

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu**

Aleksandra Jasińska

**Samodzielność wydatkowa  
a kondycja finansowa gmin w Polsce**

Nowy Sącz 2021

**Redaktor Naukowy**

dr Aleksandra Jasińska

**Redaktor Wydania**

prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

**Recenzja**

prof. dr hab. Teresa Famulska

prof. dr hab. Krzysztof Surówka

**Redaktor Techniczny**

dr Tamara Bolanowska-Bobrek

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu  
Nowy Sącz 2021

ISBN 978-83-65575-84-5

**Wydawca**

Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu

ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz

tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: wn@pwsz-ns.edu.pl

**Adres Redakcji**

Nowy Sącz 33-300, ul. Staszica 1

tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: tbolanowska@pwsz-ns.edu.pl

**Druk**

Wydawnictwo i drukarnia NOVA SANDEC s.c.

Mariusz Kałyniuk, Roman Kałyniuk

33-300 Nowy Sącz, ul. Lwowska 143

tel.: +48 18 547 45 45, e-mail: biuro@novasandec.pl

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	5
<b>Rozdział 1. Samodzielność wydatkowa gmin – zagadnienia teoretyczne</b> .....	7
1.1. Pojęcie i podstawowe teorie samorządu terytorialnego .....	7
1.2. Problem zakresu swobody decyzyjnej władz lokalnych.....	16
1.3. Samodzielność wydatkowa gmin a zakres realizowanych zadań.....	29
1.4. Mierniki samodzielności wydatkowej gmin.....	32
<b>Rozdział 2. Kondycja finansowa gmin jako podstawa rozwoju lokalnego</b> .....	39
2.1. Pojęcie kondycji finansowej gminy .....	39
2.2. Mierniki oceny kondycji finansowej.....	44
2.3. Wpływ kondycji finansowej gminy na rozwój lokalny .....	49
<b>Rozdział 3. Analiza sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2006-2017</b> .....	69
3.1. Gminy na tle dochodów i wydatków JST .....	69
3.2. Struktura dochodów i wydatków budżetowych poszczególnych grup gmin....	81
3.2.1. Analiza dochodów i wydatków miast na prawach powiatów .....	85
3.2.2. Analiza dochodów i wydatków gmin miejskich.....	93
3.2.3. Analiza dochodów i wydatków gmin wiejskich.....	100
3.2.4. Analiza dochodów i wydatków gmin miejsko-wiejskich .....	107
<b>Rozdział 4. Analiza samodzielności wydatkowej gmin w Polsce w latach 2006-2017</b> .....	115
4.1. Analiza empiryczna zakresu samodzielności wydatkowej gmin w zależności od rodzajów realizowanych zadań .....	115
4.1.1. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań oświatowych .....	116
4.1.2. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej.....	130
4.1.3. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu transportu i łączności .....	140
4.1.4. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu działalności kulturalnej .....	145
4.2. Podstawowe ograniczenia zakresu samodzielności wydatkowej gmin .....	149
<b>Rozdział 5. Wpływ samodzielności wydatkowej na kondycję finansową gmin</b> .....	161
5.1. Metody badawcze i dane źródłowe.....	161
5.2. Ocena wskaźnikowa kondycji finansowej gmin w latach 2007-2017 .....	165
5.2.1. Analiza kondycji finansowej miast na prawach powiatu.....	168
5.2.2. Analiza kondycji finansowej gmin miejskich .....	172
5.2.3. Analiza kondycji finansowej gmin wiejskich.....	176
5.2.4. Analiza kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich .....	180

5.3. Ocena wskaźnikowa samodzielności wydatkowej gmin w latach 2007-2017....	184
5.3.1. Analiza samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu .....	187
5.3.2. Analiza samodzielności wydatkowej gmin miejskich.....	190
5.3.3. Analiza samodzielności wydatkowej gmin wiejskich .....	194
5.3.4. Analiza samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich .....	197
5.4. Modele samodzielności wydatkowej gmin w Polsce.....	201
5.5. Badanie związków korelacyjnych i regresyjnych między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową gmin według grup .....	204
<b>Podsumowanie</b> .....	211
<b>Bibliografia</b> .....	215
<b>Aneksy</b> .....	221
<b>Spis tabel</b> .....	251
<b>Spis rysunków</b> .....	255



## Wstęp

Samorząd terytorialny to wyodrębniona w państwie i działająca na mocy prawa organizacja demokratyczna, która wykonuje samodzielnie zadania publiczne, zaspakajające potrzeby lokalne mieszkańców. Jednym z najważniejszych atrybutów samorządu jest jego samodzielność. Obejmuje ona wiele obszarów jego działalności, a jej zakres kształtowany jest przez oddziaływanie różnorodnych czynników o charakterze społecznym, politycznym i ekonomicznym. Szczególnie istotny jest obszar samodzielności związanej z finansami. Samodzielność finansowa obejmuje zarówno proces tworzenia i wydatkowania własnych dochodów, jak też dysponowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Samodzielność w zakresie dochodów umożliwia oddziaływanie na poziom i strukturę budżetu samorządu terytorialnego, natomiast samodzielne gospodarowanie finansami w zakresie wydatków daje swobodę odnośnie do decyzji o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizowania oraz strukturze i hierarchii wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Panuje powszechne przekonanie, że samodzielność dochodowa jest ważniejsza od wydatkowej i często utożsamia się ją z samodzielnością finansową (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 36; Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19-20). W literaturze przedmiotu bardzo mało uwagi poświęca się samodzielnemu gospodarowaniu w sferze wydatków i stosunkowo rzadko się to zagadnienie opisuje. Jest to jeden z powodów podjęcia takiej tematyki badawczej.

