mierzona roczną zmianą cen towarów i usług utrzymywała się na niskim poziomie – 2,3%, dlatego uznano, że nie będzie znacząco wpływała na wnioski.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej pracy, nie zaprezentowano dokładniejszej analizy poszczególnych gmin powiatu limanowskiego, poza ich podziałem na gminy miejskie i gminy wiejskie w zestawieniu ze średnimi gmin w kraju.



Przeprowadzona analiza ukazuje stopień samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego, w tym samodzielności dochodowej, wydatkowej oraz zadłużania się samorządów w odniesieniu do pozostałych gmin w Polsce.

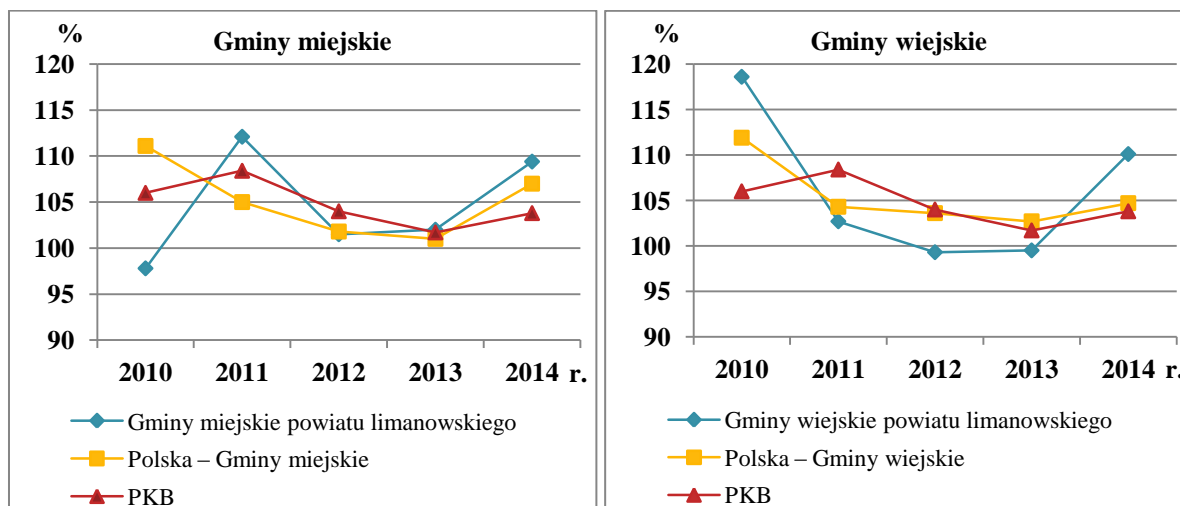
3.3. Poziom, struktura i dynamika dochodów gmin

Dochody budżetowe gmin stanowią podstawę konstrukcji budżetu, są one w znacznym stopniu uzależnione od stopy bezrobocia, przeciętnego wynagrodzenia, a przede wszystkim od sytuacji ekonomicznej w kraju.

Dokonując szczegółowej analizy wykonanych dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 obserwuje się zróżnicowanie poziomu dochodów ogółem w poszczególnych typach gmin, co ilustruje wykres nr 1.

Dochody gmin miejskich powiatu limanowskiego wzrosły w badanym okresie o 11,7 punktu procentowego. Najwyższa dynamika wzrostu nastąpiła w 2011 r. wówczas dochody były wyższe w porównaniu do roku poprzedniego aż o 12,1 punktu procentowego. W 2012 r. obserwuje się jednorazowy spadek dochodów aż o 10,6 punktu procentowego, w 2013 i 2014 roku nastąpił ponowny wzrost dochodów.

Wykres 1. Dynamika dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 w odniesieniu do PKB [rok poprzedni = 100]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 30.01.2016), danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 30.01.2016) oraz na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, (data odczytu 30.01.2016)



Średnie dochody gmin miejskich Polski natomiast spadły o 4,1 punktu procentowego. Pomiędzy 2010 i 2013 r dochody gmin malały, dopiero w 2014 r. nastąpił wzrost dochodów o 7 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego.

Dochody gmin wiejskich powiatu limanowskiego w badanym okresie czasu średnio z malały o 8,5 punktu procentowego. W latach 2010-2012 dochody malały, najwyższy wzrost dochodów nastąpił dopiero w 2014 r. o 10,1 punktu procentowego.

Dynamika dochodów gmin wiejskich Polski była zbliżona do dochodów gmin powiatu limanowskiego. W badanym okresie średnie dochody gmin wiejskich w kraju z malały o 5,8 punktu procentowego.

Badany okres 2010-2014 ilustruje zmienną koniunkturę gospodarczą. Po latach przyspieszenia gospodarczego w gospodarce polskiej pojawił się okres spowolnienia, jego odzwierciedleniem było malejące tempo wzrostu PKB, zjawiska kryzysowe były najbardziej zauważalne w latach 2011-2013.

Spowolnienie wzrostu dynamiki Produktu Krajowego Brutto wpłynęło również na sytuację finansową gmin powiatu limanowskiego. Bardziej wrażliwe na zmianę tempa wzrostu gospodarczego są gminy wiejskie powiatu limanowskiego, w gminach tych obserwujemy znacznie większy spadek dochodów od spadku PKB, zwłaszcza w latach 2010-2013. Dochody gmin miejskich powiatu słabiej reagowały na wahania koniunktury, największy spadek dochodów w odniesieniu do PKB był widoczny w latach 2011-2012. Na wykresie natomiast widzimy, że średnie dochody gmin w kraju w analizowanym okresie są bardziej skorelowane z Produktem Krajowym Brutto i nie reagują gwałtownie na wahania koniunktury.

Załamaniem dochodów w analizowanych gminach może świadczyć o spadku koniunktury gospodarczej. Dochody takie jak udziały w podatkach państwowych (PIT, CIT), podatek od czynności cywilnoprawnych, oraz podatek od nieruchomości uzależnione są od sytuacji ekonomicznej w kraju. Nie bez znaczenia pozostaje także obniżenie progów podatkowych w podatku od osób fizycznych od 2009 roku.

Z wykresu nr 2 widać wyraźne różnice pod względem wysokości dochodów własnych przypadających na 1 mieszkańca. W gminach miejskich powiatu limanowskiego dochody własne na 1 mieszkańca były zdecydowanie wyższe niż średnie dochody własne na 1 mieszkańca w gminach miejskich w kraju. Dochody te kształtowały się na poziomie od 2970 zł w 2010 r. do 3 769 zł. w 2014 r. Wyżej wymienione gminy wysokie dochody

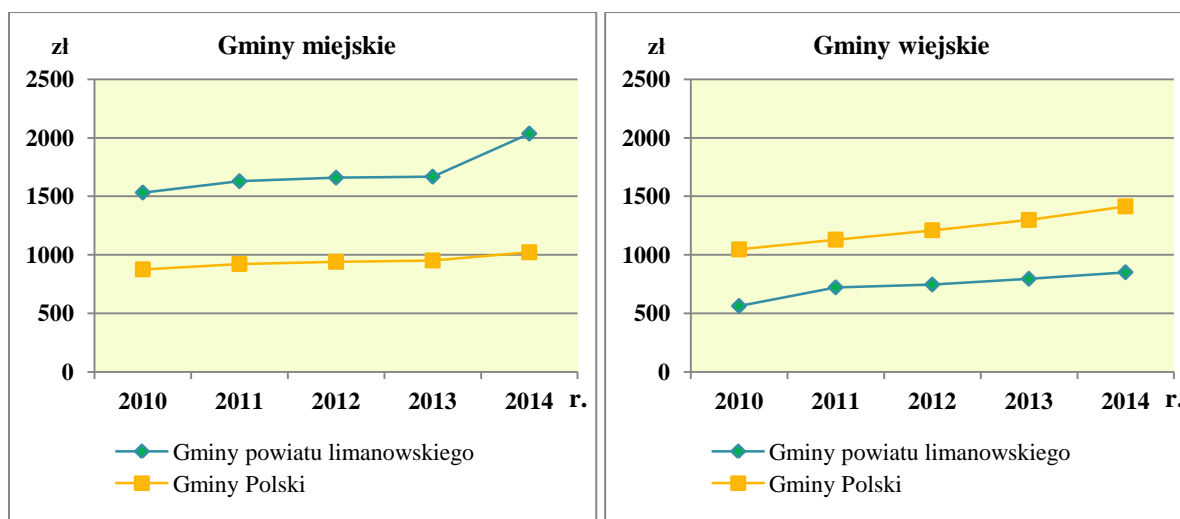


własne zawdzięczają częściowo swojemu położeniu, gminy te są aktywne gospodarczo, a na ich terenie jest stosunkowo duża ilość osób pracujących.

Gminy wiejskie powiatu limanowskiego posiadają najniższe dochody własne na 1 mieszkańca, kształtowały się one na poziomie 563 zł w 2010 r. do 851 zł w 2014 r. Średnie dochody własne na 1 mieszkańca w gminach wiejskich w kraju wynosiły natomiast średnio 1 219 zł. Niskie dochody gmin powiatu są konsekwencją niekorzystnego położenia części gmin (górzyste tereny), ponadto gminy te w zdecydowanej większości są gminami rolniczymi, gdzie tylko nieznaczna część osób pracuje poza rolnictwem.

Na podstawie przeprowadzonej analizy widać wyraźne różnice między zdecydowanie bogatszymi gminami miejskimi, gdzie koncentruje się życie społeczne, kulturalne, gospodarcze regionu i znacznie biedniejszymi gminami wiejskimi.

Wykres 2. Dochody własne na 1 mieszkańca gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 01.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego> (data odczytu 01.02.2016), oraz na podstawie danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup, (data odczytu 01.02.2016)

Wykres 3 przedstawia strukturę dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014, która nie jest korzystna zglasza w gminach wiejskich.

W badanym okresie największymi dochodami własnymi dysponowały gminy miejskie powiatu limanowskiego, udział dochodów własnych wynosił średnio 50,4% ich dochodów ogółem. W gminach tych obserwujemy wzrost dynamiki dochodów własnych o 2,4 punktu procentowego. W gminach wiejskich powiatu limanowskiego udział dochodów własnych



w dochodach ogółem wynosił średnio 22,5%, dochody te w badanym okresie wzrosły o 6,8 punktu procentowego z 17,7% w 2010 r. do 24,5% w 2014 r.

Analizując udział dochodów własnych w badanych gminach powiatu limanowskiego, zauważa się, że w całym analizowanym okresie udziały te są niższe od średnich w kraju które kształtują się na poziomie 59,8% w gminach miejskich i 38,8% w gminach wiejskich Polski.

Wykres 3. Struktura dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 02.02.2016) oraz na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 02.02.2016)

Drugą kategorią dochodów są dotacje celowe, które są szczególnie niekorzystnym rodzajem dochodów budżetowych. W latach 2010-2014 udział dotacji w gminach miejskich



powiatu limanowskiego wynosił 22,5% dochodów ogółem, natomiast w gminach wiejskich powiatu limanowskiego stanowiły one 28,8% dochodów. Szczególnie niekorzystny jest wzrost udziału dotacji celowych w strukturze dochodów, który wystąpił w gminach miejskich powiatu i wzrósł o 1,61 punktu procentowego ze średniej wartości 19,37% w 2010 r. do 20,98% w 2014 roku. Wzrost udziału dotacji wiąże się z nadmiernym zlecaniem gminom zadań z zakresu administracji rządowej. Dotacje celowe uzależniają władze gmin od administracji rządowej, gdyż przeznaczone są na ściśle określony cel i tym samym istotnie ograniczają samodzielność finansową badanych gmin.

Podstawowe znaczenie mają dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, drugą grupą są dotacje na zadania własne. W strukturze dotacji ogółem największą część stanowiły dotacje celowe na zadania bieżące i wynosiły 70,5% w gminach miejskich i 73,1% w gminach wiejskich. Pozostałe 29,5% i 26,9% to dotacje celowe na zadania inwestycyjne.

Porównując udziały dotacji celowych w dochodach ogółem badanych gmin powiatu limanowskiego, ze średnim udziałem w gminie polskiej to obserwuje się, że w analogicznym okresie czasu udział ten był znacznie wyższy od średnich wartości w kraju. Jest to zjawisko niekorzystne gdyż stopień samodzielności gmin jest wyraźnie ograniczony zarówno w sferze dochodowej jak i wydatkowej.

Kolejną kategorią dochodów są subwencje ogólne, które powinny być uzupełnieniem dochodów własnych. W gminach wiejskich powiatu limanowskiego stanowiły główne źródło dochodów budżetowych i wynosiły w analizowanym okresie średnio 48,7%. Dochody z subwencji w latach 2010-2013 utrzymywały się na zbliżonym poziomie, w 2014 r. spadły do 46,4%. Na subwencję składała się część oświatowa – 62,3% oraz część równoważąca 34,5%. Duże udziały subwencji w gminach wiejskich ograniczają ich samodzielność dochodową, gdyż gminy właściwie nie mają wpływu na jej wysokość.

Natomiast w gminach miejskich powiatu subwencje stanowiły 27,1% dochodów ogółem. W latach 2010-2014 udział subwencji ogólnej gmin miejskich zmniejszył się o 4,1 punktu procentowego ze średniej wartości 29,0% w 2010 r. do 25,0% w 2014 r. W kwocie subwencji ogólnej podstawowe znaczenie ma część oświatowa która stanowi 92%. Część wyrównawcza stanowi 7,7%, co oznacza iż gminy miejskie są mocniejsze ekonomicznie, swoje budżety opierają głównie na dochodach własnych i tylko w znikomym zakresie korzystają z subwencji wyrównawczej.

Porównując udział subwencji w dochodach ogółem badanych gmin powiatu limanowskiego ze średnim udziałem subwencji w Polsce, to zauważa się, że udział subwencji



w analizowanym okresie czasu był dużo wyższy od wartości średnich kraju zarówno w gminach miejskich i wiejskich powiatu limanowskiego.

Z przeprowadzonej analizy danych przedstawionych na wykresie 3 wynika, iż samodzielność gmin w kształtowaniu dochodów jest zróżnicowana. Znacznie korzystniejsza z punktu widzenia samodzielności dochodowej jest struktura dochodów gmin miejskich powiatu limanowskiego i wynika ona w znacznej części z większej gęstości zaludnienia gmin miejskich. Gminy te generują znacznie większe dochody własne niż gminy wiejskie powiatu.

Gminy wiejskie powiatu limanowskiego charakteryzują się większym zróżnicowaniem. Część gmin wiejskich powiatu limanowskiego ma znacznie mniejsze możliwości pozyskiwania dochodów własnych. Gminy te są gminami górskimi, gospodarstwa rolne są małe obszarowo, warunki życia społeczności wiejskich są inne niż w miastach. Istotne znaczenie odgrywa tutaj lokalizacja danej jednostki samorządowej. Szczególnie istotne jest położenie w stosunku do gmin miejskich, stan infrastruktury społecznej (dostępność do szkół, obiektów sportowych, rekreacyjnych, placówek ochrony zdrowia, pomocy społecznej, policji, straży pożarnej), stan infrastruktury technicznej (stan sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, drogowej, jakość połączenia internetowego, telefonicznego). Czynniki te znacząco wpływają na osiedlanie się ludzi, przyciąganie podmiotów gospodarczych, a co za tym idzie do generowania wyższych dochodów własnych.

Struktura dochodów gmin powiatu limanowskiego różni się od średniej gmin Polski. Dochody własne gmin powiatu limanowskiego, które są wyznacznikiem samodzielności dochodowej są znacznie niższe zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich od średnich w kraju – w gminach miejskich o 9,4 punktu procentowego, natomiast w gminach wiejskich o 16,2 punktu procentowego.

Bardziej szczegółową analizę dochodów własnych gmin powiatu w zestawieniu z gminami Polski przedstawia wykres nr 4.