JST, realizując swoje zadania z wykorzystaniem gwarantowanej przepisami prawa samodzielności, coraz częściej decydują się na korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania, w tym na zaciąganie zobowiązań finansowych. Dotyczy to zwłaszcza finansowania zadań inwestycyjnych, w tym wkładu własnego, wymaganego przy pozyskaniu środków pochodzących z funduszy UE. Wydaje się to naturalne, gdyż majątek w ten sposób powstały będzie służył przyszłym pokoleniom, które wobec tego powinny ponosić koszty jego wytworzenia (Kosek-Wojnar, 2007, s. 30). Zdarza się jednak, że w ten sposób finansowane są potrzeby bieżące. W dłuższym okresie może mieć to negatywny wpływ na stan finansów gminy. W środkach masowego przekazu coraz częściej pojawiają się informacje o gminach, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej; w roku 2019 nastąpiło z tego powodu zniesienie jednej z gmin. Należy wnioskować, że samodzielność gminy może mieć wpływ na jej kondycję finansową.

W literaturze ukazało się w ostatnich czasach wiele publikacji, w których dokonywana jest ocena kondycji finansowej gminy. Pojawiają się również publikacje dokonujące oceny samodzielności finansowej gmin. O ile problematyka kondycji finansowej obecna jest w literaturze, to problematyka pomiaru samodzielności wydatkowej pojawia się tam rzadko. Wprawdzie opisywane są mierniki samodzielności wydatkowej, jednak jest ich niewiele, a JST najczęściej podlegają ocenie na podstawie pojedynczych wskaźników. W tej pracy przeprowadzono ocenę z użyciem wielu wskaźników wpływających na samodzielność wydatkową. Dzięki takiemu podejściu możliwa jest ocena wielopoziomowa jednostek. Dokonano także oceny kondycji finansowej gmin. Dysponując tymi ocenami, zbadano zależność między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową.

Celem głównym pracy jest wskazanie zależności między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową gmin. Cel ten został zrealizowany poprzez rozważania teoretyczne oraz badania empiryczne. Badania przeprowadzono na czterech grupach gmin. Przyjęto powszechnie stosowany podział na gminy: wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu. Zbadano niezależnie każdą z tych grup w długim przedziale czasu, a badania objęły lata 2006-2017. Za cele szczegółowe przyjęto usystematyzowanie wiedzy na temat samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej gmin, wypracowanie metod oceny kondycji

finansowej oraz samodzielności wydatkowej gmin w Polsce, a także zbudowanie modeli oceny kondycji finansowej i samodzielności wydatkowej.

Przyjęto hipotezę główną: „*Istnieje zależność między samodzielnością wydatkową gminy a jej kondycją finansową*”. Pomocniczymi hipotezami, poddanymi weryfikacji, były:

- „*Kondycja finansowa i samodzielność wydatkowa gmin w Polsce jest zróżnicowana*”;
- „*Kondycja finansowa gminy jest związana z jej rozwojem lokalnym*”;
- „*Samodzielność wydatkowa gminy jest związana z jej rozwojem lokalnym*”;
- „*Sila związku samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej gmin w Polsce rośnie*”.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. Dwa pierwsze mają charakter teoretyczny, a opracowane zostały na podstawie studiów polskiej i zagranicznej literatury specjalistycznej, a także analizy publikacji w czasopiśmie tradycyjnych i elektronicznych. W części teoretycznej zostały przeprowadzone rozważania w zakresie teorii finansów samorządu terytorialnego, obejmujące głównie tematykę związaną z samodzielnością finansową i kondycją finansową. Trzy kolejne rozdziały mają charakter empiryczny. Przedmiotem zainteresowań objęte zostały dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego (JST). Do badań wykorzystano dane z Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) i Ministerstwa Finansów (MF).

Rozdział pierwszy dotyczy problematyki samodzielności wydatkowej gmin. Rozważania rozpoczęto od przedstawienia teorii samorządu oraz związanych z nią pojęć. Ponieważ idea funkcjonowania samorządu terytorialnego oparta jest na samodzielności, stworzyło to podstawę do dalszych rozważań, związanych z problemem swobody decyzyjnej władz lokalnych. Została omówiona samodzielność gmin na różnych płaszczyznach oraz na tle różnych koncepcji samorządu terytorialnego. Przeprowadzono szczegółową analizę samodzielności w sferze dochodów i wydatków oraz rozpatrzono ją na tle różnych modeli finansowania JST. Dokładnie przeanalizowano wpływ samodzielności wydatkowej na zakres realizowanych zadań oraz dokonano przeglądu mierników samodzielności wydatkowej dostępnych w literaturze.

W rozdziale drugim przedstawiony został związek kondycji finansowej z rozwojem lokalnym, a także pojęcie kondycji finansowej JST i sposoby jej oceny. Przeprowadzono rozważania na temat rozwoju lokalnego i wpływu na niego kondycji finansowej. Wymagało to pogłębionych studiów z zakresu rozwoju lokalnego i kondycji finansowej. Na podstawie rozważań teoretycznych wykazano silny związek kondycji finansowej z rozwojem lokalnym.

Rozdział trzeci zawiera analizę sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2006-2017. Dokonano szczegółowej analizy dochodów i wydatków oraz ich struktury we wszystkich grupach gmin. Analiza ta ma charakter poznawczy, a przeprowadzono ją w kontekście kondycji finansowej i samodzielności wydatkowej gmin. Przeanalizowano czynniki wpływające na gospodarkę finansową JST, wynikające ze zmian regulacji prawnych.

W rozdziale czwartym dokonano analizy zakresu samodzielności wydatkowej w zależności od realizowanych zadań w zakresie oświaty, pomocy społecznej, transportu i łączności oraz kultury. Omówiono podstawowe ograniczenia zakresu samodzielności wydatkowej.