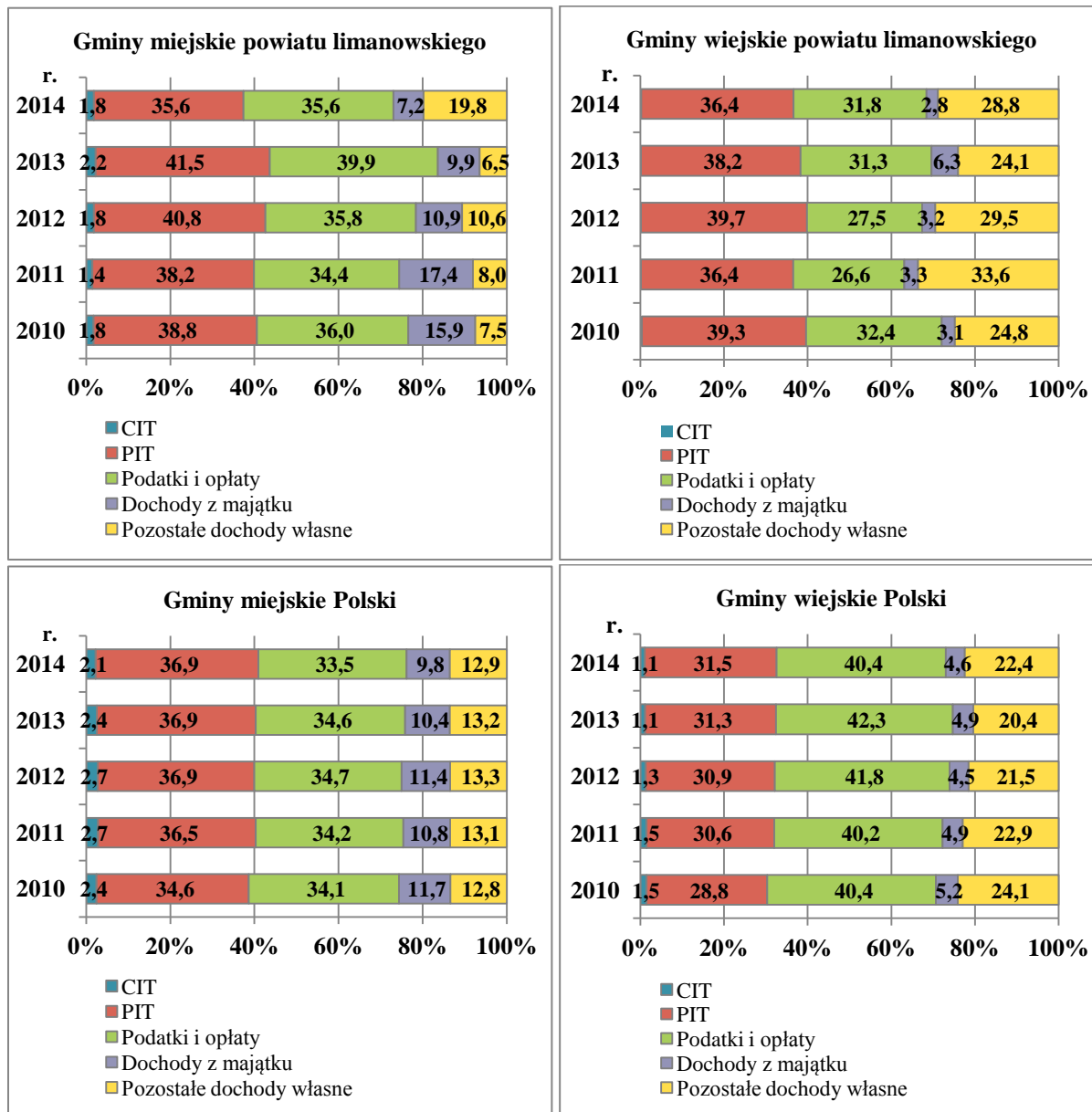
W latach 2010-2014 znaczącym źródłem dochodów własnych w gminach powiatu limanowskiego były wpływy w udziałów w podatkach państwowych (CIT – podatek dochodowy od osób fizycznych i PIT – podatek dochodowy od osób prawnych).

W gminach miejskich wpływy z tych podatków kształtowały się średnio na poziomie 40,9% dochodów własnych z czego wpływy od osób fizycznych (PIT) stanowiły 39,1%, natomiast wpływy od osób prawnych (CIT) stanowiły 1,8% dochodów własnych. W analizowanym okresie dochody z tych podatków zmniejszyły się o 3,2 punktu procentowego.



W gminach wiejskich powiatu dochody z tytułu wpływów z podatków stanowiących dochody budżetu państwa wynosiły 38,2% dochodów własnych, z czego wpływy od osób fizycznych (PIT) – 38,0%. Dochody z podatków od osób prawnych stanowiły średnio 0,2% dochodów własnych i stanowiły nieznaczną część dochodów budżetowych.

Wykres 4. Dochody własne gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 [w%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 02.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 02.02.2016) oraz na podstawie danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 02.02.2016)

Wielkość wpływów z podatków państwowych jest ściśle uzależniona od dochodów podatników, wzrost czy też spadek tego źródła dochodów świadczy o sytuacji finansowej



ludności i kondycji finansowej lokalnych przedsiębiorców. Wpływy z tytułu PIT i CIT są również uzależnione od współczynnika udziału gmin w podatkach dochodowych.

Bardzo ważną kategorią dochodów są podatki i opłaty lokalne, gdyż decydują o poziomie samodzielności dochodowej. W analizowanym okresie czasu podatki i opłaty lokalne stanowiły znaczącą część dochodów własnych badanych gmin powiatu limanowskiego, szczególnie ważne są podatki i opłaty w odniesieniu do których gmina dysponuje władztwem podatkowym.

W gminach miejskich powiatu limanowskiego wpływy z podatków i opłat lokalnych wynosiły średnio 36,3% dochodów własnych. W tej grupie dochodów przeważającą pozycję stanowił podatek od nieruchomości i wynosił 23,0% dochodów własnych. W latach 2010-2013 wpływy z podatków wykazywały tendencję rosnącą i kształtowały się na poziomie 36,0% dochodów własnych w roku 2010 do 39,9% w 2013 r., jedynie w 2014 r. udział tych dochodów spadał o 4,3 pkt procentowych w stosunku do roku poprzedniego. Pozostałe podatki nie stanowiły znaczącej pozycji w dochodach własnych gmin. Inną kategorią podatków są podatki pobierane przez Urząd Skarbowy. Najlichniesze dochody w tej grupie podatkowej wpłynęły z podatku od czynności cywilnoprawnych i stanowiły 1,6% dochodów własnych.

Dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych w gminach wiejskich powiatu limanowskiego stanowią 29,9% dochodów własnych. Podobnie jak w gminach miejskich najbardziej dochodowym podatkiem jest podatek od nieruchomości – 16,9% dochodów własnych. Podatek rolny, który powinien stanowić istotne źródło dochodów gmin wiejskich stanowił tylko 1,3 % dochodów własnych, natomiast podatek leśny wynosił 1,2% dochodów własnych. Wpływ na taką sytuację miało położenie górskie gmin wiejskich powiatu limanowskiego, tereny gmin w przeważającej części mają charakter rolno-leśny. Wydajne źródło dochodów stanowił również podatek od środków transportowych – 3,8% dochodów własnych. Podatek od czynności cywilnoprawnych jest kolejnym podatkiem, który w całości wpływa do budżetu gminy i wynosił on 1,6% dochodów własnych, niestety gminy nie posiadają w odniesieniu do tego podatku władztwa podatkowego.

Należy stwierdzić, iż wpływy z podatku od nieruchomości stanowią w badanych gminach najbardziej stabilne i wydajne źródło dochodów własnych zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich.

W latach 2010-2014 najwyższe dochody z majątku osiągały gminy miejskie powiatu limanowskiego, wynosiły one 12,3% dochodów własnych. Były to głównie dochody z tytułu najmu i dzierżawy. Udział dochodów z majątku w badanych gminach zmniejszył się

z 15,9% dochodów własnych w 2010 r. do 7,2% w 2014 r. W gminach wiejskich powiatu udział dochodów z majątku kształtował się na poziomie 3,7 % dochodów własnych.

Poziom dochodów z majątku jest uzależniony przede wszystkim od wielkości majątku gminnego, ale również od sposobu zarządzania tym majątkiem. Tylko nieliczne gminy osiągnęły dochody ze sprzedaży majątku, jednak są to niewielkie jednorazowe wpływy.

Reasumując należy stwierdzić, że na poziom samodzielności finansowej największy wpływ mają dochody własne gmin, w tym głównie wpływy z podatków i opłat lokalnych.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w analizowanym okresie czasu najbardziej stabilnym i wydajnym podatkiem lokalnym gmin powiatu limanowskiego jest podatek od nieruchomości. Stanowi on jedno z najważniejszych źródeł dochodów gmin, zarówno miejskich (23,0% dochodów własnych) jak i wiejskich (16,9% dochodów własnych). Podatek ten jest pobierany od osób fizycznych jak i prawnych, którzy są właścicielami lub użytkownikami nieruchomości.

Gminy mają także dostęp do udziałów we wpływach z podatków od osób fizycznych i prawnych (PIT, CIT). Jednak wysokość tego podatku jest uzależniona od władz szczebla centralnego. Z punktu widzenia samodzielności finansowej gminy nie posiadają władztwa podatkowego w odniesieniu do tego podatku. Jednak pośrednio władze lokalne mogą wpływać na podmioty gospodarcze, znajdujące się na terenie danej gminy, zachęcać do rozwoju przedsiębiorczości i osiedlania się społeczności.

Kolejnym ważnym wyznacznikiem samodzielności dochodowej gmin powiatu limanowskiego są dochody uzyskiwane z majątku. Są to dochody z tytułu najmu i dzierżawy. Na wysokość dochodów z majątku gminy mają największy wpływ, jednak dochody te nie stanowią istotnej pozycji w budżetach gminnych.

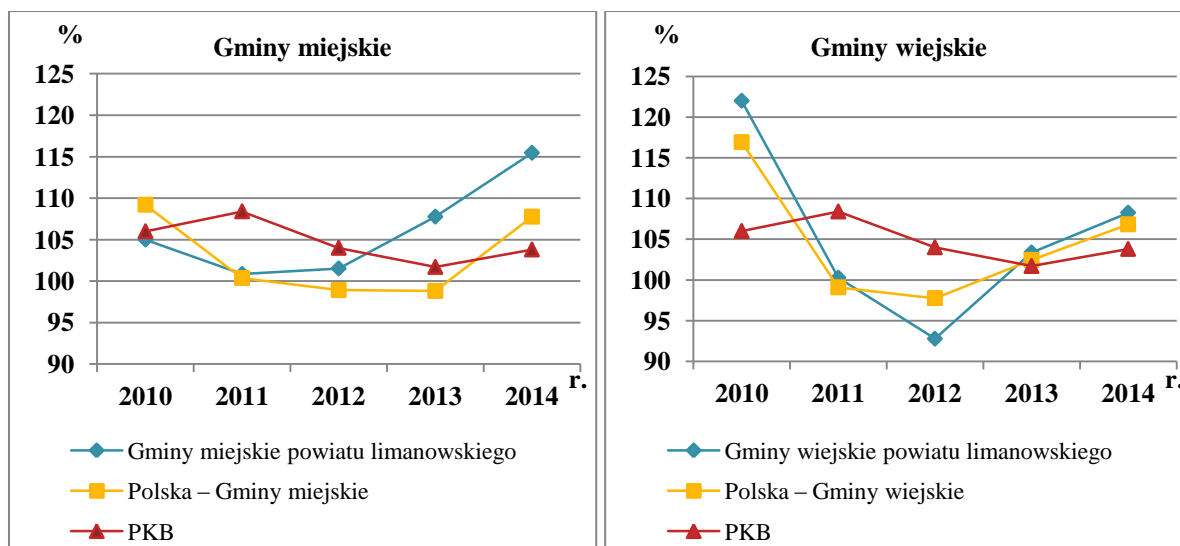
Porównując strukturę dochodów własnych powiatu limanowskiego na tle ogólnopolskim zauważa się, iż proporcje poszczególnych źródeł dochodów utrzymują się na przybliżonym poziomie.

3.4. Poziom, struktura i dynamika wydatków gmin

Wydatki gmin pokazują zakres realizowanych zadań publicznych. Analiza struktury wydatków może dostarczyć wiele niezbędnych informacji na temat aktywności gminy, czy też prowadzonej polityki rozwoju.

Dokonując analizy wykonanych wydatków budżetowych gmin powiatu limanowskiego obserwuje się zróżnicowanie poziomu wydatków ogółem w poszczególnych typach gmin. Dynamikę wydatków badanych gmin, czyli ich procentową zmianę w stosunku do roku poprzedniego w latach 2010-2014 obrazuje wykres 5.

Wykres 5. Dynamika wydatków gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 w odniesieniu do PKB [rok poprzedni = 100]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 30.01.2016), danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 30.01.2016) oraz na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, (data odczytu 30.01.2016)

Wydatki gmin miejskich powiatu limanowskiego w analizowanym okresie wzrosły o 10,5 punktu procentowego, najwyższą dynamikę odnotowano w latach 2012-2014, bo aż o 14,6 punktu procentowego. Jeśli porównamy dynamikę wydatków gmin miejskich powiatu na tle innych gmin w kraju, to w gminach miejskich w Polsce obserwujemy spadek wypadków w stosunku do roku bazowego o 1,4 punktu procentowego.

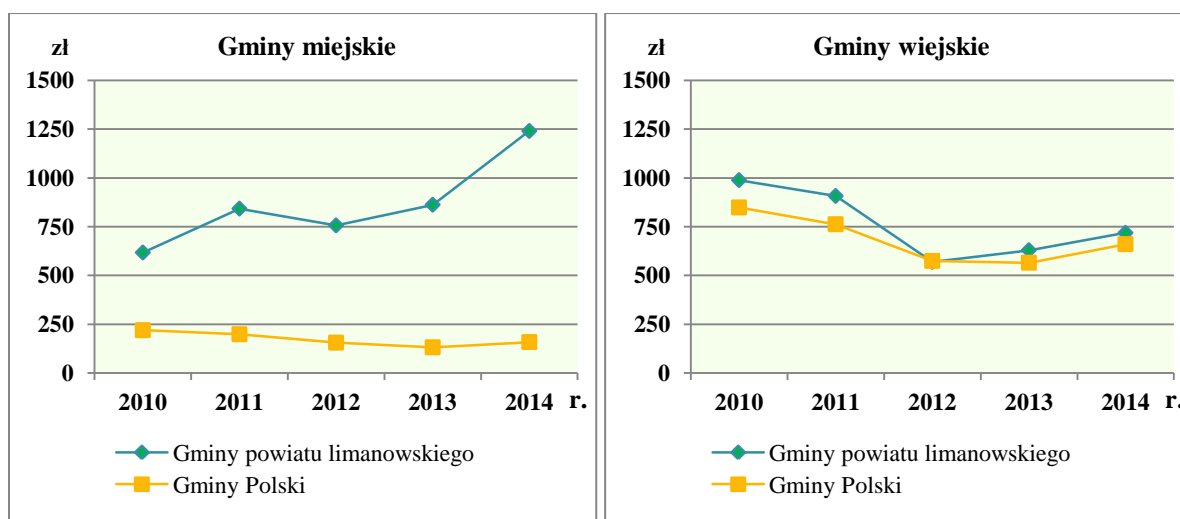
W analogicznym okresie wydatki gmin wiejskich powiatu limanowskiego zmalały o 13,7 punktu procentowego. Największy spadek wydatków nastąpił w latach 2010-2012 bo aż o 19,2 punktu procentowego, w latach następnych dochody wykazywały tendencję wzrostową. Dynamika wydatków gmin wiejskich w kraju była zbliżona do dynamiki wydatków gmin wiejskich w powiecie limanowskim. W gminach wiejskich kraju nastąpił spadek wydatków o 10,1 punktu procentowego w stosunku do roku bazowego.



Dekoniunktura, czyli spadek PKB odbiły się również na finansach gmin zarówno miejskich jak i wiejskich. Najwyraźniej na wahania koniunktury zareagowały gminy wiejskie powiatu limanowskiego jak i gminy wiejskie w kraju.

Wydatki gmin miejskich powiatu limanowskiego rosły zgodnie z własnym rytmem i nie reagowały na wahania koniunktury. Trzeba zaznaczyć, że na rozmiary wydatków w gminach miejskich powiatu limanowskiego wpłynęły liczne inwestycje, które były realizowane w tych gminach, a zgłasza w gminie Limanowa. Wzrostowi wydatków towarzyszył także, choć w mniejszym stopniu wzrost dochodów budżetowych.