Rozdział piąty obejmuje badania dotyczące samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej gmin. Skonstruowano syntetyczne wskaźniki do oceny samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej gmin. Stworzono rankingi w każdej grupie gmin, przedstawiające gminy według samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej. Przedstawione zostały modele samodzielności finansowej funkcjonujące w Polsce. Na podstawie wyznaczonych mierników zbadano zależność samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej.

Podsumowanie zawiera propozycje zmian w zakresie samodzielności wydatkowej, które dotyczą kompetencji władz lokalnych i systemu finansowego.

## Rozdział 1. Samodzielność wydatkowa gmin – zagadnienia teoretyczne

### 1.1. Pojęcie i podstawowe teorie samorządu terytorialnego

Historia pokazuje, jak wiele różnych form przypominających samorząd terytorialny pojawiało się w dziejach ludzkości. Już kraje antyczne, Egipt czy Mezopotamia, były dzielone na mniejsze jednostki terytorialne, takie jak: nomy, prowincje czy okręgi i zarządzane przez lokalne władze. Wprawdzie charakter tamtejszych samorządów nie przypomina współczesnych, ale obrazuje tendencje rządzących do tworzenia sprawnie funkcjonującego państwa. Francuski filozof Charles de Montesquieu pisał: „W małej wspólne dobro lepiej każdy odczuwa, lepiej zna, znajduje się ono bliżej każdego obywatela: nadużycia są mniej rozległe, a tym samym lepiej chronione” (1997, s. 110). Jest to zwięzłe uzasadnienie potrzeby organizacji państwa na szczeblu lokalnym.

Za początek istnienia współczesnego samorządu uznaje się upadek państwa feudalnego. Pierwszym z krajów, w którym nastąpiły zmiany, była Francja, gdzie Wielka Rewolucja Francuska w 1789 roku przyniosła wprowadzenie konstytucji, wpływającej na dalsze losy samorządu. To właśnie we Francji, 14 grudnia 1789 roku, zostało uchwalone pierwsze na kontynencie nowożytne prawo gminne, którego celem była decentralizacja administracji oraz zagwarantowanie swobód i wolności gminom. Zarządom gmin oddano wszystkie najważniejsze zadania władzy publicznej, nawet władzę policyjną. Jak twierdzi autor pierwszej polskiej rozprawy o samorządzie gminnym, Piotr Górski, pośpiech, z jakim ustawa gminna była tworzona i brak znajomości tematu spowodowały, że powstał dokument nieudolny i niemożliwy do realizacji, a ponadto czynniki polityczne i administracyjne spowodowały, że ustawa ta nie mogła całkowicie wejść w życie. Dużą jej wadą było też narzucenie jednakowej struktury wszystkim gminom, bez uwzględnienia ich wielkości, specyfiki regionalnej i innych czynników różnicujących gminy, których w tym okresie było aż 44 tysiące. W kraju wytworzył się chaos, na który reakcją było wprowadzenie ustaw w latach 1791 i 1795, podporządkowujących państwu samorząd, a także ustawy w roku 1800, powodującej, że cała administracja oparta została na: biurokracji, centralizmie, hierarchiczności struktur, jednoosobowości i podziale resortowym (Górski, 1984, s. 66-71; Wójcik, 1999, s. 63; Maciejewski, 2013, s. 178). Pierwsza ustawa gminna wprawdzie „nie zdała egzaminu”, ale była ważnym wydarzeniem w historii samorządności, gdyż miała duży wpływ na dalszy rozwój samorządu. Był to punkt wyjścia dla działań i dalszych zmian w funkcjonowaniu gmin.

Pojęcie „samorząd” pojawiło się po raz pierwszy w literaturze w roku 1779 w pracy Johanna Augusta Schlettweina pt. *Grundfeste der Staaten oder die politische Ökonomie* (1779). Nie podaje on definicji samorządu, a tylko stwierdza, że konieczny jest odgórnie ustalony taki porządek, który będzie zrozumiały dla każdego i zagwarantuje obywatelom dobrobyt. Na przestrzeni lat w literaturze pojawiło się wiele definicji samorządu, w szczególności terytorialnego. Nie są one jednoznaczne i różnią się od siebie. Termin „samorząd” najczęściej rozpatrywany jest w ujęciu politycznym lub prawnym, a także w świetle różnych koncepcji. Należy ponadto zauważyć, że sposób przedstawienia tego pojęcia związany jest z historią i prezentowaną przez autora teorią samorządu terytorialnego.

Wyróżnia się następujące teorie samorządu:

- teoria naturalistyczna;
- teoria państwowa;
- teoria polityczna.

Pierwszą koncepcją, która powstała wraz z pojawieniem się w dziejach nowożytnych samorządu, jest teoria naturalistyczna. Opiera się ona na założeniach prawa naturalnego, stworzonych w XVII wieku przez angielskiego filozofa Johna Locke'a. Twierdził on, że skoro zadaniem państwa jest zapewnienie wolności jednostce, a lokalne wspólnoty należy traktować tak jak indywidualne jednostki, więc na tej podstawie powinny mieć one też zagwarantowane prawo do wolności, a co z tego wynika – także do ochrony i niezależności (por. Grzybowski, 1967, s. 249-355). Zwolennicy teorii naturalistycznej, w oparciu o założenia prawa naturalnego, uważali, że skoro jednostce w sposób naturalny przysługują pewne prawa, to należą się one również związkom tych jednostek, a więc w szczególności gminom, których istnienie jest naturalnym prawem. Uważali oni także, że samorząd jest i musi być przeciwstawny państwu, gdyż gwarantuje mu to niezależność i wolność. Hasło charakterystyczne dla tego nurtu to: „wolna gmina w wolnym państwie”, co oznaczało prawa gminy, ale w granicach ustalonych przez ustawy (Wasiutyński, 1932, s. 231). Skrajni zwolennicy tej teorii postulowali nawet stworzenie z gminy państwa działającego w państwie, czego przejawem może być austriacka ustawa gminna z 1849 roku (Ibidem, s. 231). Monarchia austriacka została podzielona na 17 krajów koronnych, w których wydzielono powiaty, a z nich gminy. Samorząd zajmował się tam sprawami własnymi, takimi jak: zarządzanie majątkiem, szkolnictwem, komunikacją, budżetem itp. oraz zadaniami poruczonymi, np. ściąganie podatków. Ponieważ granica między zadaniami własnymi i zleconymi nie była precyzyjnie określona, powodowało to liczne spory dotyczące kompetencji (Maciejewski, 2013, s. 169-170). W roku 1862 zmodyfikowano ustawę gminną, która określiła zakres działań samorządu gminnego. Obejmował on wszystkie sprawy dotyczące życia publicznego i ekonomicznego (Dziadzio, 2001, s. 17).