Wykres 6. Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 01.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 01.02.2016), oraz na podstawie danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup, (data odczytu 01.02.2016)

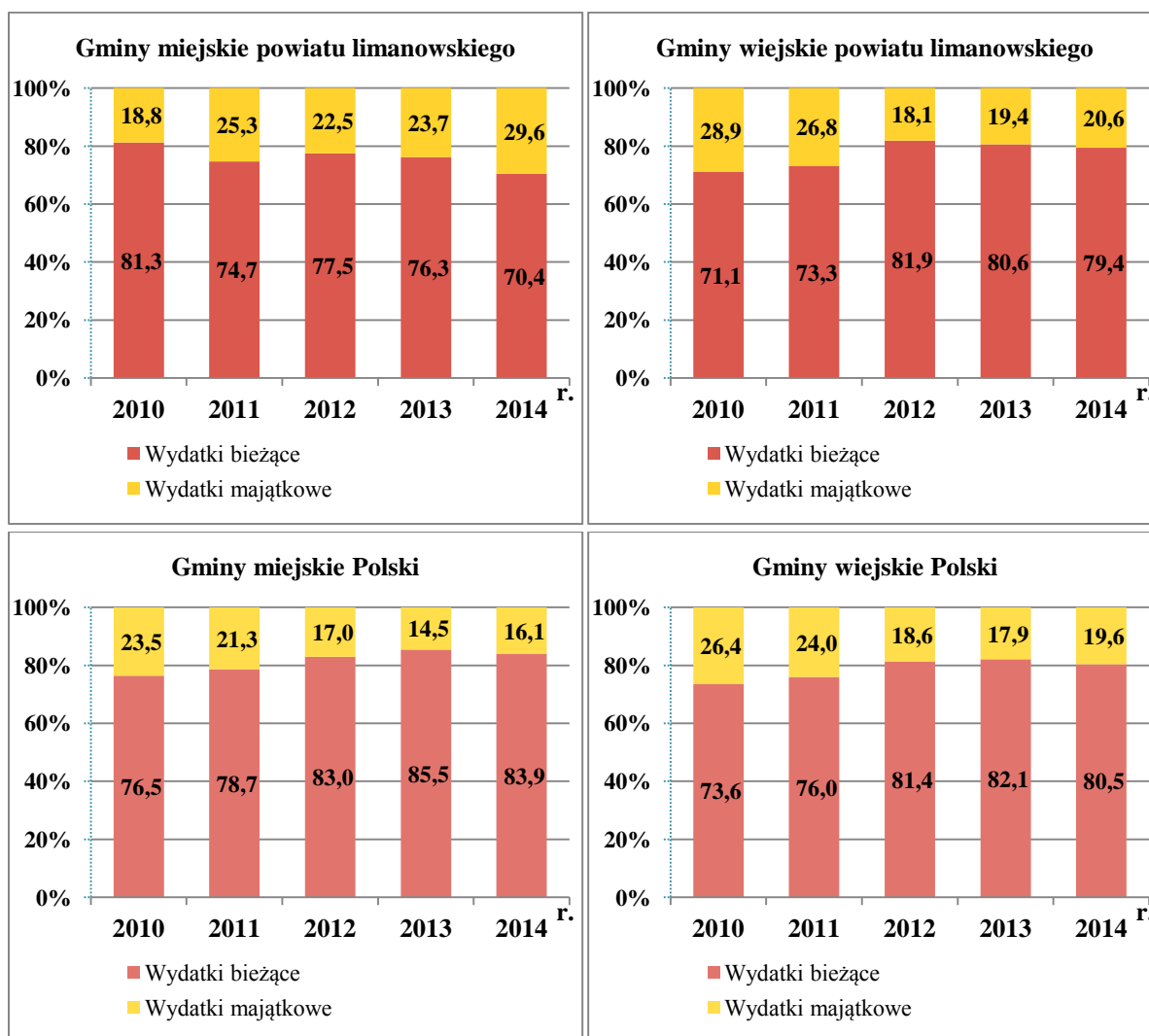
Analiza poziomu wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca wskazuje, że wydatki te w gminach miejskich powiatu limanowskiego wrosły dwukrotnie i wynosiły od 617 zł w 2010 r. do 1 240 zł w 2014 r. Wydatki te były zdecydowanie wyższe niż średnie wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w gminach miejskich kraju, które w analogicznym okresie czasu się zmniejszały i kształtowały się średnio na poziomie 172 zł.

Stwierdza się, że gminy miejskie powiatu limanowskiego wydawały na inwestycje dużo więcej niż średnio w gminach miejskich w kraju, w 2014 roku różnica ta wynosiła 1 082 zł. Zrealizowane inwestycje będą miały znaczący wpływ zarówno na bieżącą jak i przyszłą sytuację finansową gmin, ale przede wszystkim na polepszenie życia mieszkańców, jak również umożliwią prowadzenie działalności przez podmioty gospodarcze.

Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca gmin wiejskich powiatu limanowskiego były nieznacznie wyższe od średnich w gminach wiejskich kraju. W gminach wiejskich powiatu wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca zmniejszały się i wynosiły od 988 zł w 2010 r. do 718 zł w 2014 r.. W gminach wiejskich kraju wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca wynosiły średnio 682 zł.

Należy zatem stwierdzić, że w gminach miejskich kraju wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca były najniższe i wynosiły od 219 zł w 2010 r. do 158 zł w 2014 r.

Wykres 7. Struktura wydatków wg rodzajów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 09.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego> (data odczytu 09.02.2016).

W latach 2010-2014 w strukturze wydatków badanych gmin dominowały wydatki bieżące. Istotne jest to, że w gminach miejskich powiatu limanowskiego wykazywały one



tendencję malejącą i stanowiły od 81,3% w 2010 r. do 70,4% wydatków ogółem. Tym samym wzrastał udział wydatków majątkowych, które są przeznaczane na inwestycje, łącznie o 10,8 punktu procentowego. Ważnym wyznacznikiem samodzielności wydatkowej jest udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Zatem wzrost wydatków majątkowych, w tym wydatków inwestycyjnych świadczy o możliwości rozwoju gmin, jak również o aktywności władz gminnych. Wzrastający udział wydatków majątkowych (inwestycyjnych) oznacza swobodę gospodarowania środkami finansowymi przez gminy miejskie powiatu limanowskiego. Należy zaznaczyć, iż wydatki inwestycyjne w gminach miejskich powiatu limanowskiego stanowiły 99,8% wydatków majątkowych.

Odnosząc się do średnich udziałów wydatków bieżących w gminach miejskich kraju to wykazywały one tendencję wzrostową i stanowiły od 76,5% w 2010 r. do 83,9% wydatków ogółem w 2014 r. Tym samym spadał udział wydatków majątkowych o 7,5 punktu procentowego.

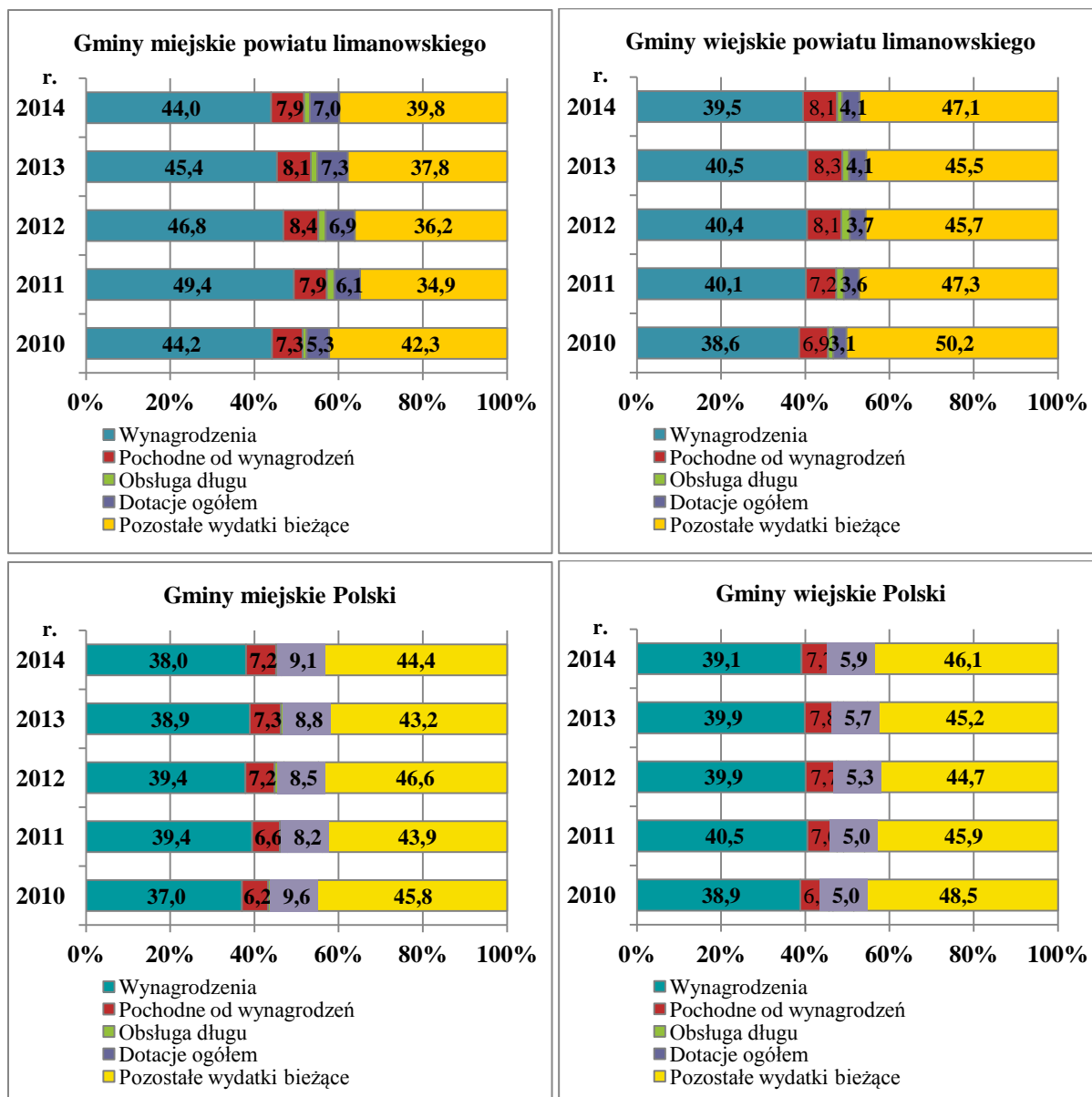
Struktura wydatków gmin wiejskich powiatu limanowskiego jak i w gmin wiejskich kraju była zbliżona, wydatki bieżące wykazywały tendencję wzrostową, natomiast wydatki majątkowe malały. Udziały wydatków bieżących w wydatkach ogółem w gminach wiejskich powiatu wynosiły średnio 77,24%, natomiast w gminach wiejskich kraju były nieznacznie wyższe i wynosiły średnio 78,7%. Wydatki majątkowe kształtowały się średnio na poziomie 22,8% w gminach powiatu i 21,3% wydatków ogółem w gminach wiejskich Polski.

Bardziej szczegółową analizę wydatków bieżących gmin przedstawiono na wykresie 8.

W analizowanym okresie czasu wśród wydatków bieżących gmin miejskich powiatu limanowskiego najwyższe tempo wzrostu wykazują udzielone dotacje na dofinansowanie inwestycji, które realizowały inne jednostki samorządowe, wykonanie wydatków w tego tytułu wzrosło o 1,7 punktu procentowego. W strukturze wydatków przeważały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, wynosiły one średnio 53,8%, oraz pozostałe wydatki bieżące które stanowiły 38,2% wydatków bieżących, jednakże udział pozostałych wydatków bieżących zmniejszył się o 2,4 punktu procentowego.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego najwyższe tempo wzrostu wykazują wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W latach 2010-2014 wykonanie wydatków z tego tytułu było wyższe o 2,1 punktu procentowego w odniesieniu do roku bazowego. W strukturze wydatków bieżących najwyższy udział 47,5% stanowią wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe wydatki bieżące, które wynosiły 47,2%.

Wykres 8. Struktura wydatków bieżących gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 09.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 09.02.2016) oraz na podstawie danych GUS, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup (data odczytu 09.02.2016)

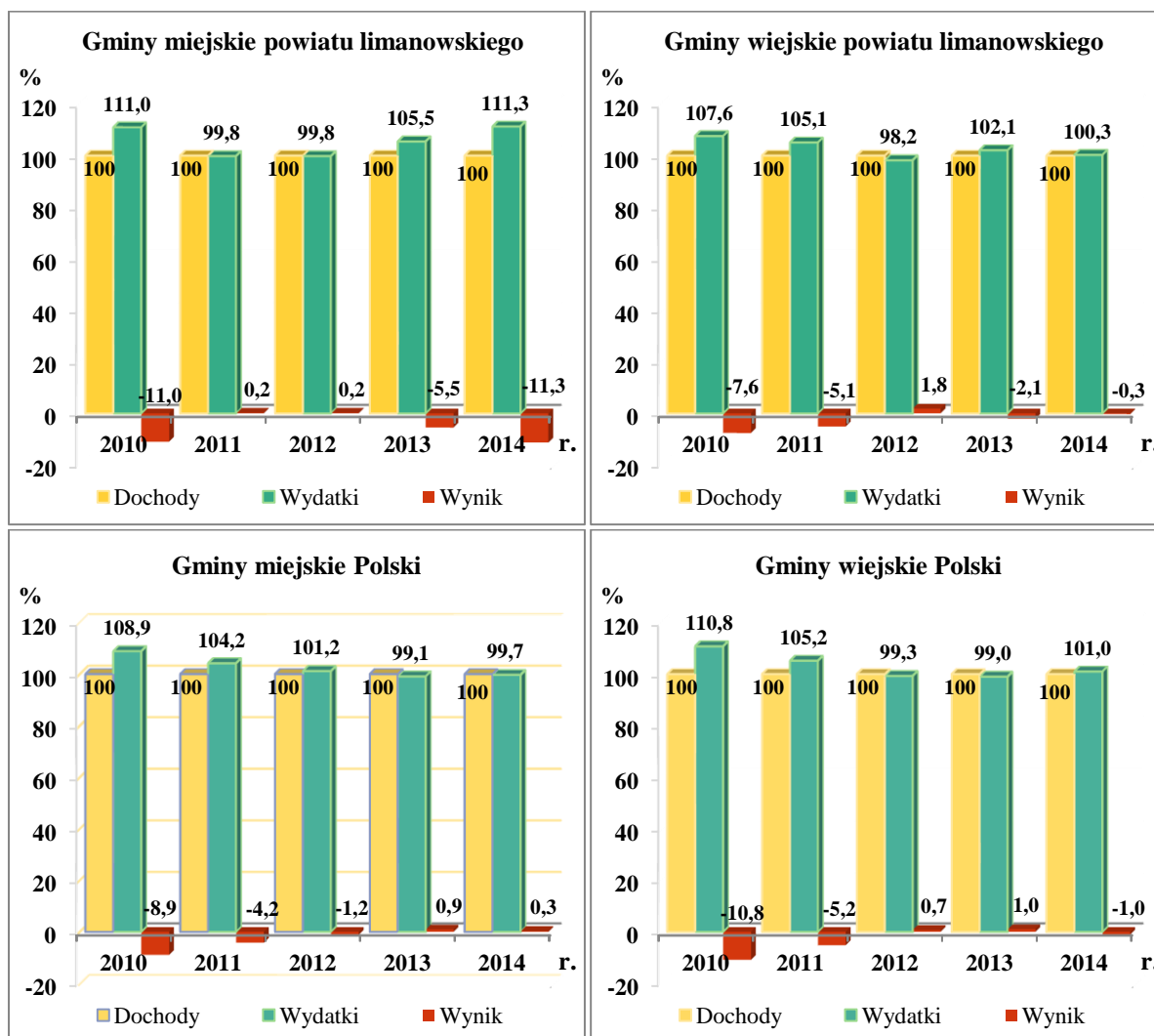
Porównując strukturę wydatków bieżących powiatu limanowskiego ze średnimi ogólnopolskimi zauważa się, iż proporcje poszczególnych źródeł wydatków utrzymują się na przybliżonym poziomie.



3.5. Wyniki budżetów i zadłużenie gmin

Stałe monitorowanie płynności finansowej jest bardzo istotne dla funkcjonowania jednostek samorządowych. Niedobór środków budżetowych powoduje dalszy wzrost zadłużenia. Odchylenia od stanu równowagi powodują, że gminy muszą dokonać wyboru formy zadłużenia. Zarządzanie długiem jest zatem jednym z najważniejszych elementów gospodarki finansowej gmin, warunkuje bowiem prawidłowe funkcjonowanie oraz rozwój gmin.

Wykres 9. Dochody, wydatki oraz wynik gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w %]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 10.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 10.02.2016).

Analizując wyniki finansowe w grupie gmin miejskich powiatu limanowskiego można stwierdzić, że budżety zamknęły się nadwyżką w roku 2011-2012 na poziomie 0,2% dochodów. W pozostałych latach wynik był ujemny i ulegał znacznym wahaniom, przy czym



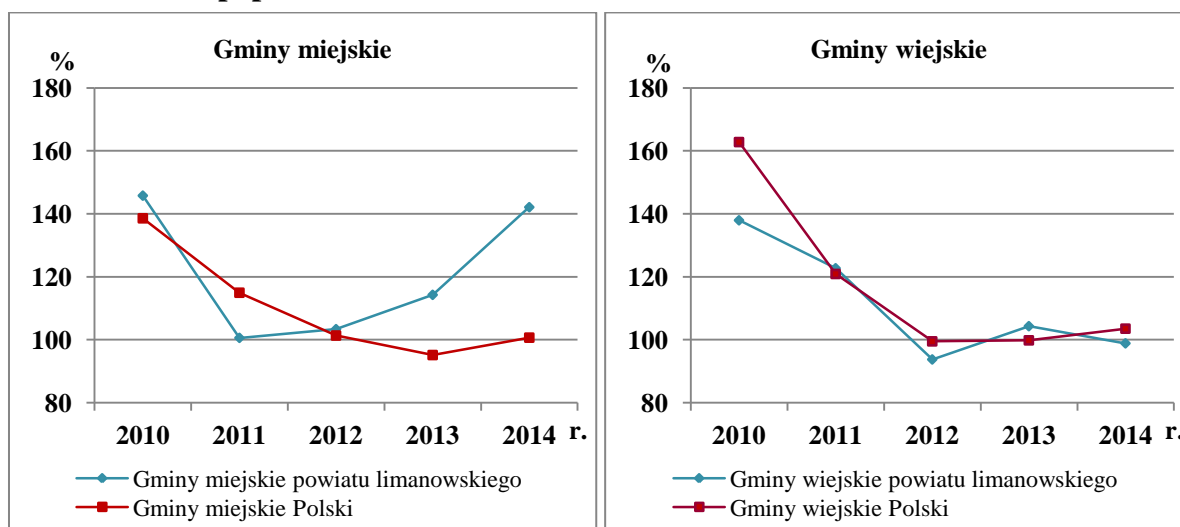
w 2014 r. odnotowano najwyższy wzrost deficytu o 5,8 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego, który kształtował się na poziomie 11,3%.

Budżety gmin wiejskich powiatu limanowskiego częściej zamykały się deficytem, kształtował się on na poziomie od 7,6% dochodów w 2010 r. do 0,3% dochodów w 2014 r. Tylko w 2012 r. gminy osiągnęły nadwyżkę dochodów nad wydatkami., była ona na niskim poziomie i nie przekroczyła 1,8% dochodów gmin.

Podobnie jak w gminach powiatu limanowskiego kształtowały się wyniki finansowe gmin kraju. W gminach miejskich i wiejskich kraju budżety częściej zamykały się deficytem, poziom tego deficytu ulegał wahaniom. Osiągnięta nadwyżka nie przekroczyła 1% uzyskanych dochodów gmin. Zależności te pokazuje wykres nr 9.

Podsumowując należy stwierdzić, że wyniki budżetów analizowanych gmin w latach 2010-2014 osiągały częściej niedobory budżetowe niż nadwyżki budżetowe. Jeśli gminy osiągnęły nadwyżkę, to była ona w większości na niskim poziomie i nie przekroczyła 2% dochodów gmin. Na niedobór budżetów miały wpływ takie zależności jak większy stopień wykonania wydatków ogółem niż dochodów ogółem, wyższa dynamika wydatków niż dochodów, mniejszy wzrost wykonania dochodów własnych. Występowanie deficytu nie zawsze oznacza złą sytuację finansową gmin, ale wynika z dużej ilości realizowanych inwestycji, które w dłuższej perspektywie czasowej przyniosą niewymierne korzyści, a zarazem świadczą o rozwoju społeczno – gospodarczym gminy.

Wykres 10. Dynamika zobowiązań gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [rok poprzedni =100]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 14.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 14.02.2016).



Z danych zamieszczonych na wykresie nr 10 wynika, że dynamika zadłużenia badanych gmin w latach 2010-2014 znacznie się wahała.

Zadłużenie gmin miejskich powiatu limanowskiego średnio zmalało o 3,7 punktu procentowego. W 2010 r. nastąpił najwyższy spadek zadłużenia o 45,2 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego, w następnych latach dynamika zadłużenia rosła, ale nie osiągnęła poziomu z 2010 r.

Zobowiązania gmin wiejskich powiatu limanowskiego spadły średnio o 39,1 punktu procentowego, największy spadek dynamiki przypadł na lata 2010-2012, bo aż o 44,2 punktu procentowego, w następnych latach dynamika zadłużenia nieznacznie się wahała.

W analogicznym okresie w gminach kraju zarówno miejskich jak i wiejskich spadek dynamiki zobowiązań był znacznie wyższy niż w gminach powiatu. W gminach miejskich kraju odnotowano spadek dynamiki zobowiązań o 37,9 punktu procentowego, a w gminach wiejskich o 59,3 punktu procentowego.

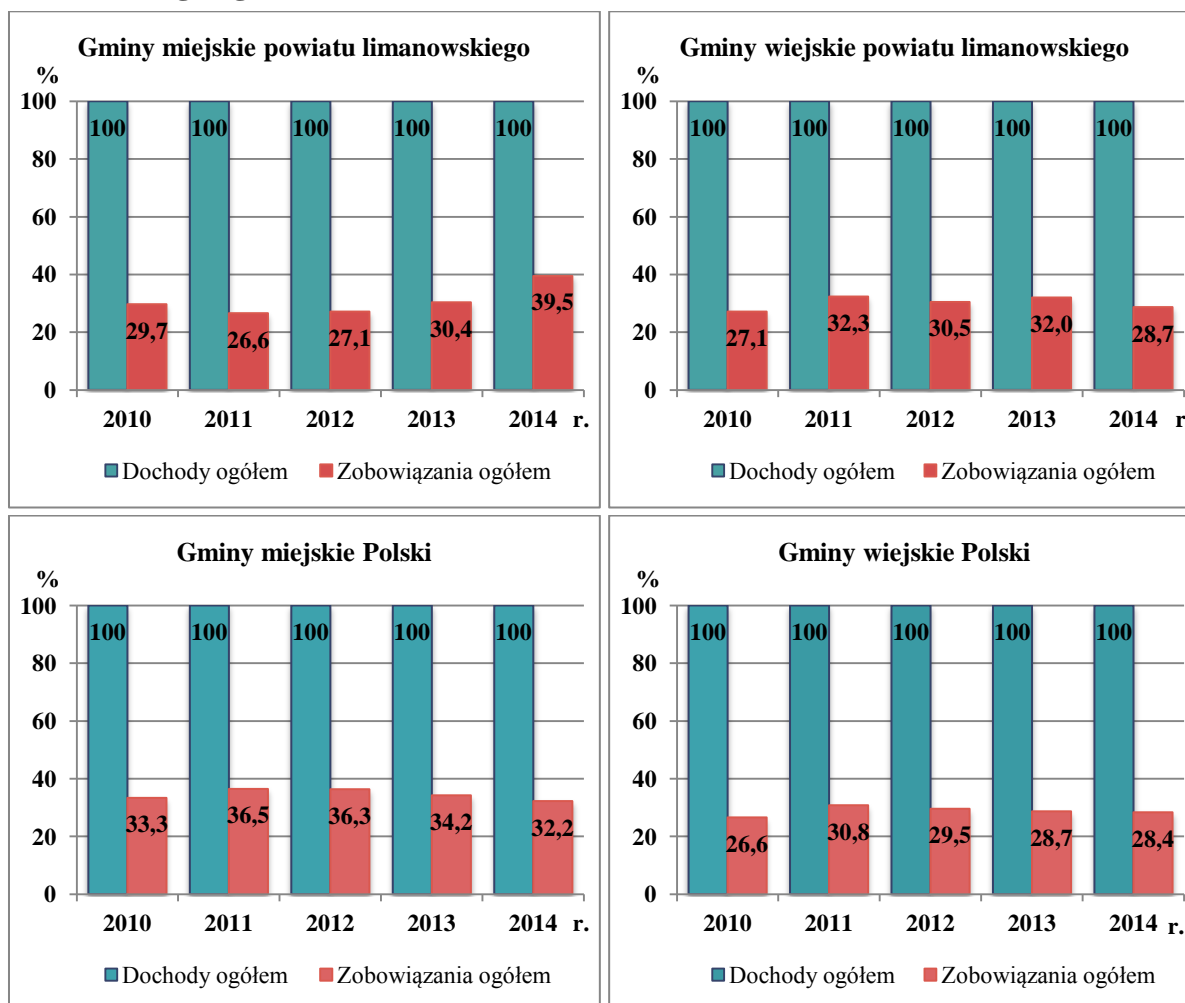
Istotnym elementem analizy sytuacji finansowej gmin jest analiza ich zobowiązań. Analizując dane z wykresu nr 11 można stwierdzić, że na przestrzeni lat 2010-2014 zobowiązania ogółem gmin miejskich powiatu limanowskiego wynosiły średnio 30,7% dochodów ogółem, najwyższy udział zobowiązań w dochodach ogółem obserwuje się w 2014 r. W gminach tych udział zobowiązań do dochodów ogółem wzrósł o 9,1 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego. Wzrastające zadłużenie związane jest z realizowanymi bardzo kosztownymi inwestycjami (głównie inwestycjami komunikacyjnymi). W analogicznym czasie zobowiązania gmin miejskich kraju były na wyższym poziomie i stanowiły średnio 34,5% dochodów ogółem.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego udział zobowiązań wynosił średnio 30,1% dochodów ogółem i kształtował się na zbliżonym poziomie od 27,1% w 2010 r. do 28,7% dochodów w 2014 r. Natomiast w gminach wiejskich kraju zobowiązania ogółem stanowiły średnio 28,8% dochodów ogółem.

Niedobór środków budżetowych w poszczególnych typach gminach spowodował dalszy wzrost zobowiązań. Jednak dług gmin w relacji do ich dochodów był w analizowanym okresie na znacznie niższym poziomie od 60% dochodów i maksymalnie wynosił w gminach miejskich powiatu 39,5% dochodów, a w gminach miejskich kraju 36,3%. W 2014 r. w większości gmin widoczny jest nieznaczny spadek udziału zobowiązań w dochodach ogółem, co jest następstwem ograniczeń wynikających z wprowadzenia nowego indywidualnego wskaźnika zadłużenia.



Wykres 11. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl/?c=410> (data odczytu 14.02.2016), na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data odczytu 14.02.2016).

Przeważającą część zobowiązań ogółem w całym okresie stanowiły zobowiązania długoterminowe z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. W gminach miejskich powiatu limanowskiego zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów stanowią 100% zobowiązań ogółem, a w gminach wiejskich powiatu 99,5%. Struktura zobowiązań badanych gmin była pochodną ich przychodów budżetowych.

Z analizy zebranego materiału wynika iż przyczyną narastającego deficytu i zadłużenia gmin jest między innymi spadek dochodów własnych, a także wyższa dynamika wydatków budżetowych (wydatków inwestycyjnych) w odniesieniu do dynamiki dochodów. Zobowiązania gmin były związane także z dużą liczbą projektów i zadań finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych, jednak gminy musiały dysponować wkładem własnym chociażby na minimalnym poziomie.



Rozdział IV

Analiza wskaźnikowa stopnia samodzielności analizowanych gmin

W dalszej części pracy dokonując oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wykorzystano zestaw wskaźników Ministerstwa Finansów, które zostały zdefiniowane w trzech grupach tj:

- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki na mieszkańca,
- wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych.

Należy zaznaczyć, iż jednoznaczna ocena stopnia samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego nie jest łatwa, z uwagi na różnorodność płaszczyzny w których może być analizowana niezależność finansowa tychże jednostek.

Zakres czasowy obejmuje lata 2010 – 2014. Analizie zostały poddane wszystkie gminy powiatu limanowskiego w podziale na grupy:

- gminy miejskie – 2 gminy: Limanowa, Mszana Dolna,
- gminy wiejskie – 10 gmin: Dobra, Jodłownik, Kamienica, Laskowa, Limanowa, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Słopnice, Tymbark.

4.1. Wskaźniki budżetowe

Tabela 3. Wskaźnik W_{BI} – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	93,9	95,0	92,7	92,4	88,7
Mszana Dolna	85,9	61,2	79,7	77,1	85,9
Polska – gminy miejskie	86,7	87,4	89,6	91,4	91,7
Gminy wiejskie					
Dobra	91,8	86,5	92,6	87,6	76,5
Jodłownik	79,6	74,4	72,1	87,7	77,4
Kamienica	93,9	88,4	87,2	94,9	81,0
Laskowa	80,1	78,2	89,2	89,3	97,4
Limanowa	81,4	86,7	88,7	94,6	98,3
Łukowica	88,8	92,4	96,6	96,6	89,2
Mszana Dolna	92,1	97,0	92,3	95,2	84,2
Niedźwiedź	93,9	90,1	93,7	88,6	91,2
Słopnice	86,7	93,1	90,5	87,8	94,4
Tymbark	88,3	88,8	93,7	95,1	91,5
Polska – gminy wiejskie	90,9	88,6	90,3	92,2	92,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)



Przytoczone dane z tabeli nr 3 informują, że udział dochodów bieżących w dochodach ogółem gmin powiatu limanowskiego nie wykazywał dużych różnic i kształtował się na zbliżonym poziomie, średnio ok. 78-93%. W zestawieniu z gminami w kraju to wartości tego wskaźnika kształtowały się na podobnym poziomie.

W gminach miejskich powiatu wyższy wskaźnik uzyskała gmina Limanowa, kształtował się on na poziomie 92,5% dochodów bieżących do dochodów ogółem.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego najniższy wskaźnik uzyskała gmina Jodłownik i kształtował się od średnio na poziomie 78,2% dochodów bieżących do dochodów ogółem. Warto zaznaczyć, że w 2014 r. wartość wskaźnika spadła o 10,3 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego co świadczy, że gmina uzyskała wyższe dochody majątkowe.

Należy zaznaczyć, że dochodami bieżącymi gminy są dochody przeznaczone na bieżącą działalność. Dochody te charakteryzują się stosunkowo dużą przewidywalnością, systematycznością oraz stałością, co należy uznać za ich zaletę. Nie są to zatem dochody jednorazowe, czy incydentalne.

Wysokie wartości tego wskaźnika mogą z jednej strony wynikać z przedsiębiorczości danej gminy (np. dbałości władz lokalnych o stan infrastruktury społecznej i technicznej), która pośrednio ma znaczący wpływ na osiedlanie się społeczności czy przyciąganie podmiotów gospodarczych, a to w rezultacie skutkuje wyższymi wpływami z podatków i opłat lokalnych, czy też wpływami z podatków CIT i PIT. Do dochodów bieżących zaliczane są także wpływy z dzierżawy i najmu składników majątkowych. Chociaż wpływy te są uzależnione od posiadanego majątku danej gminy, jednak nie są wliczane do dochodów majątkowych, a w niektórych gminach mogą w znacznym stopniu zasilać budżety gminne.

Niskie wartości wskaźnika mogą świadczyć o pozyskanych dotacjach na realizację zadań inwestycyjnych, czy też sprzedaży majątku, które tym samym powodują spadek dochodów bieżących, a wzrost udziału dochodów majątkowych gminy.

Z analizy danych przedstawionych w tabeli nr 4 wynika, że największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem uzyskały gminy miejskie powiatu limanowskiego. Wśród gmin miejskich wyższe dochody własne osiągnęła gmina Limanowa, bo średnio 54,3% dochodów własnych do dochodów ogółem.

Wśród gmin wiejskich najwyższe dochody własne osiągnęła gmina Tymbark, średnio 38,9% dochodów ogółem i był to poziom nieco wyższy od średniej dla gmin wiejskich kraju. Należy nadmienić, iż na terenie gminy Tymbark znajduje się firma Tymbark Maspex GMW Sp. z o.o. międzynarodowy koncern spożywczy, która daje zatrudnienie okolicznym



mieszkańcom, a to w rezultacie przełożyło się na generowanie wyższych dochodów własnych. Najniższe dochody własne osiągnęła gmina Łukowica, które kształtowały się średnio na poziomie 16% dochodów ogółem, oraz gminy Laskowa, Mszana Dolna, Niedźwiedź, w których dochody własne nie przekroczyły 20% dochodów ogółem.