Do przedstawicieli teorii naturalistycznej samorządu należeli m.in.: Karl von Rotteck, Anne Robert Jacques Turgot, Francois Thoure, Marquis d'Argenson. Głosili oni tezę, że gmina powstała wcześniej niż państwo, a po uformowaniu się państwa, gmina i państwo istnieją obok siebie, zaś ich funkcjonowanie jest niezależne od siebie. Samorząd terytorialny sprawuje lokalną władzę, która jest wynikiem woli ludzi, a nie działań państwa (Wójcik, 1999, s. 53). W teorii tej pojęcie „samorząd” łączono z gminą, do której zadań należał m.in. wybór własnych władz, przyjmowanie nowych członków, zarząd wspólnym mieniem. Niemieccy uczeni zaczęli nawet używać terminu „gminowładztwo”, zgodnie z którym państwo było federacją gmin (Maciejewski, 2013, s. 370).

Koncepcja naturalistyczna samorządu urzeczywistniona była we wspomnianej wcześniej pierwszej ustawie gminnej stworzonej we Francji. Doradca Ludwika XVI – Marquis d'Argenson, żądał dla francuskich gmin:

- nadania charakteru osób publiczno-prawnych;
- wewnętrznej organizacji, która oparta byłaby na organach pochodzących z wyborów;
- możliwości ściągania podatków (Podwiński, 1947, s. 4).

Marquis d'Argenson sformułował też teorię o *pouvoir municipal*, w której zwracał szczególną uwagę na fakt, że gmina ma naturalne prawo bytu, a co z tym się wiąże – prawo do swobody w swoim działaniu dotyczącym wyboru swoich organów, ustalania oraz pobierania podatków, posiadania własnej policji i sprawowania władzy sądowniczej (Panejko, 1926, s. 22).

Idea *pouvoir municipal* znalazła zastosowanie nie tylko we francuskiej ustawie z roku 1789, ale także w konstytucji belgijskiej z roku 1831. Ustawy w tych krajach zapewniły gminom właśnie taką władzę – tzw. czwartą władzę, obok władzy państwowej: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej. Wprowadzie w konstytucji francuskiej z roku 1791 po raz pierwszy użyto terminu *pouvoir municipal et comunal*, ale to w Belgii po raz pierwszy z instytucji

politycznej *pouvoir municipal* stworzono instytucję prawną. Gmina w Belgii „stała się organem naczelnym władzy państwowej, osobą prawa publicznego w podmiotowym prawie publicznym, z podmiotowym prawem publicznym do samodzielnego regulowania swych spraw” (Staryszak, 1931, s. 18). Model samorządu gminnego z tamtego okresu charakteryzował się tym, że: cała społeczność lokalna uprawniona do głosowania wybierała swoich przedstawicieli do rad; istniał też rozdział organów uchwalających od organów wykonawczych, a organy te były niezależne i nie podlegały władzy państwowej (Panejko, 1926, s. 64; Wykrętowicz, 2004, s. 21). Wprawdzie dość szybko te państwa, które zastosowały ideę *pouvoir municipal* w swoim systemie prawnym, wycofały się z takiego podejścia do gmin, ale doświadczenia tego okresu wywarły duży wpływ na postrzeganie i dalszy rozwój teorii samorządu.

Na gruncie teorii naturalistycznej pojawiły się określenia gminy, zakresu jej działalności oraz samorządu terytorialnego. Jedną z najstarszych definicji jest teoria sformułowana przez Ottona von Gierke, w której twierdzi on, że „działalność gmin jest podobna do działalności państwa, tylko jest ograniczona terytorialnie i indywidualnie, dlatego gmina ma swój własny zakres działania, poruczony jest w ogóle sprzeczny z pojęciem gminy” (1868, s. 826). Stwierdza on również, że nadanie instytucjom samorządowym osobowości publiczno-prawnej powoduje, iż stają się one korporacjami prawa publicznego (Bosiacki, 2006, s. 101-102).

Podobne podejście do samorządu gminnego reprezentował Heinrich Rossin, który stwierdził, że „gmina posiada własne niezawisłe od państwa prawo oraz własną władzę zwierzchniczą i spełnia cele lokalne, natomiast państwo posiada cele narodowe, państwowe; gdy państwo pociąga gminę do załatwiania spraw państwowych, wtedy zachodzi zakres poruczony. Główna idea sprowadzała się do konsekwentnego głoszenia odrębności gminy i państwa” (1883, s. 292).

Zwolennikiem teorii naturalistycznej wśród polskich teoretyków samorządu był Stanisław Kasznica, który uważał, że samorządy „powstały samorzutnie, niezależnie od woli państwa, są produktem naturalnych, koniecznych procesów rozgrywających się w łonie społeczeństwa. Najważniejszy z nich – gmina – poprzedza nawet, być może powstanie państwa” (1947, s. 64).

Antoni Okalski uważał, że samorząd terytorialny to „zarząd samodzielny własnymi interesami pewnej miejscowości jak np. gminy wiejskiej lub miasta, za pomocą urzędów honorowych, stosownie do praw kraju, przy czym koszta z tego powodu ponosi sama gmina”, ponadto „powinien być sprawowany wyłącznie przez osoby powołane spośród mieszkańców danego terytorium lub członków korporacji, a nie przez figury z zewnątrz i narzucone wbrew woli zainteresowanych. (...) Funkcje samorządowe powinny być sprawowane wyłącznie przez zainteresowanych. Przekreślenie tej zasady sprawia, że samorząd staje się tylko pozornym, zaś jego forma służy za dogodną fasadę dla faktycznie niekontrolowanych przez społeczeństwo poczynań władz państwowych” (Bosiacki, 2006, s. 93).

Na przełomie XVIII i XIX wieku naturalistyczna teoria samorządu terytorialnego została poddana krytyce przez wielu znawców tematu oraz wywołała wiele sporów dotyczących wzajemnych relacji administracji samorządowej i rządowej. Szczególnie na tle konstytucji belgijskiej zaczęto dostrzegać braki i wątpliwości dotyczące spójności teorii naturalistycznej. Zapis o gminie będącej czwartą władzą i zapis uznający ją jako część systemu administracji państwowej w konstytucji belgijskiej wskazywał, że gmina jest wynikiem prawa państwowego, a nie naturalnego (Wykrętowicz, 2004, s. 62). Jerzy Panejko podawał wiele innych sprzeczności w teorii naturalistycznej. Według niego, bezpłatne wypełnianie przez gminę zadań poruczonych pod kontrolą władz rządowych jest sprzeczne z doktryną prawa naturalnego. Ponadto, historyczne

uzasadnienie prawa, że gmina jest starsza od państwa, wydaje się być niewystarczalne i niepełne, gdyż od woli człowieka, który istniał najwcześniej, zależy właśnie powstanie państwa oraz gminy. Również rodzaj i zakres zadań własnych gminy zależy od państwa (1926, s. 47-49, 53). Bohdan Wasiutyński stwierdził, że prawa samorządu są wynikiem ustaw wydanych przez państwo, a nie praw przyrodzonych, zaś podział funkcji między państwem a gminą zależy od ustaw (1932, s. 232). Należy zwrócić uwagę, że krytyka koncepcji naturalistycznej była też spowodowana działaniami w kierunku wzmocnienia państwa i negatywnym postrzeganiem przez społeczeństwo funkcjonowania samorządu oraz państwa (Bosiacki, 2006, s. 445).

Lata 30. XIX wieku przyniosły rozwój koncepcji odmiennej od krytykowanej wówczas teorii naturalistycznej, tzw. państwowej teorii samorządu. Zgodnie z nią, to państwo powołuje samorząd, a władze samorządowe mają obowiązek wykonywania zadań nie tylko własnych, ale także zleconych przez państwo. Samorząd jest zdecentralizowaną formą administracji publicznej, działającą w granicach określonych przez ustawy, jest on niezawisły i nie podlega żadnej innej władzy, może być kontrolowany przez państwo tylko w zakresie legalności jego działań, administracja rządowa nie ma możliwości ingerować w działania samorządu (Wykrętowicz, 2004, s. 66). Samorząd nie jest dobrowolny, lecz przymusowy, zaś jego działania zależą od porządku prawnego opartego na ustawach danego państwa. To władza ustawodawcza określa celowość działań samorządu, a wszystkie zadania publiczne wykonywane są przez samorząd w interesie państwa (Panejko, 1926, s. 51).

W tej teorii wykształciły się dwa nurty. Według pierwszego, samorząd jest powoływany jako lokalne organy państwa, działające niezależnie, ale podporządkowane władzy centralnej. Według drugiego zaś, samorząd jest powoływany w celu przejęcia części uprawnień od państwa (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 14). Przedstawiciele szkoły państwowej dystansowali się od genezy historycznej samorządu. Uznawali, że samorząd jako zjawisko społeczne formułowało się wraz z pojawieniem się pierwszych więzi społecznych, ale dopiero czasy nowożytne go ukształtowały. Pokazywali zmienne losy samorządu, ale nie przeciwstawiali go państwu.

Rudolf Herman Herritt w podanej przez siebie definicji samorządu wskazuje na jego państwowy charakter. Twierdzi, że „przez samorząd rozumiemy ten udział w publicznej administracji, który został przyznany poszczególnym grupom ludzkiego społeczeństwa, zorganizowanym jako osoby związkowe, przyznany został wewnątrz państwa, za zezwoleniem władzy państwowej, celem lepszego zaspokojenia interesów tej grupy i to celem zaspokojenia tych interesów *iure proprio*” (Jaworski, 1924, s. 139, 140).

Wśród przedstawicieli teorii państwowej w Polsce można wyróżnić tych, którzy reprezentują stanowisko konserwatywne i liberalne. Do pierwszej grupy należy zaliczyć m.in.: Jerzego Panejko, Józefa Staryszaka, Henryka Dembińskiego, a do drugiej Tadeusza Bigo, Bohdana Wasiutyńskiego, Wacława Brzezińskiego, Stanisława Grabskiego (Wójcik, 1999, s. 170).

Teoretycy konserwatywno-państwowi uważali, że samorząd terytorialny to organ państwa, a w swych rozważaniach pomijali znaczenie korporacyjności, tworzenia i wybieralności organów samorządowych, zwracając uwagę na korzyści wynikające z działań administracji państwowej.

Teoretycy drugiej grupy twierdzili, że samorząd powinien posiadać dużą niezależność od państwa, co gwarantowałoby udział obywateli w lokalnym zarządzaniu, a to powodowałoby osłabienie scentralizowanej administracji publicznej.