Tabela 4. Wskaźnik W_{B2} – udział dochodów własnych w dochodach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	56,3	53,8	51,9	51,0	58,7
Mszana Dolna	40,7	41,3	43,0	43,1	41,4
Polska – gminy miejskie	58,8	58,6	59,8	60,7	61,1
Gminy wiejskie					
Dobra	18,3	20,5	22,2	24,9	23,7
Jodłownik	14,6	25,4	23,7	31,5	19,8
Kamienica	14,4	24,0	16,7	22,3	23,9
Laskowa	14,7	16,9	18,3	23,0	20,5
Limanowa	22,2	26,3	31,3	29,2	30,6
Łukowica	12,1	14,5	12,7	16,6	24,0
Mszana Dolna	15,2	18,2	22,0	18,5	21,5
Niedźwiedź	16,8	23,1	17,7	23,1	18,6
Słopnice	12,3	15,4	22,5	26,7	18,0
Tymbark	35,8	41,2	37,1	37,4	43,1
Polska – gminy wiejskie	35,9	37,1	38,5	40,3	42,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Porównując udział dochodów własnych do dochodów ogółem na tle ogólnopolskim, to należy stwierdzić, iż proporcje te przedstawiają się niekorzystnie. Dochody własne, które są wyznacznikiem samodzielności dochodowej, w gminach powiatu limanowskiego zarówno miejskich jak i wiejskich były niższe od analogicznego wskaźnika dla gmin kraju.

Warto zauważyć, że wskaźnik dochodów własnych do dochodów ogółem wykazywał duże zróżnicowanie w analizowanym okresie. Gminy miejskie mają zdecydowanie wyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, świadczy to o większej niezależności od dochodów transferowych (uzupełniających) a zatem o większym stopniu samodzielności dochodowej.

Gminy wiejskie miały zdecydowanie niższy udział dochodów własnych niż gminy miejskie, zatem charakteryzują się niższą swobodą w rozdysponowywaniu środków finansowych. Wśród gmin wiejskich najniższe dochody własne mają gminy typowo rolnicze, o małej liczbie osób pracujących poza gospodarstwem rolnym. Wysokość dochodów własnych w gminach wiejskich wiąże się także z gęstością zaludnienia, co ma znaczący wpływ na wielkość uzyskiwanych przez gminę dochodów.



Tabela 5. Wskaźnik W_{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	3,3	9,0	15,2	8,1	10,6
Mszana Dolna	- 3,3	4,8	2,6	4,9	6,4
Polska – gminy miejskie	3,2	5,3	5,4	6,9	7,8
Gminy wiejskie					
Dobra	5,2	4,3	4,3	7,0	6,8
Jodłownik	2,7	9,6	5,2	6,7	- 0,7
Kamienica	14,7	7,9	5,5	7,5	8,9
Laskowa	5,7	9,1	6,0	7,3	9,0
Limanowa	14,7	14,9	13,4	11,5	14,9
Łukowica	8,7	7,1	6,9	11,0	6,6
Mszana Dolna	14,0	13,5	12,0	12,1	5,9
Niedźwiedź	9,6	7,0	6,5	7,3	11,2
Słopnice	12,9	17,0	13,8	17,6	13,3
Tymbark	5,9	6,2	9,0	9,6	7,0
Polska – gminy wiejskie	7,4	7,2	8,6	9,8	9,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Z danych zestawionych w tabeli 5 wynika, że wśród gmin miejskich powiatu limanowskiego gmina Limanowa średnio osiągała zdecydowanie wyższe wyniki operacyjne, niż wynosi średnia dla gmin miejskich kraju i kształtowały się one średnio na poziomie 9,2% do dochodów ogółem. W 2010 r. tylko gmina Mszana Dolna osiągnęła ujemny wynik operacyjny.

Gminy wiejskie uzyskały średnio nadwyżkę operacyjną, świadczy to o tym, że gminy te prowadzą ostrożną gospodarkę finansową. Najwyższe wyniki operacyjne uzyskały gminy Słopnice i Limanowa i były one zdecydowanie wyższe od średnich wyników gmin wiejskich kraju. W większości gmin wyniki były jednak niższe od średniej krajowej. Na 10 gmin wiejskich tylko gmina Jodłownik w 2014 r. osiągnęła ujemny wynik finansowy, ale był on na niskim poziomie i nie przekroczył 1% dochodów ogółem gminy.

Reasumując należy stwierdzić, iż w latach 2010-2014 gminy powiatu limanowskiego w większości zamknęły się nadwyżką operacyjną, czyli nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Oznacza to, że wygosparowane środki finansowe po zabezpieczeniu najważniejszych wydatków związanych z funkcjonowaniem, gminy mogły przeznaczyć na realizację inwestycji czy spłatę zobowiązań. Warto jednak zauważyć, że wyniki operacyjne gmin były bardzo zróżnicowane. Gminy których wskaźnik osiągnął wyższą wartość miały większą swobodę decyzyjną w podejmowaniu zadań inwestycyjnych, czyli wyższy poziom samodzielności finansowej. Tylko 2 gminy osiągnęły ujemny wynik operacyjny, relacja



deficytu do dochodów ukształtowała się w tych gminach na poziomie 3,3% w gminie miejskiej oraz 0,7% w gminie wiejskiej. Ujemna wartość wskaźnika oznacza, że suma wydatków bieżących i na obsługę długu przewyższa dochody bieżące. Może to wpływać mobilizująco na gminy, ale z drugiej strony prowadzi do większego zadłużenia, gdyż gminy sięgają po przychody finansujące deficyt. Zauważa się, że wysoki poziom nadwyżki operacyjnej występuje w tych samych gminach, w których równocześnie udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był najwyższy.

Podobnie jak w gminach powiatu limanowskiego kształtowały się wyniki finansowe gmin kraju. Gminy miejskie i wiejskie kraju osiągały średnio dodatnie wyniki operacyjne.

Tabela 6. Wskaźnik W_{B4} – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	20,2	15,9	22,5	21,5	32,7
Mszana Dolna	15,1	41,1	22,4	28,7	19,4
Polska – gminy miejskie	23,5	21,3	17,0	14,5	16,1
Gminy wiejskie					
Dobra	20,0	24,2	16,1	22,2	28,3
Jodłownik	30,6	41,7	28,7	19,2	29,5
Kamienica	23,0	16,5	19,1	17,3	24,8
Laskowa	30,0	42,6	17,0	8,8	10,7
Limanowa	38,5	34,9	22,7	20,0	19,5
Łukowica	21,4	12,7	13,0	19,6	9,8
Mszana Dolna	26,2	14,3	8,8	21,4	22,4
Niedźwiedź	21,5	15,6	19,7	18,1	18,3
Słopnice	33,6	29,2	17,8	24,5	19,1
Tymbark	28,6	8,2	17,2	19,4	18,8
Polska – gminy wiejskie	26,4	24,0	18,6	17,9	19,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 6 wynika, iż w obydwu gminach miejskich powiatu wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był wyższy od średniej krajowej. Należy zauważyć, że w gminie Limanowa nastąpił dynamiczny wzrost wydatków majątkowych o 26 punktów procentowych z 15,1% w 2010 r. do 41,1% w 2011 r. co jest zjawiskiem pozytywnym, jednak nie był to wzrost systematyczny. Warto podkreślić, że wskaźnik ten był w 2011 r. ponad 50% wyższy od średniej krajowej.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego w strukturze wydatków najwyższy udział wydatków majątkowych w odniesieniu do wydatków ogółem miała gmina Jodłownik, średnio 29,9%, Limanowa 27,1% i Słopnice 24,8%. W gminach tych poziom wskaźnika był wyższy



od średniej krajowej. Warto zaznaczyć, że w gminie Jodłownik w 2011 r. wskaźnik ten był ok. 58% wyższy od średniej krajowej. Najniższy udział wydatków majątkowych obserwuje się w gminie Łukowica i kształtował się średnio na poziomie 15,3%.

Dane liczbowe wskazują, że wartości tego wskaźnika w gminach powiatu limanowskiego są bardzo zróżnicowane w poszczególnych latach. W gminach miejskich wartość wskaźnika była wyższa od średniej krajowej gmin miejskich. Wyższa wartość wskaźnika jest zjawiskiem korzystnym i świadczy o potencjale rozwojowym gminy, a zatem o większej samodzielności wydatkowej. Należy podkreślić, że w gminach powiatu limanowskiego wydatki inwestycyjne stanowiły 99,8% wydatków majątkowych. Niepokojące jest zjawisko spadku wydatków majątkowych w części gmin powiatu, gdyż znacznie ogranicza możliwości rozwoju gmin. Należy także zaznaczyć, że gminy, które miały najwyższe udziały wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w wydatkach ogółem, miały także najwyższe udziały dochodów własnych do dochodów ogółem.

Tabela 7. Wskaźnik W_{B5} – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	52,1	57,6	55,8	52,9	50,4
Mszana Dolna	50,0	56,3	54,0	54,8	55,5
Polska – gminy miejskie	44,5	47,0	47,5	46,8	45,7
Gminy wiejskie					
Dobra	47,3	49,6	51,9	54,8	49,3
Jodłownik	43,0	46,7	47,5	42,3	45,7
Kamienica	48,8	50,5	52,2	51,4	50,9
Laskowa	47,9	44,9	52,6	54,3	53,0
Limanowa	45,2	47,7	46,9	45,8	47,6
Łukowica	39,9	41,6	42,2	44,9	42,0
Mszana Dolna	45,2	47,8	49,7	50,5	45,4
Niedźwiedź	50,5	52,0	53,0	53,2	53,5
Słopnice	46,6	49,9	50,3	51,7	49,3
Tymbark	43,3	43,7	41,9	43,1	42,3
Polska – gminy wiejskie	46,9	48,2	48,6	48,2	47,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Dane liczbowe przedstawione w tabeli 7 wskazują, iż gminy miejskie powiatu limanowskiego przeznaczają więcej środków budżetowych na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń niż wynosi średnia dla gmin miejskich kraju. Wskaźniki te średnio kształtują się na poziomie 53,8% w gminie Limanowa i 54,1% w gminie Mszana Dolna.



W większości gmin wiejskich powiatu limanowskiego udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń również był większy od średniej ogólnopolskiej. W grupie gmin wiejskich najniższy wskaźnik uzyskała gmina Łukowica, który kształtował się na poziomie 42,1%, Tymbark 42,9%, Jodłownik 45,0%, Limanowa 46,6%. W gminach tych wskaźnik był niższy od średniej gmin wiejskich w kraju.

Reasumując należy stwierdzić, iż wskaźnik ten nie wykazywał dużych różnic i kształtował się na poziomie ok. 42-54%. W większości gmin powiatu limanowskiego w strukturze wydatków bieżących miały przewagę wydatki osobowe, czyli wydatki na wynagrodzenia i pochodne (najwięcej wydatków generuje dział 801 – Oświata i wychowanie). Są to wydatki związane z pracą zatrudnianych w jednostkach samorządowych osób, wydatki te są wydatkami sztywnymi, które są zagwarantowane przez ustawy i muszą zostać sfinansowane w pierwszej kolejności. Natomiast w drugiej kolejności ustalane są wydatki majątkowe (inwestycyjne), których realizacja wiąże się z wcześniej zawartymi umowami, czy też realizowanymi projektami współfinansowanymi ze środków unijnych.

Porównując wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń z wydatkami średnimi dla gmin wiejskich w Polsce należy stwierdzić, iż w badanym okresie w większości gmin powiatu limanowskiego były one wyższe od średnich ogólnopolskich.

Tabela 8. Wskaźnik W_{B6} – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	8,5	9,1	15,9	8,7	13,0
Mszana Dolna	13,2	20,7	11,8	13,4	8,0
Polska – gminy miejskie	7,1	8,3	8,5	10,1	10,5
Gminy wiejskie					
Dobra	5,2	4,3	4,7	7,1	6,8
Jodłownik	2,7	9,6	5,2	16,9	- 0,7
Kamienica	14,7	7,9	5,5	7,5	9,0
Laskowa	5,7	10,0	6,4	7,6	9,1
Limanowa	14,7	14,9	13,6	11,6	14,9
Łukowica	8,8	7,2	7,1	11,0	7,2
Mszana Dolna	14,0	13,7	12,1	12,2	6,2
Niedźwiedź	9,8	7,2	7,0	7,4	11,4
Słopnice	12,9	17,0	13,8	17,6	13,3
Tymbark	6,2	7,0	9,4	10,3	7,3
Polska – gminy wiejskie	8,4	8,2	9,5	10,8	10,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)



Porównując wyniki wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem w wcześniej analizowanym wskaźnikiem udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem należy stwierdzić, że zdecydowana większość gmin powiatu limanowskiego skorzystała ze sprzedaży majątku w celu poprawienia swojej sytuacji finansowej, jednak trzeba zaznaczyć, że są to wpływy jednorazowe. Wyprowadzenie majątku miało miejsce na ogół w sytuacji gdy gminy chciały realizować kosztowne inwestycje, w ten sposób gromadziły potrzebny kapitał, nie zaciągając coraz większych zobowiązań.

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 8 wynika, że w grupie gmin miejskich powiatu limanowskiego obydwie gminy skorzystały ze sprzedaży majątku. Gmina Mszana Dolna, która w 2010 r. osiągnęła ujemny wynik operacyjny, sprzedając majątek znacznie poprawiła swoją sytuację finansową. Obecnie analizowany wskaźnik ma wartość dodatnią, co oznacza, że środki finansowe uzyskane ze sprzedaży majątku były zdecydowanie wyższe niż ujemny wynik operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi).

W grupie gmin wiejskich powiatu limanowskiego zdecydowana większość gmin skorzystała ze sprzedaży majątku, jednak gminy Jodłownik i Kamienica bardzo ostrożnie wyprowadzały swój majątek, gmina Jodłownik tylko w 2013 r., a gmina Kamienica w 2014 r. sprzedała swój majątek. Gmina Jodłownik w 2014 r. ma ujemną wartość wskaźnika, wskaźnik ten jest identyczny co wcześniej analizowany wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, co oznacza, że gmina osiągnęła deficyt budżetowy i nie sprzedała majątku. W badanym okresie jedynie gmina Słopnice nie sprzedała swojego majątku.

Podobnie wyniki tego wskaźnika obserwuje się w skali ogólnopolskiej. W analizowanym okresie gminy chcąc poprawić swoją sytuację finansową sprzedawały własny majątek.

W tabeli nr 9 przedstawione zostały wartości wskaźnika samofinansowania, czyli zdolność gminy do samofinansowania inwestycji środkami własnymi.

W grupie gmin miejskich wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 41,1 – 110,8%, przy czym niższe wartości obserwuje się w gminie Limanowa, co oznacza, że gmina finansowała z własnych środków budżetowych średnio ok. 70% wydatków inwestycyjnych. Pozostałą część środków na inwestycje gmina uzyskiwała głównie w wyniku zwiększenia zadłużenia.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego wskaźnik wykazywał duże różnice i kształtował się na poziomie od 53,3 – 227%. Najwyższą wartość wskaźnika uzyskała gmina Laskowa, w 2013 r. wartość wskaźnika wynosiła 227% oraz gmina Mszana Dolna,



w 2012 r. wartość wskaźnika wynosiła 253,8%. Jednak należy podkreślić, iż gminy te w analizowanych latach realizowały małą ilość inwestycji, wydatki majątkowe w obydwóch gminach stanowiły 8,8% wydatków ogółem.

Podobnie jak w gminach powiatu, kształtowały się wartości tego wskaźnika w skali ogólnopolskiej.

Tabela 9. Wskaźnik W_{B7} – wskaźnik samofinansowania [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	41,1	85,4	99,9	67,7	57,7
Mszana Dolna	68,1	110,8	102,4	95,5	107,4
Polska – gminy miejskie	66,5	91,9	106,8	255,4	124,8
Gminy wiejskie					
Dobra	61,8	67,7	68,7	84,4	110,5
Jodłownik	68,0	76,2	123,2	98,9	66,8
Kamienica	88,1	122,6	94,9	68,7	117,3
Laskowa	80,2	60,1	98,4	227,0	109,0
Limanowa	79,4	73,2	111,7	81,3	82,3
Łukowica	91,2	118,2	77,8	69,1	192,4
Mszana Dolna	78,9	118,1	253,8	74,7	96,1
Niedźwiedź	67,8	109,5	59,8	103,4	111,0
Słopnice	70,2	76,1	139,9	130,7	98,4
Tymbark	53,3	235,7	87,1	70,4	79,8
Polska – gminy wiejskie	63,4	101,3	153,0	162,9	112,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Reasumując, należy stwierdzić, że poziom samofinansowania inwestycji w gminach powiatu limanowskiego ulegał znacznym wahaniom w poszczególnych latach. Warto zaznaczyć, iż w 2010 r. średnie wartości wskaźnika były najniższe zarówno w gminach powiatu limanowskiego jak i w skali ogólnopolskiej, co oznacza, że gminy miały ograniczone możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych z własnych środków. Wyższe wartości wskaźnika świadczą o mniejszym ryzyku utraty płynności finansowej. Jednak wysoka wartość wskaźnika może także świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji przez daną gminę, może to wynikać np. z gromadzenia środków budżetowych na realizację kosztownych inwestycji w następnym roku, czy z przedłużających się procedur zamówień publicznych.