Rzeczony rozwój koncepcji państwowej w Polsce spowodował pojawienie się wielu publikacji obejmujących analizy i dyskusje na ten temat oraz podjęcie kolejnych prób podania definicji samorządu terytorialnego, jego kompetencji i istoty.

Jerzy Panejko zauważa, że: „związki samorządowe, nie są związkami dobrowolnymi, lecz przymusowymi, wywodzą swój byt i cel z państwowego porządku prawnego opartego na ustawach państwowych”, ponadto „w sferze prawa publicznego, nie ma równorzędnych podmiotów prawnych; tam istnieje tylko jeden podmiot, a nim jest państwo. Państwu nie można przeciwstawić osób fizycznych lub prawnych, a w szczególności jednostek samorządowych jako podmiotów prawa publicznego, (...) samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielną w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego” (1926, s. 51, 98). Samorząd, jako organ państwa, jest instytucją wykonującą część zadań administracji państwowej. Materialnej różnicy między administracją rządową a samorządową nie ma, gdyż tworzą one jednolitą administrację państwową, różniąc się tylko odmienną organizacją (Panejko, 1926, s. 81). Kluczową cechą jednostek samorządowych jest samodzielność ich organów, która stanowi istotę decentralizacji administracji państwowej (Ibidem, s. 95).

Tadeusz Bigo stwierdza, że „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę” (1928, s. 152). Określa on też, że:

- „samorząd jest jednym typem decentralizacji administracji”;
- przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej, gdyż samorząd jest odmienną formą organizacyjną administracji państwowej;
- „jednostki samorządowe jako osoby prawne wyróżniają się tem, że posiadają obowiązki i prawa (publiczne), zapewniające im stanowisko równorzędne z władzami rządowymi tj. władztwo administracyjne” (Bigo, 1928, s. 140, 141). Ponadto tym, co „indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji jest – osobowość prawna jednostek samorządowych” (Ibidem, s. 141).

Maurycy Jaroszyński uważa, że „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, gdyż poza państwem nie ma zadań publicznych, natomiast w obrębie jego organizacji jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał stać się, i stał się rzeczywiście, organem państwa” (1990, s. 8).

Władysław Leopold Jaworski stwierdza, że konstrukcja prawna samorządu zależy od epoki oraz państwa, której dotyczy i jest głównie wyrazem postaw oraz celów, jakim ma służyć. Uważa, że samorząd może istnieć tylko dzięki ustawie państwowej, która określa jego zakres działania. Natomiast lokalne interesy, własne finanse, nie są cechą charakteryzującą samorząd, ponadto nie jest możliwe odróżnienie interesów państwowych od lokalnych, a zadania administracji samorządowej i państwowej wykonują urzędnicy honorowi (Jaworski, 1924, s. 140-142). W.L. Jaworski określa, że „samorządem jest ciało, któremu ustawa daje charakter osoby prawnej” (Ibidem, s. 147).

Bohdan Wasiutyński wychodzi z założenia, że samorząd to „samodzielne wykonywanie wyodrębnionej części władzy publicznej, przez osoby prawne pod ustawowo ograniczonym nadzorem władz rządowych” (1932, s. 239). Twierdzi on, że samorząd to organizacja polityczna, której ustroj musi być zgodny z ustrojem państwa, co nie oznacza, że samorząd ma być podporządkowany państwu, zaś państwo przede wszystkim musi zapewnić samorządowi samodzielność.

Julian Hubert podaje następującą definicję: „samorząd w znaczeniu prawnym oznacza prawną zdolność grupy społecznej, mniejszej od państwa, do sprawowania administracji publicznej jako podmiot różny od państwa” (1927, s. 231).

Natomiast Józef Staryszak twierdził, że gmina „jest tak stara jak człowiek na ziemi”, jest to pewna społeczność zamieszkująca i współżyjąca sąsiedzko, a ponadto gmina nie została stworzona przez państwo, ale powstała „sama przez się” (1931, s. 5).

Wśród teoretyków myśli samorządowej byli też tacy, którzy reprezentowali stanowisko łączące teorię naturalistyczną z państwową. Przedstawicielami teorii naturalistyczno-państwowej byli m.in.: Aleksander Kroński, Włodzimierz Waker i Konstanty Krzeczkowski. Aleksander Kroński uznawał teorię państwową samorządu, ale, według niego, geneza powstania samorządu ma charakter naturalistyczno-psychologiczny. Człowiek chce żyć we wspólnocie, co wynika z jego psychologicznych uwarunkowań, wobec czego naturalna jest od zawsze tendencja człowieka do tworzenia i bycia w takich związkach, a one są na pewno wcześniejsze niż państwo. Naturalną cechą człowieka jest również dążenie do wolności, skutkiem czego jest decentralizacja. Stwierdza on też, że państwo może istnieć tylko dzięki prawom obywateli, które ograniczają swobodę i wszechwładztwo państwa, a zatem samorząd jest dobrem nie tylko dla społeczności lokalnych, ale i dla państwa (Kroński, 1932, s. 8-9).

Włodzimierz Wakar z kolei uważał, że samorząd jest instytucją poprzedzającą powstanie państwa, czego przykładem mogą być kantony szwajcarskie. Władzę podzielił na cztery stopnie: społeczeństwo narodów, państwo, samorząd i obywateli. Twierdził, że taki podział jest naturalny, niezależny od ustaleń prawnych, a zakres władzy na każdym ze stopni jest określony jednoznacznie, choć zdarza się, że granica między nimi staje się często przedmiotem sporów. Samorząd natomiast powinien sprawować władzę wewnętrzną, gdyż wyraża opinię i jest odpowiedzialnym za obywateli. Władza centralna powinna reprezentować państwo w kontaktach międzynarodowych i utrzymywać jego spójność. Zauważa również, że są zadania i sytuacje, którym nie podoła sam samorząd, więc wymagają one interwencji władz państwowych. Samorząd, obywatel, państwo muszą mieć gwarancje, że żadna ze stron nie będzie nadużywać władzy w stosunku do innych podmiotów. W. Wakar chciał też stworzenia z przedstawicielami samorządu organu, bez akceptacji którego nie mogłoby zostać uchwalone prawo dotyczące władzy samorządowej (1925, s. 54-55). Określał on samorząd terytorialny jako publiczno-prawne lokalne ugrupowania obywateli, organizację, która jest najbliższa obywatelom. Według niego, samorząd to władza państwowa ugrupowań ludności, którzy związani są wspólnotą terytorialną, władza ta stoi pomiędzy władzą państwową obywatela a władzą państwową centralną (Wakar, 1925, s. 49, 51).