4.2. Wskaźniki na mieszkańca

Tabela 10. Wskaźnik W_{L1} – transfery bieżące na mieszkańca [w zł]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	1 370,0	1 360,4	1 473,5	1 504,2	1 620,5
Mszana Dolna	1 440,6	1 364,1	1 420,8	1 393,0	1 394,4
Polska – gminy miejskie	1 025,9	1 042,2	1 074,1	1 117,3	1 172,6
Gminy wiejskie					
Dobra	2 187,0	2 092,3	2 106,9	2 115,8	2 354,0
Jodłownik	2 440,4	2 024,5	2 126,0	2 381,3	2 214,4
Kamienica	2 533,3	2 411,0	2 408,4	2 451,5	2 561,3
Laskowa	2 533,5	2 863,3	2 464,8	2 458,7	2 593,7
Limanowa	1 831,8	1 818,2	1 849,1	1 867,4	1 878,4
Łukowica	2 693,0	2 706,5	2 850,9	2 724,2	2 885,3
Mszana Dolna	2 205,8	2 118,0	2 225,3	2 249,4	2 404,6
Niedźwiedź	2 508,9	2 629,1	2 539,6	2 562,6	2 755,1
Słopnice	2 794,4	2 849,5	2 767,5	2 778,5	2 770,9
Tymbark	1 859,7	1 762,5	1 913,6	1 849,6	1 859,1
Polska – gminy wiejskie	1 787,6	1 756,7	1 822,3	1 845,4	1 865,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 10 wynika, że najniższe transfery bieżące na mieszkańca posiadały gminy miejskie powiatu limanowskiego i kształtowały się one na poziomie ok. 1 360 zł – 1 620 zł.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego transfery bieżące były znacznie wyższe niż w gminach miejskich i kształtowały się na poziomie ok. 1 820 – 2 850 zł. W grupie gmin wiejskich powiatu najniższe transfery bieżące na mieszkańca posiadała gmina Limanowa i gmina Tymbark, które średnio wynosiły ok. 1 849 zł., wartości te były zbliżone do średniej krajowej.

Porównując wielkość dochodów transferowych na mieszkańca na tle ogólnopolskim, należy stwierdzić, że sytuacja przedstawia się niekorzystnie. Dochody transferowe gmin powiatu limanowskiego były znacznie wyższe od analogicznego wskaźnika dla gmin kraju.

Reasumując należy stwierdzić, że widać wyraźne różnice pod względem wielkości transferów bieżących przypadających na 1 mieszkańca w poszczególnych typach gmin. Najniższe transfery bieżące na mieszkańca posiadały gminy miejskie. Największą ilość środków transferowych (subwencji i dotacji) otrzymują regiony biedniejsze, jednak środki te są przeznaczane na wydatki bieżące, a nie na inwestycje, które przyczyniłyby się do zwiększenia atrakcyjności tych gmin. Należy także zwrócić uwagę na zróżnicowanie dochodów transferowych wewnątrz gmin wiejskich. Gminy o najwyższych dochodach



transferowych są gminami rolniczymi, gdzie większość osób pracuje w rolnictwie. Z punktu widzenia samodzielności dochodowej sytuacja gmin wiejskich jest niekorzystna, gdyż gminy te mają ograniczone możliwości podejmowania decyzji finansowych.

Tabela 11. Wskaźnik W_{L2} – nadwyżka operacyjna na mieszkańca [w zł]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	104,5	277,2	540,2	288,1	443,8
Mszana Dolna	- 89,7	181,5	78,3	156,2	191,7
Polska – gminy miejskie	97,3	204,2	196,7	232,3	264,9
Gminy wiejskie					
Dobra	154,5	130,6	124,5	220,1	272,1
Jodłownik	100,0	384,1	203,3	241,7	- 28,1
Kamienica	468,7	257,8	183,0	242,1	357,3
Laskowa	213,8	413,7	205,9	253,3	302,1
Limanowa	449,5	435,5	395,5	321,3	408,3
Łukowica	300,7	237,5	233,8	362,1	252,3
Mszana Dolna	397,3	353,8	350,2	347,8	210,1
Niedźwiedź	304,2	241,4	211,7	255,7	419,6
Słopnice	474,6	605,3	506,9	696,1	470,2
Tymbark	186,3	192,6	296,9	303,6	237,8
Polska – gminy wiejskie	240,6	240,5	292,9	334,4	338,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 11 wydać wyraźne różnice w wysokości nadwyżki operacyjnej na mieszkańca.

W grupie gmin miejskich, gmina Limanowa osiągnęła najwyższy wskaźnik i kształtował się średnio na poziomie ok. 330 zł., wskaźnik ten był wyższy od średniej ogólnopolskiej.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego najniższe wskaźniki nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca posiadała gmina Dobra i Jodłownik, które kształtowały się średnio na poziomie ok. 180 zł. W gminach Słopnice i Limanowa wskaźnik był wyższy od średniej ogólnopolskiej i kształtował się odpowiednio na poziomie ok. 550 zł i 402 zł. W pozostałych gminach wskaźnik ten był zbliżony do średniej krajowej.

Podsumowując należy stwierdzić, że gminy powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 w większości osiągnęły dodatnie wyniki operacyjne na mieszkańca. Zauważa się jednak, że wysokość nadwyżki operacyjnej charakteryzowała się dużą zmiennością w poszczególnych latach. Wyższe wyniki oznaczają większe możliwości inwestycyjne gminy w przeliczeniu na mieszkańca, czy też większą swobodę zaciągania zobowiązań. Ujemna wartość wskaźnika w dwóch gminach oznacza, iż wydatki bieżące i wydatki związane



z obsługą długu są wyższe od dochodów bieżących w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Taka sytuacja z reguły powoduje większe zadłużenie, ale może też wpływać mobilizująco na gminę.

Tabela 12. Wskaźnik W_{L3} – zobowiązania ogółem na mieszkańca [w zł]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	887,0	949,8	993,9	1 216,7	1 873,7
Mszana Dolna	923,0	768,0	763,5	717,5	751,1
Polska – gminy miejskie	907,8	1 036,0	1 052,1	1 036,5	1 058,3
Gminy wiejskie					
Dobra	1 045,6	1 334,1	1 429,1	1 471,6	1 358,2
Jodłownik	1 763,6	2 049,3	1 852,0	1 905,8	2 355,5
Kamienica	164,4	83,5	110,8	248,9	121,3
Laskowa	1 103,0	1 954,4	1 959,6	1 628,1	1 540,5
Limanowa	641,4	1 006,9	941,7	952,9	1 021,9
Łukowica	81,7	73,5	72,0	361,3	38,0
Mszana Dolna	1 194,5	1 129,2	868,6	948,0	928,1
Niedźwiedź	1 246,7	1 236,6	1 409,8	1 380,4	1 290,0
Słopnice	504,9	753,3	459,1	272,7	181,2
Tymbark	1 141,9	885,6	847,5	1 076,9	1 125,0
Polska – gminy wiejskie	790,0	944,1	926,3	926,0	963,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 12 wynika, że w grupie gmin miejskich powiatu limanowskiego najwyższe zadłużenie w przeliczeniu na mieszkańca miała gmina Limanowa, które kształtowało się średnio na poziomie ok. 1 180 zł, przy czym w 2014 r. wskaźnik ten wzrósł ponad 50% w porównaniu do roku poprzedniego. W gminie Mszana Dolna zobowiązania na mieszkańca były niższe od średniej ogólnopolskiej i kształtowały się średnio na poziomie ok. 785 zł.

W grupie gmin wiejskich powiatu limanowskiego najmniej obciążone długiem były gminy Łukowica i Kamienica. Zadłużenie tych gmin w przeliczeniu na mieszkańca kształtowało się średnio na poziomie ok. 125 zł i 146 zł, było ono kilkakrotnie niższe od średniego zadłużenia na mieszkańca w gminach wiejskich kraju. Najmniej korzystną sytuację miała gmina Jodłownik, gdzie zobowiązania ogółem na mieszkańca wynosiły średnio ok. 1 985 zł i były ponad dwukrotnie wyższe od średniej ogólnopolskiej.

Z analizy zebranego materiału wynika, iż gminy chcąc zrealizować kosztowne inwestycje, które będą służyć mieszkańcom gmin przez wiele lat częściej sięgają po instrumenty dłużne – kredyty i pożyczki. Ważne jest jednak, aby wysokość zadłużenia nie zagrażała płynności finansowej oraz wykonywaniu bieżących zadań przez daną gminę. Zauważa się także

duże różnice w wysokości zobowiązań ogółem na mieszkańca w poszczególnych gminach. Są gminy, które mają bardzo małe zadłużenie, ale są także gminy, w których zobowiązania na mieszkańca są znacznie wyższe od średniej ogólnopolskiej.

4.3. Wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych

Tabela 13. Wskaźnik W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	27,9	30,7	28,0	34,1	44,8
Mszana Dolna	33,8	20,2	25,2	22,4	25,3
Polska – gminy miejskie	33,3	36,5	36,3	34,2	32,2
Gminy wiejskie					
Dobra	35,1	43,6	49,0	46,9	34,1
Jodłownik	47,0	51,4	47,3	53,2	61,4
Kamienica	5,2	2,6	3,3	7,7	3,0
Laskowa	29,4	42,8	57,2	47,1	45,8
Limanowa	20,9	34,5	31,9	34,2	37,2
Łukowica	2,4	2,2	2,1	11,0	1,0
Mszana Dolna	42,0	43,0	29,9	32,9	26,1
Niedźwiedź	39,2	35,7	43,4	39,1	34,4
Słopnice	13,7	21,1	12,5	6,9	5,1
Tymbark	36,5	28,4	25,7	34,0	33,3
Polska – gminy wiejskie	26,6	30,8	29,5	28,7	28,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Dane liczbowe zawarte w tabeli 13 pokazują, że w grupie gmin miejskich bardziej zadłużona była gmina Limanowa, zadłużenie kształtowało się średnio na poziomie 33,1% dochodów ogółem, wskaźnik ten był jednak niższy do średniej ogólnopolskiej.

W grupie gmin wiejskich najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w gminie wiejskiej Jodłownik, w 2013 r poziom zadłużenia wynosił 53,2% dochodów ogółem, co może oznaczać wysokie ryzyko niewypłacalności. W 2014 r. poziom zadłużenia w tejże gminie wynosił 61,4% dochodów ogółem, jednak 60% limit długów obowiązywał do końca 2013 r. W 2014 r. limit ten został zastąpiony indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Stosunkowo wysoki udział zobowiązań w dochodach ogółem ma także gmina Laskowa, średnio kształtuje się na poziomie 44,5% oraz gmina Dobra 41,7% dochodów ogółem. Najmniej obciążone długiem były gmina Łukowica i Kamienica, gdzie zadłużenie kształtowało się średnio na poziomie 3,7% i 4,4% do ich dochodów ogółem. W gminach wiejskich kraju zobowiązania ogółem wynosiły średnio 28,8% dochodów ogółem.

Reasumując należy stwierdzić, że chociaż zadłużenie w części gmin powiatu rosło, to jednak było ono odległe od ustawowego dopuszczalnego poziomu. Z zaciągnięciem zobowiązań wiąże się konieczność spłaty długu, a to z kolei generuje koszty w postaci wydatków na obsługę zadłużenia.

Zadłużenie gmin wiązało się z ogromnymi nakładami inwestycyjnymi wspieranymi przez środki unijne, jednak gminy zobowiązane były do wniesienia własnego wkładu do tych projektów. Wydatki gmin zbiegły się także kryzysem gospodarczym, gdzie znacząco spadły wpływy z udziałów z podatków państwowych PIT, CIT oraz z podatków i opłat lokalnych, które świadczą o niezależności gminy. To w konsekwencji może wpływać na ograniczenie działalności inwestycyjnej gmin, stanowiącej o ich rozwoju.

Należy zaznaczyć, iż do końca 2013 r. poziom zadłużenia nie mógł przekroczyć 60% dochodów ogółem. Od 2014 r. poziom zadłużania został zastąpiony indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Nowy wskaźnik oparty jest na relacji nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody uzyskane ze sprzedaży majątku do łącznej kwoty dochodów, ustalany dla trzech poprzednich lat budżetowych.

Tabela 14. Wskaźnik W_{Z3} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	3,7	7,1	7,3	7,3	6,8
Mszana Dolna	6,1	4,6	6,5	5,7	5,6
Polska – gminy miejskie	6,1	7,1	8,0	8,5	5,0
Gminy wiejskie					
Dobra	5,4	8,3	16,7	16,6	10,3
Jodłownik	9,3	10,0	13,7	11,0	11,9
Kamienica	1,1	2,4	0,4	0,4	5,0
Laskowa	6,2	5,1	8,5	12,2	5,1
Limanowa	4,7	7,5	13,3	9,6	9,6
Łukowica	0,5	0,6	0,6	0,3	9,0
Mszana Dolna	6,4	7,6	10,3	5,8	6,1
Niedźwiedź	9,8	12,5	8,2	11,3	3,6
Słopnice	1,1	4,0	8,6	5,0	2,7
Tymbark	3,8	9,8	5,9	6,0	12,3
Polska – gminy wiejskie	4,9	8,1	9,2	8,9	5,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Dane zawarte w tabeli 14 wskazują, że zadłużenie gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 przełożyło się na obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia.

Porównując wyniki wskaźnika obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia z wcześniej analizowanym wskaźnikiem udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, to obserwuje się, że w gminach najbardziej obciążonych długiem występuje także znacznie wyższe obciążenie dochodów obsługą zadłużenia.

W gminach miejskich powiatu limanowskiego, wyższy wskaźnik uzyskała gmina Limanowa. Obciążenie dochodów obsługą zadłużenia kształtowało się średnio na poziomie 6,4%. W obydwóch gminach wskaźnik ten był jednak niższy od średniej ogólnopolskiej.

W grupie gmin wiejskich najwyższe wartości wskaźnika mają gminy Dobra i Jodłownik. Gmina Dobra w latach 2012-2013 przekroczyła ustawowy 15% próg obsługi zadłużenia, który kształtował się na poziomie ok. 16,7% dochodów ogółem.

Tabela 15. Wskaźnik W_{Z5} – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	6,5	13,2	14,0	14,4	11,6
Mszana Dolna	15,1	11,2	15,0	13,2	13,5
Polska – gminy miejskie	11,3	13,2	14,8	15,0	8,6
Gminy wiejskie					
Dobra	29,5	40,5	75,3	66,7	43,7
Jodłownik	63,5	39,5	57,9	34,9	60,3
Kamienica	7,6	10,0	2,5	1,9	21,1
Laskowa	42,2	30,1	46,5	53,0	25,1
Limanowa	21,0	28,5	42,7	33,0	31,3
Łukowica	4,0	4,0	4,3	1,9	37,4
Mszana Dolna	42,3	41,8	46,6	31,6	28,3
Niedźwiedź	58,4	54,2	46,5	49,0	19,2
Słopnice	8,8	26,2	38,1	18,6	14,8
Tymbark	10,5	23,7	16,0	16,1	28,6
Polska – gminy wiejskie	17,7	28,1	30,3	15,0	16,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Dane przedstawione w tabeli 15 pokazują, że niższe wartości wskaźnika mają gminy miejskie powiatu limanowskiego, oznacza to, że w gminach tych ryzyko niewypłacalności jest niewielkie. W zestawieniu z gminami kraju to wielkości tego wskaźnika kształtowały się na podobnym poziomie.

W gminach wiejskich powiatu limanowskiego wskaźnik ten wykazuje duże zróżnicowanie w poszczególnych latach od 1,9% – 75,3%. Najwyższe wartości wskaźnika uzyskały gminy Dobra i Jodłownik, średnio ok. 51%. Najniższe wartości wskaźnika obserwuje się w gminie Kamienica i Łukowica, które kształtowały się średnio na poziomie



8,6% i 10,3%. Średnie wartości tego wskaźnika są zdecydowanie wyższe od średniej ogólnopolskiej co nie jest zjawiskiem korzystnym.

Podsumowując należy stwierdzić, że pomimo dość znacznego zadłużenia gmin miejskich powiatu limanowskiego, ryzyko niewypłacalności jest niewielkie, co świadczy o wysokim udziale dochodów własnych w tychże gminach. Zdecydowanie wyższe wartości wskaźnika mają gminy wiejskie powiatu, wyniki te znacząco odbiegają od gmin miejskich, co oznacza większe ryzyko niewypłacalności.

Tabela 16. Wskaźnik W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem [w %]

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy miejskie					
Limanowa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mszana Dolna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polska – gminy miejskie	1,6	1,2	1,2	1,2	1,2
Gminy wiejskie					
Dobra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jodłownik	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
Kamienica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Laskowa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Limanowa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Łukowica	0,0	12,8	0,0	0,0	4,2
Mszana Dolna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niedźwiedź	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Słopnice	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tymbark	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polska – gminy wiejskie	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>, (data odczytu 14.01.2016)

Pozytywnie należy ocenić udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Z analizy danych z przedstawionych w tabeli 16 wynika, że gminy powiatu limanowskiego terminowo regulują płatności.

Wyjątek stanowi gmina wiejska Łukowica, która w 2011 r. oraz w 2014 r. nieterminowo wywiązywała się z płatności. Gmina ta utraciła płynność finansową, co oznacza, że w gminie nie było środków finansowych na regulację bieżących płatności. Gmina wiejska Jodłownik jest najbardziej zadłużona, a pomimo to tylko chwilowo zalegała ze zobowiązaniami wymagalnymi. Należy zaznaczyć, że gminy, które są znacznie zadłużone (Laskowa, Limanowa) terminowo wywiązują się ze zobowiązań.

Porównując wielkości tego wskaźnika do wyników ogólnopolskich, to należy stwierdzić, iż proporcje te przedstawiają się korzystnie.



4.5. Podsumowanie wyników badania i wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy budżetów gmin powiatu limanowskiego oraz na podstawie analizy wskaźnikowej można wnioskować iż w badanym pięcioletnim okresie samodzielność finansowa poszczególnych gmin powiatu limanowskiego jest zróżnicowana.

Analiza budżetów gmin powiatu limanowskiego wykazuje, że w latach 2010-2014 w gminach miejskich zarówno dochody jak i wydatki rosły. Wzrost dynamiki dochodów i wydatków budżetowych w tychże gminach jest jeszcze bardziej zauważalny w zestawieniu ze średnimi gmin miejskich kraju.

W gminach wiejskich powiatu zaobserwowano odwrotną tendencję czyli spadek dochodów i wydatków budżetowych. Dynamika dochodów i wydatków budżetowych była zbliżona do średniej ogólnopolskiej dla gmin wiejskich.

Zauważa się, że poziom dochodów i wydatków budżetowych jest zróżnicowany nie tylko w poszczególnych typach gmin, ale również wewnątrz tych grup, co ilustruje szczegółowa analiza wskaźnikowa.

Dekoniunktura czyli spadek dynamiki PKB zwłaszcza w latach 2011-2013 wpłynęła na sytuację finansową analizowanych gmin. Bardziej wrażliwymi na zmianę tempa wzrostu gospodarczego są gminy wiejskie powiatu limanowskiego.

Samodzielność finansowa badanych gmin jest w znacznym stopniu uzależniona od struktury pozyskanych dochodów budżetowych w podziale na dochody własne i dochody transferowe (dotacje celowe i subwencja ogólna). Dochody własne są odzwierciedleniem potencjału gospodarczego danej gminy, stanowią o jej sile finansowej, niezależności gminy oraz o jej zdolnościach inwestycyjnych. Pożądanym jest zatem większy udział dochodów własnych, którymi gminy mogłyby swobodnie decydować.

Gminy wiejskie powiatu limanowskiego miały zdecydowanie niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem niż gminy miejskie. Wśród gmin wiejskich tylko jedna gmina osiągnęła dochody własne, które były na poziomie nieco wyższym od średniej dla gmin wiejskich kraju. Widać także zróżnicowanie dochodów własnych wewnątrz gmin wiejskich. Gminy o wyższych dochodach własnych są gminami gdzie duża ilość osób pracuje zawodowo, równocześnie na terenie tych gmin działało najwięcej podmiotów gospodarczych, w tym także międzynarodowych. Najniższy udział dochodów własnych posiadają gminy typowo rolnicze, gdzie większość osób pracuje na gospodarstwie rolnym. Subwencje ogólne,

które powinny być uzupełnieniem dochodów własnych, w większości gmin wiejskich stanowią główne źródło dochodów budżetowych.

Niepokojące jest, że poziom dochodów własnych w gminach zarówno miejskich jak i wiejskich powiatu limanowskiego są na niższym poziomie niż wynosi średnia ogólnopolska. Oznacza to, że wpływy z subwencji ogólnej i dotacji celowych rekompensowały niskie wpływy z tytułu dochodów własnych, zgłasza w gminach wiejskich powiatu limanowskiego.

Bardziej szczegółowa analiza dochodów własnych pozwala stwierdzić, iż najbardziej znaczącą kategorią dochodów są udziały w podatkach państwowych (PIT i CIT). Należy zaznaczyć, że wpływy z podatku od osób fizycznych są na znacznie wyższe. Poziom podatku od osób prawnych jest na niskim poziomie, ale jest bardzo ważnym czynnikiem stymulującym rozwój indywidualnej przedsiębiorczości w gminach powiatu limanowskiego.

Istotną częścią składową dochodów własnych są podatki i opłaty lokalne, które mają największy wpływ na poziom samodzielności finansowej gmin. Wśród podatków i opłat lokalnych najbardziej stabilnym i wydajnym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, w odniesieniu do którego gmina dysponuje władztwem podatkowym. Jest on jednym z najważniejszych źródeł dochodów własnych zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich powiatu limanowskiego.

Analiza poziomu dochodów własnych oraz dochodów transferowych przypadających na jednego mieszkańca gmin powiatu limanowskiego pokazuje podobne kierunki zmian, jakie wynikały z kształtowania się udziałów dochodów własnych i dochodów transferowych w dochodach ogółem. Przeprowadzone badania wykazały, że widać wyraźną różnicę w zamożności gmin miejskich i wiejskich.

Najwyższe dochody własne przypadające na 1 mieszkańca mają gminy miejskie powiatu limanowskiego. Wysokie dochody na mieszkańca w gminach miejskich powiatu są częściowo odzwierciedleniem dogodnego położenia gmin. Ponadto gminy te są aktywne gospodarczo, a na ich terenie jest stosunkowo duża ilość podmiotów gospodarczych i osób pracujących zawodowo.

Natomiast wielkość transferów bieżących przypadających na 1 mieszkańca była znacznie wyższa w gminach wiejskich powiatu limanowskiego. Należy także podkreślić, że widać wyraźne zróżnicowane dochodów transferowych wewnątrz gmin wiejskich powiatu, które wynikają z różnych warunków ich działania. Najniższe dochody transferowe na mieszkańca posiadały tylko

dwie gminy. Gminy o najwyższych dochodach transferowych (subwencji i dotacji) są regionami biedniejszymi, w których większość osób pracuje w rolnictwie jednak środki te są przeznaczane na wydatki bieżące, a nie na inwestycje, które przyczyniłyby się do zwiększenia atrakcyjności tych gmin. Wysoki udział dochodów transferowych przypadających na mieszkańca może świadczyć o ich małej samodzielności finansowej.

Wykonywanie przez gminy powiatu limanowskiego określonych zadań, wiąże się z ponoszeniem wydatków. Analizując strukturę wydatków wg rodzaju zauważa się, że w analizowanym okresie zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich powiatu limanowskiego dominowały wydatki bieżące. W strukturze wydatków bieżących przeważały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Wydatki te były w większości gmin powiatu limanowskiego wyższe od średnich ogólnopolskich.

W gminach miejskich powiatu limanowskiego wydatki bieżące wykazywały tendencję malejącą, co jest zjawiskiem korzystnym. Tym samym wzrastał udział wydatków majątkowych, które prawie w całości były przeznaczane na inwestycje, wydatki te były wyższe od średniej dla gmin miejskich kraju. Wzrost wydatków majątkowych świadczy o potencjale rozwojowym gmin miejskich powiatu, a tym samym o większej samodzielności wydatkowej.

Analizując strukturę wydatków gmin wiejskich powiatu limanowskiego to widoczny jest wzrost wydatków bieżących. Niepokojące jest zjawisko spadku wydatków majątkowych w części gmin powiatu limanowskiego, gdyż ogranicza to możliwości rozwoju gmin, jednak pomimo spadku były one nieznacznie wyższe od średnich ogólnopolskich.

Należy także zaznaczyć, że gminy, które miały najwyższe udziały dochodów własnych w dochodach ogółem, miały także najwyższe udziały wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w wydatkach ogółem.

Analiza poziomu wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w gminach powiatu limanowskiego, wskazuje podobne kierunki zmian, jakie wynikały z kształtowania się udziałów wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w wydatkach ogółem.

W gminach wiejskich powiatu wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca zmniejszyły się i były nieznacznie wyższe od średnich dla gmin wiejskich kraju.

Wydatki inwestycyjne przypadające na 1 mieszkańca w gminach miejskich powiatu wzrosły dwukrotnie, co świadczy o zdolności tychże gmin do podejmowania zadań, które przyniosą niewymierne korzyści nie tylko w danym roku, ale również w latach następnych.

Należy zaznaczyć, że wydatki inwestycyjne na mieszkańca w gminach miejskich były zdecydowanie wyższe od średniej ogólnopolskiej. Zrealizowane wydatki będą miały znaczący wpływ na polepszenie warunków życia okolicznych mieszkańców.

Analizując wyniki finansowe gmin można stwierdzić, że w latach 2010-2014 gminy powiatu limanowskiego częściej osiągały deficyt budżetowy, co w znacznym stopniu ograniczało możliwości podejmowania decyzji zwłaszcza prorozwojowych. Występowanie deficytu zwłaszcza w gminach miejskich powiatu nie zawsze oznaczało złą sytuację finansową gmin, ale wynikało z rozmiaru prowadzonych inwestycji, które świadczą o rozwoju społeczno gospodarczym gmin, a w dłuższej perspektywie czasowej przyniosą niewymierne korzyści. Należy zaznaczyć, że wynik finansowy gmin zależy nie tylko od nadwyżki operacyjnej, ale także od wielu innych parametrów finansowych.

Znacznie korzystniej przedstawiały się wyniki bieżące gmin powiatu. W większości zamknęły się nadwyżką operacyjną, świadczy to o tym, że gminy prowadzą ostrożną gospodarkę finansową. Wygospodarowane środki finansowe gminy mogły przeznaczyć na spłatę zobowiązań czy realizację inwestycji. Na 12 gmin tylko 3 gminy osiągnęły ujemny wynik – 1 gmina miejska i 2 gminy wiejskie. Oznacza to, że suma wydatków bieżących i na obsługę długu w tychże gminach przewyższa dochody bieżące. Taka sytuacja może wpływać mobilizująco na gminy, ale z drugiej strony prowadzi do większego zadłużenia, gdyż gminy sięgają po przychody finansujące deficyt. Warto także zaznaczyć, że wyniki gmin były bardzo zróżnicowane. Zauważa się, że wysoki poziom nadwyżki operacyjnej występuje w tych gminach, w których równocześnie udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był najwyższy. Należy zatem stwierdzić, iż zdolność inwestycyjną i samodzielność finansową posiadają te gminy, które generują stosunkowo dużą nadwyżkę operacyjną oraz posiadają zdolność do zaciągania zobowiązań. Podobnie jak w gminach powiatu limanowskiego kształtowały się średnie wyniki finansowe gmin kraju.

Analizując nadwyżkę operacyjną na mieszkańca stwierdza się, że gminy powiatu limanowskiego w analizowanym okresie osiągały w większości dodatnie wyniki operacyjne na mieszkańca co jest zjawiskiem korzystnym. Należy zaznaczyć, że wysokość nadwyżki operacyjnej przypadającej na mieszkańca charakteryzowała się dużą zmiennością w poszczególnych latach zarówno w gminach miejskich i wiejskich powiatu. Wyższe wyniki oznaczają większe możliwości inwestycyjne gminy w przeliczeniu na mieszkańca oraz większą swobodę zaciągania zobowiązań.

Należy zaznaczyć, że zdecydowana większość gmin powiatu limanowskiego w analizowanym okresie czasu korzystała ze sprzedaży majątku w celu poprawienia swojej sytuacji finansowej, jednak są to wpływy jednorazowe. W gminach, które osiągnęły deficyt operacyjny sprzedaż majątku pozwalała na realizację bieżących zadań, bez konieczności zaciągania nowych zobowiązań związanych z realizacją tychże zadań. Wyprowadzenie majątku miało miejsce na ogół w sytuacji, gdy gminy chciały realizować kosztowne inwestycje. W ten sposób gromadziły potrzebny kapitał nie zaciągając coraz większych zobowiązań.

Należy nadmienić, że zasoby gmin są ograniczone, dlatego sprzedaż majątku powinna stanowić dodatek do nadwyżki operacyjnej, nie powinna stanowić podstawy do osiągnięcia zamierzonych wskaźników.

Analizując poziom samodzielności gmin powiatu limanowskiego do samofinansowania inwestycji własnymi środkami należy stwierdzić, że ulegał on znacznym wahaniom w poszczególnych latach. Warto zaznaczyć iż w 2010 r. poziom wskaźnika samofinansowania był najniższy, średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 90%, podobną tendencję obserwuje się w gminach kraju. Należy podkreślić, że w latach 2012-2013 wraz ze spadkiem wydatków inwestycyjnych dwie gminy wiejskie powiatu uzyskały najwyższą wartość wskaźnika sięgającą ponad 220%. Może to wynikać z gromadzenia środków budżetowych na realizację kosztownych inwestycji w następnym roku, czy też z przedłużających się procedur zamówień publicznych. Należy zaznaczyć, iż najwyższe możliwości samofinansowania inwestycji własnymi środkami miały średnio w analizowanym okresie gminy wiejskie powiatu limanowskiego, gdzie średni wskaźnik wynosił ok. 100%, najniższe zaś gminy miejskie powiatu.

Ważnym elementem analizy sytuacji finansowej gmin powiatu limanowskiego jest analiza zobowiązań. Analizując dynamikę zadłużenia gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 obserwuje się znaczne wahania w poszczególnych latach. Należy stwierdzić, że zadłużenie gmin powiatu w stosunku do dochodów było odległe od ustawowego dopuszczalnego poziomu (60% dochodów – wskaźnik zadłużenia obowiązujący do końca 2013 r.). W 2014 r. w większości gmin widoczny jest nieznaczny spadek udziału zobowiązań w dochodach ogółem, co jest następstwem ograniczeń wynikających z wprowadzenia nowego indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Przedstawiając kształtowanie się poziomu zadłużenia na tle ogólnopolskim to można stwierdzić, że w gminach miejskich powiatu było niższe od poziomu ogólnopolskiego, natomiast w gminach wiejskich było zbliżone do poziomu ogólnopolskiego.

Przyczyną narastającego deficytu i zadłużenia gmin jest spadek dochodów własnych, a także wyższa dynamika wydatków budżetowych (inwestycyjnych) w odniesieniu do dynamiki dochodów. Zobowiązania gmin były związane także z dużą liczbą projektów i zadań finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych jednak gminy musiały dysponować wkładem własnym chociażby na minimalnym poziomie. Wydatki gmin zbiegły się także z kryzysem gospodarczym, gdzie znacząco spadły wpływy z udziałów z podatków państwowych PIT, CIT oraz podatków i opłat lokalnych.

Zadłużenie gmin powiatu limanowskiego przełożyło się na obciążenie dochodów obsługą zadłużenia. Obserwuje się, że w gminach najbardziej obciążonych długiem występuje również znacznie wyższe obciążenie dochodów obsługą zadłużenia.

Analizując obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia należy zaznaczyć, że pomimo dość znacznego zadłużenia gmin miejskich powiatu ryzyko niewypłacalności jest niewielkie. W gminach wiejskich powiatu istnieje większe ryzyko niewypłacalności, wyniki te są zdecydowanie wyższe od średniej ogólnopolskiej, co nie jest zjawiskiem korzystnym.

Pozytywnie należy ocenić udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Gminy powiatu limanowskiego w większości terminowo regulują płatności co jest korzystnym zjawiskiem, gdyż gminy te posiadają stabilność finansową.

Zakończenie

Tematyka niniejszej pracy przedstawia zagadnienia dotyczące samodzielności finansowej gmin w zakresie planowania budżetowego, kształtowania dochodów i wydatków budżetowych oraz zadłużania się. Rozważania zostały przeprowadzone w dwóch częściach – teoretycznej i analitycznej. Część teoretyczna pozostaje w ścisłym związku z częścią empiryczną.

Podstawowym celem badawczym była próba oceny stopnia samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego. Do realizacji celu wykorzystano sprawozdania budżetowe gmin powiatu limanowskiego udostępnione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie, sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego udostępnione przez Ministerstwo Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego. Dostępność powyższych danych wyznaczyła zakres czasowy badań, który obejmuje lata 2010 – 2014.

Przeprowadzone rozważania teoretyczne dotyczące zakresu i uwarunkowań samodzielności finansowej gmin oraz wnikliwa analiza zebranego materiału empirycznego dotycząca budżetów gmin powiatu limanowskiego, a także szczegółowa analiza wskaźnikowa pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Samodzielność finansowa gmin w znacznym stopniu uzależniona jest od struktury pozyskanych dochodów budżetowych w podziale na dochody własne i dochody transferowe. Znacznie korzystniejsza z punktu widzenia samodzielności dochodowej jest struktura dochodów gmin miejskich powiatu limanowskiego. Gminy miejskie dysponowały najwyższymi dochodami własnymi. Wielkość dochodów własnych w tychże gminach stanowi o niezależności i sile finansowej gminy. Gminy wiejskie posiadały najniższe udziały dochodów własnych. Gminy te są w znacznym stopniu uzależnione od zewnętrznych źródeł finansowania.

Ze stopniem samodzielności finansowej gmin wiąże się wielkość realizowanych przez daną gminę inwestycji. W gminach powiatu limanowskiego zarówno miejskich jak i wiejskich wydatki majątkowe w odniesieniu do wydatków ogółem były wyższe od średniej ogólnopolskiej, co jest zjawiskiem korzystnym. Wielkość wydatków inwestycyjnych świadczy o potencjale rozwojowym gmin, o swobodzie gospodarowania środkami budżetowymi, a zatem o większej samodzielności wydatkowej gmin. Należy zaznaczyć, że gminy, które miały najwyższe udziały wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, miały także najwyższe udziały dochodów własnych do dochodów ogółem. Najmniej inwestycji było zrealizowanych w gminach typowo rolniczych, co było odzwierciedleniem poziomu finansowania własnego.

Ze stopniem samodzielności finansowej wiąże się także wysokość wypracowanej nadwyżki operacyjnej. Budżety gmin powiatu limanowskiego zarówno miejskich jak i wiejskich w większości zamknęły się nadwyżką operacyjną. Gminy, które wypracowały wyższą nadwyżkę operacyjną miały większą swobodę decyzyjną w podejmowaniu zadań inwestycyjnych, czyli wyższy poziom samodzielności finansowej.



Realizacja wszystkich zadań jest niemożliwa z uwagi na ograniczenia budżetowe, dlatego gminy korzystają z instrumentów dłużnych głównie do realizacji zadań inwestycyjnych o charakterze długookresowym. Samodzielność gmin w tym zakresie jest znacznie ograniczona obowiązującymi przepisami prawa. Zdolność inwestycyjna jest wówczas, gdy gmina generuje stosunkowo wysoką nadwyżkę operacyjną, a także posiada zdolność do zadłużania się.

Podsumowując badania dotyczące samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego należy stwierdzić iż nie występują istotne różnice w samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego w porównaniu ze średnimi wynikami gmin w kraju. Przedstawione wnioski potwierdzają słuszność sformułowanej hipotezy badawczej.

Stopień samodzielności finansowej gmin jest zróżnicowany zarówno w powiecie limanowskim jak również w skali kraju i uzależniony jest przede wszystkim od typu gminy. Zatem widać wyraźny podział na bogatsze gminy miejskie, które są najbardziej niezależne finansowo i biedniejsze gminy wiejskie. Należy jednak zaznaczyć iż na przestrzeni badanego okresu stopień samodzielności finansowej ulegał nieznacznym wahaniom.

Gminy o najwyższym stopniu samodzielności są gminami o dogodnym położeniu, charakteryzujące się wysokim poziomem aktywności gospodarczej, gminy te równocześnie wyróżniają się najwyższą zdolnością inwestycyjną.

Gminy o najniższym stopniu samodzielności finansowej cechuje niski poziom rozwoju społeczno gospodarczego. Gminy te są gminami górskimi, rolniczymi, gdzie gospodarstwa rolne są małe obszarowo, a stosunkowo mała ilość osób pracuje poza rolnictwem. Nie bez znaczenia jest również położenie w stosunku do gmin miejskich, a także stan infrastruktury społecznej i technicznej.

Gminy wiejskie powiatu limanowskiego dysponują jednak znaczącymi atutami, którymi są czyste powietrze, naturalne środowisko, walory krajobrazowe oraz bogactwo zasobów naturalnych i przyrodniczych. Jeśli zostaną w sposób właściwy wykorzystane w latach następnych mogą przyczynić się do uruchomienia pozytywnych mechanizmów rozwoju społeczno gospodarczego tychże gmin.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż zarówno cel główny jak i cele szczegółowe zostały osiągnięte, a wysunięta hipoteza badawcza udowodniona. Należy podkreślić, iż jednoznaczna ocena stopnia samodzielności finansowej gmin powiatu limanowskiego nie jest łatwa, z uwagi na różnorodność płaszczyzny w których może być analizowana niezależność finansowa tychże jednostek.

Zagadnienia dotyczące samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego budzą wiele kontrowersji, a dostępna literatura na ten temat jest skromna i rozproszona. Podjęta tematyka dotycząca samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest niezwykle istotna i powinna być przedmiotem dalszych rozważań.



Spis literatury

1. Babčák V., Jasiuk E., Maj G. P., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2012.
2. Babuła E., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej, [w:] ABC Administracji; TOM I, pr. zbior. pod red. S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek*, Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 2013.
3. Bańko M., *Inny Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
4. Bączkiewicz M. *Finanse samorządu terytorialnego, [w:] Prawo samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. M. Chmaj, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
5. Będzieszak M., *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacjach spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2010, nr 39, s. 95-105.
6. Bojęć G., *Nowy wskaźnik zadłużenia a koszty obsługi długu w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu jeleniogórskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2014, nr 331, s. 19-29.
7. Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011.
8. Bywalec G., *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa” 2012 nr11-12, s.123-145.
9. Chmaj Marek, *Prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
10. Chochowski K., *Determinanty sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego, [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego; Tom 1, pr. zbior. pod red. B. M. Ćwiertniak*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2013.
11. Cichowska J., *Znaczenie walorów przyrodniczych w rozwoju agroturystyki*, „Zeszyty Naukowe: Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, PAN, 2011, nr 10/2011, s. 173-186.
12. Cilak M., *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny; problematyka prawnofinansowa*, „Doktoraty Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu”, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2013.
13. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.

14. Dunaj Bogusław, *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.
15. Dylewski M., *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, 2011, nr 10, s.267-281.
16. Feret E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancja samorządowego działania społeczności lokalnych [w:] Prawo naszych sąsiadów, TOM I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie - dobre praktyki* pod red. W. Skrzydły, W. Szapowała, K. Eckhardta, P. Steciuka, Rzeszów - Przemysł 2013, s. 126 -147.
17. Filipiak B., *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego; Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, t. 1, nr 76, s. 221-230.
18. Galiński P., *Problemy samofinansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H, Oeconomia”, Vol. 46 (2012), nr 3, s. 271-279.
19. Gawłowski R. *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji polityk publicznych*, [w:] Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej, pr. zbior. pod. red. D. Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
20. Głębocki K., *Zarządzanie zadaniami publicznymi; wybrane aspekty*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.
21. Gońda E., *Wykorzystanie władztwa podatkowego przez gminy w okresie spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2013, t.47, nr 2, s. 23-41.
22. Hałaburda D., *Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2013, nr 103(2013), s. 91-106.
23. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
24. Jackiewicz A., Olechno A., Prokop A., *Samorząd Terytorialny*, Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach, Siedlce 2010.
25. Jankowski G., *Kontrola i nadzór*, [w:] ABC Samorządu Terytorialnego – Poradnik nie tylko dla radnych, pr. zbior. pod red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
26. Jasińska M., *Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] ABC Administracji; TOM I, pr. zbior. pod red. S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek,

- Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Radom 2013.
27. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
 28. Jaworska M., Kożuch. A. J., *Ocena przydatności wybranych metod WAP w analizie samodzielności finansowej gmin*, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”, 2012, tom XIII/1, str. 131-137.
 29. Jaworska M., K. A., *Możliwości rozwoju lokalnego w kontekście zróżnicowania samodzielności finansowej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich Polski Wschodniej*, Optimum, Studia Ekonomiczne, 2011, NR 6(54), s. 218-233.
 30. Kalisiak-Mędelska M., *Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych*, „Zarządzanie finansami – aktualne problemy i wyzwania, Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 2013, nr 5/2013, s.110-121.
 31. Kamiński M., *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem terytorialnym a granice jego samodzielności*, pr. zbior. pod red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 28-29.
 32. Kiczek M., *Samowystarczalność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w kontekście wyzwań globalizacyjnych na przykładzie gmin powiatu ziemskiego*, „Zeszyty Naukowe; Uniwersytet Szczeciński; Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2014, nr 8, s. 65-75.
 33. Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
 34. Komorowski E., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod. red. M. Chmaj, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
 35. Kornberger-Sokołowska Elżbieta, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
 36. Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2006, nr 4, s.75-88.
 37. Kotlińska J., *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 2014, nr 7, s.49-62.
 38. Kowalczyk R., *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, pr. zbior. pod red. E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.

39. Kowalik J., Bednarz A., *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce: doświadczenia – problemy – perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
40. Laskowski P., *Dług publiczny jako czynnik mający istotne znaczenie dla gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe WWSZiP”, 2013, nr 21(1), s.161-178.
41. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP; 5 wydanie rozszerzone i zaktualizowane*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006.
42. Lis W., *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych, Europa Środkowa i Wschodnia Biblioteka Narodowa”, 2012, tom XXII, nr 1, s. 161-181.
43. Marchaj R., *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
44. Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, 2012, nr 21(88), s.1-6.
45. Mastalski R., Fojcik-Mastalska. E. *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
46. Mikulska T., *Wykorzystanie narzędzi rachunkowości zarządczej do zarządzania finansami gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego; Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 41, s. 425-434.
47. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
48. Miszczuk M., *Zróźnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.271-284.
49. Niemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, pr. zbior. pod red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
50. Ostrowska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstrukcyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2014, nr 2(2)/2014, s.59-78.
51. Owsiak K., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2015, nr 198, cz. 1, s. 166-176.

52. Perkowska M., *Subwencja ogólna jako źródło dochodów jednostek samorządu*, [w:], *Finanse samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. D. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2010.
53. Piekara A., *Koncepcja samorządu terytorialnego*, [w:] *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, pr. zbior. pod. red. E. Jasiuk, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2011.
54. Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, [w:] „Humanities and Social Sciences, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej”, pr. zbior. pod red. L. Ziemiański, 2013, Volume XVIII (4/2013), s. 135-143.
55. Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 1(22), s.11-30.
56. Rechul H., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.325-337.
57. Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC Samorządu Terytorialnego – Poradnik nie tylko dla radnych*, pr. zbior. pod. red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010 r.
58. Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak. H., *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, pr. zbior. pod red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 142-143.
59. Salachna J. M., *Nadzór w zakresie polityki finansowej a granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem terytorialnym a granice jego samodzielności*, pr. zbior. pod red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
60. Sawicka K., *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansowe*, pr. zbior. pod red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
61. Sawicka K., *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. podstawy i zakres odpowiedzialności*, pr. zbior. pod red. W. Robaczyński, A. Babczuk, A. Talik, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.
62. Sierak J., *Zasady i formy pozyskiwania przychodów zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*

- w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym, pr. zbior. pod red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
63. Sikora K., *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Wydawca Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010.
64. Snopko J., *Uprawnienia nadzorcze wojewody a samodzielność samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, 2014, nr 2(172), s.200-211.
65. Sowiński T., *Decentralizacja finansów publicznych warunkiem rzeczywistej decentralizacji państwa*, „Anales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia Sectio H. Oeconomia”, 2012, vol. XLVI, 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2012, s.61-70.
66. Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce; Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2013.
67. Szyler J., Sułkowski Z., *Powiat limanowski*, Wydawca Starostwo Powiatowe w Limanowej, Limanowa 2007.
68. Szypliński, M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
69. Ślebodzka M., *Dochody własne a problematyka samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Szczeciński; Ekonomiczne Problemy Usług”, 2013, nr 108, s. 291-301.
70. Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2012.
71. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2012.
72. Wołowicz T., Reško D., *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia, 2012, nr 5(2/2012), s.61-89.
73. Zawora J., *Dochody podatkowe jako źródło finansowania gmin*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2012, nr 41/2012, s. 243-253.
74. Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2010, nr 81, s.137-145.
75. Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2013, nr 306, s.523-533.
76. Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.

Spis aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.)
7. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) - przepisy pozostawione w mocy do 31.12.2013 r.
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)
10. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607)
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Źródła internetowe

1. Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl>
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.bip.net.pl>
3. Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl>
4. Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/>
5. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, <http://www.zasoby-ludzkie.wup-krakow.pl>
6. Miasto Limanowa, <http://www.miasto.limanowa.pl>
7. Wirtualny lokalny serwis Internetu, <http://limanowa.idn.org.pl/powiat.htm>
8. Powiat Limanowa, www.powiat.limanowa.pl/
9. Powiatowy Urząd Pracy w Limanowej, <http://limanowa.praca.gov.pl>



Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat administracji publicznej w Polsce	14
Rysunek 2. Struktura organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego	24
Rysunek 3. Podział zadań samorządu terytorialnego	45
Rysunek 4. Mapa schematyczna gmin powiatu limanowskiego	64

Spis tabel

Tabela 1. Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT	40
Tabela 2. Podział subwencji ogólnej dla gminy wg ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	43
Tabela 3. Wskaźnik W_{B1} – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (w %)	86
Tabela 4. Wskaźnik W_{B2} – udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w %)	88
Tabela 5. Wskaźnik W_{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)	89
Tabela 6. Wskaźnik W_{B4} – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)	90
Tabela 7. Wskaźnik W_{B5} – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (w %)	91
Tabela 8. Wskaźnik W_{B6} – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (w %)	92
Tabela 9. Wskaźnik W_{B7} – wskaźnik samofinansowania (w %)	94
Tabela 10. Wskaźnik W_{L1} – transfery bieżące na mieszkańca (w zł)	95
Tabela 11. Wskaźnik W_{L2} – nadwyżka operacyjna na mieszkańca (w zł)	96
Tabela 12. Wskaźnik W_{L3} – zobowiązania ogółem na mieszkańca (w zł)	97
Tabela 13. Wskaźnik W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (w %)	98
Tabela 14. Wskaźnik W_{Z3} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia (w %)	99
Tabela 15. Wskaźnik W_{Z5} – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia (w %)	100
Tabela 16. Wskaźnik W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	101



Spis wykresów

Wykres 1. Dynamika dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 w odniesieniu do PKB [rok poprzedni = 100]	68
Wykres 2. Dochody własne na 1 mieszkańca gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014	70
Wykres 3. Struktura dochodów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%].....	71
Wykres 4. Dochody własne gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 [w%]	74
Wykres 5. Dynamika wydatków gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 w odniesieniu do PKB [rok poprzedni = 100]	77
Wykres 6. Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014	78
Wykres 7. Struktura wydatków wg rodzajów gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%]	79
Wykres 8. Struktura wydatków bieżących gmin powiatu limanowskiego w latach 2010-2014 [w %]	81
Wykres 9. Dochody, wydatki oraz wynik gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w %]	82
Wykres 10. Dynamika zobowiązań gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [rok poprzedni =100].....	83
Wykres 11. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin powiatu limanowskiego i gmin Polski w latach 2010-2014 [w%].....	85