Konstanty Krzeczkowski skupia się w swoich rozważaniach przede wszystkim nad istotą gminy w odniesieniu i porównaniu do istoty państwa. Dowodzi on, że gmina ma swoje inne od państwa walory, wprawdzie państwo wchłonęło ją w swój obręb, ale gmina zaspakaja potrzeby lokalne mieszkańców, które trudno jest wydzielić i wskazać z potrzeb ogólnych państwa. Powołując się na badania socjologiczne, wskazuje, że gmina powstała na skutek panujących stosunków społecznych, wynikających z ewolucji więzi panujących w osiadłych plemionach. Pojawienie się nowej więzi społecznej wynika ze wspólnie zamieszkiwanego terytorium. Na ten związek wpływają już nie więzy krwi, ale zależności gospodarcze, które łączą poszczególne jednostki ze sobą. Wspólne interesy i potrzeby przymuszają do przynależności w organizacji terytorialnej. Zwraca on także uwagę, że pomimo ujednoczenia przez państwo wszystkich gmin, jest jeszcze miejsce na lokalną różnorodność. Państwo powinno zajmować się sprawami nie tylko ogólnymi, ale również lokalnymi. Musi zorganizować całą działalność ciał państwowych – administrować nimi, ujednoczyć wykonywanie wspólnych zadań. Obowiązkiem gminy, oprócz zajmowania się sprawami lokalnymi, jest wykonywanie zadań ogólnych (Krzeczkowski, 1947, s. 163-165, 172, 183).



Równolegle do teorii państwowej zaczęła się rozwijać teoria polityczna samorządu, zgodnie z którą powodem, dla którego stworzono samorząd, były względy polityczne oraz zapewnienie społeczeństwu współdziałania w sprawowaniu przez nich administracji publicznej (Zimmermann, 2012, s. 121). Czołowym przedstawicielem tej teorii był Rudolf Gneist, według którego, społeczeństwo można utożsamić z walką różnorodnych interesów, a państwo jest przedstawicielem wyższych wartości etycznych. Dlatego też ważne jest upaństwowienie społeczeństwa. Definiował on samorząd jako załatwianie spraw zarządu krajowego przez obywateli niezależnych, którzy urząd wykonują bezpłatnie. Taki sposób działania uczy obywateli obowiązków i odpowiedzialności wobec państwa, ponadto urzędy powinny być honorowe, co gwarantuje niezależność polityczną, a tym samym idee państwa prawnego. Teoria Gneista, mimo wielu braków, wywarła duży wpływ na kształtowanie się samorządu np. w Prusach. B. Wasiutyński wskazuje na zasadnicze wady takiego podejścia do samorządu: przecenienie znaczenia urzędów honorowych, brak korelacji pomiędzy bezpłatnością funkcjonowania a legalnością i wpływami politycznymi (Wasiutyński, 1932, s. 233-234, 237).

Karl van Stein uważał z kolei, że państwo i samorząd nie są pojęciami przeciwnymi, a samorząd przejmuje niektóre funkcje państwa. Uważał on, że w „wolnej administracji” (czyli takiej, gdzie w życiu publicznym współuczestniczą wszyscy obywatele) najważniejsze są związki samorządowe. Udowadniał, że samorząd musi być samodzielny poprzez nadanie osobowości prawnej jego organom (Ibidem, s. 235-236).

Niektórzy teoretycy samorządu wskazują jeszcze teorię socjologiczną, według której gmina jest niezależna od państwa, gdyż jest efektem rozwoju społeczeństwa (Zimmermann, 2012, s. 121).

Przedstawione powyżej teorie wpłynęły na przyjęte przez państwa modele samorządu terytorialnego. Elementy teorii naturalistycznej pojawiające się we współczesnych modelach samorządu to:

- tajne wybory do władz lokalnych;
- brak hierarchicznego podporządkowania władzy państwowej;
- gwarancja samodzielności prawnej i finansowej.

Z kolei elementy teorii państwowej to:

- zajmowanie się wyłącznie sprawami lokalnymi;
- samodzielność w granicach ustalonych przez państwo (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 15-16).

W oparciu o te teorie sformułowano różne definicje pojęcia „samorząd terytorialny”:

- Tadeusz Fuks uważa, że samorząd to niepaństwowa forma realizacji władzy, którą sprawuje społeczeństwo. Jest to samodzielne zarządzanie własnymi sprawami w formie demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej przez grupy prawnie wyodrębnione, ale w granicach prawa (Fuks, 1981, s. 61-62).
- Piotr Winczorek określał samorząd jako formę organizacji, która wyodrębniona została z grupy społecznej. Grupa ta może samodzielnie decydować o sprawach dla niej istotnych, może działać bezpośrednio lub za pomocą przedstawicielstwa wybranego w sposób demokratyczny. Działanie to wyznaczone jest przez przepisy prawa (Winczorek, 1989, s. 7).
- Teresa Rabska uważa, że samorząd terytorialny tworzy: „wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa”. Grupa ta jest „powołana do wykonywania zadań administracji państwowej w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych

- dla administracji państwowej”. Posiada własną organizację o przedstawicielskim charakterze, która jest ustalona w przepisach prawnych. Pozostaje pod kontrolą grupy społecznej, która ją wybrała. „Organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji”. „Działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych. Organy samorządu, nie będąc jednostkami administracji państwowej, wchodzą, jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości” (Rabska, 1977, s. 349-350).
- Zygmunt Niewiadomski sformułował następującą definicję: samorząd terytorialny to „organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań”. Ponadto jest on niezależny od aparatu państwowego oraz posiada odrębną osobowość prawną, ma możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz podlega kontroli państwa, ale tylko w granicach określonych przez ustawy (Niewiadomski, 2001, s. 22). Stwierdza on też, że nie ma normatywnych podstaw do podania wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, jednak można podać ważne elementy, które na to pojęcie się składają. Według niego są to: podmiot oraz przedmiot samorządu, sposób wykonania administracji państwowej. Podmiot samorządu to społeczność lokalna zamieszkująca dany teren, będąca wspólnotą, zaś wspólnota jest powoływana przez państwo w celu realizacji jego zadań. Zwraca uwagę, że przynależność do związku jest przymusowa i nie ma możliwości rezygnacji ani wykluczenia, ale bycie całkowicie biernym nie skutkuje żadnymi konsekwencjami. Przedmiotem działań samorządu jest administracja państwowa. Społeczność lokalna powołuje organy, które wykonują administrację państwową pod jej kontrolą. Samorząd ma osobowość prawną, może zatem samodzielnie zarządzać majątkiem, zaciągać zobowiązania, występować na prawach strony w sądzie. Wykonywanie administracji jest oparte na decentralizacji, zadania wykonywane są samodzielnie, ale są pod nadzorem państwa. Precyzyjne zapisy powinny określać, kiedy w działalność samorządu ingeruje państwo. Zakres samorządności powinien być uregulowany przepisami ustawowymi dotyczącymi nadzoru. Zwraca on uwagę, że istotna jest również samodzielność finansowa, która w literaturze francuskiej uznawana jest za niezbędny warunek istnienia samorządu. W literaturze zachodnioeuropejskiej uznaje się dodatkowo konieczność zabezpieczenia materialnego jednostki samorządu (Ibidem, s. 19-21).
  - Zbigniew Leoński określa samorząd jako „grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych”. Aby doprecyzować pojęcie „samorząd”, podaje jego istotne cechy:
    - korporacyjny charakter – przepisy prawa powinny zagwarantować grupom społecznym i ich organom prawo do zarządzania swoimi sprawami,
    - grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu z mocy ustawy,
    - wykonywanie zadań należących do administracji publicznej,
    - zarządzanie odbywa się na zasadzie samodzielności,
    - wkraczanie w formie nadzoru w działalność możliwe jest tylko w formach przewidzianych ustawą (Leoński, 1999, s. 5-6).

- Wiesław Kisiel podaje następującą definicję samorządu: „społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowania wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla administracji publicznej” (2003, s. 17, 18).
- Maria Kosek-Wojnar i Krzysztof Surówka wychodzą z założenia, że „samorząd to zdecentralizowana część władzy publicznej z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi” (2007, s. 15).

We współczesnej literaturze dotyczącej samorządu terytorialnego jest wiele rozważań związanych z samorządem dotyczących istoty, pojęcia, zadań, zakresu działania, przepisów prawnych. Rozważania te prowadzone są również na wielu płaszczyznach i formułowane są współczesne koncepcje samorządu w odniesieniu do różnych nauk. Przykładem może być koncepcja ekonomiczna, według której samorząd terytorialny jest traktowany jako usługodawca, który świadczy usługi publiczne klientom, członkom wspólnoty samorządowej. Klienci korzystają z usług świadczonych przez samorząd terytorialny zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni – czerpią z nich i ponoszą straty. Możliwe jest również, że klienci nie korzystają z usług samorządu, ale są jednak nimi zainteresowani, przede wszystkim z powodu płacenia przez nich podatków lokalnych. Klient jest centralną postacią, jest aktywny na rynku usług samorządowych, jego wybory są indywidualne, co powoduje, że podstawowym zadaniem samorządu jest dbanie o jakość świadczonych usług (Błaś, 2000, s. 47).

Według koncepcji politycznej, samorząd traktowany jest jako instrument, który służy tak do sprawowania, jak i umacniania władzy. W tej idei uważa się, że polityka nie może istnieć bez samorządu terytorialnego, gdyż to właśnie on daje możliwość sprawowania władzy. Zauważa się też fakt, że samorzady terytorialne realizują programy partii politycznych, które wygrały wybory samorządowe, a struktura organizacyjna samorządu jest tak rozbudowywana, żeby umocnić władzę polityczną wygranych w wyborach partii politycznych (Ibidem, s. 48).

W koncepcjach z zakresu teorii organizacji oraz zarządzania samorząd terytorialny jest traktowany jako organizacja, która musi być sprawna organizacyjnie, a jej struktury powinny być optymalizowane, podobnie jak zachowania członków wspólnoty samorządowej. Aby zoptymalizować struktury, należy je zredukować, a żeby zoptymalizować zachowania członków wspólnot samorządowych, należy stymulować zachowania, które są racjonalne, a inne należy eliminować. Usprawnienie działalności samorządu powinno się także odbywać zgodnie z uniwersalnymi zasadami sprawności organizacyjnej (Ibidem, s. 49).

Pojawia się jeszcze koncepcja psychologii politycznej. W tej idei samorząd terytorialny to „arena gry politycznej”, zaś jej aktorami są mieszkańcy oraz przedstawiciele organów samorządu terytorialnego. W niektórych koncepcjach psychologii politycznej samorząd terytorialny uważany jest za obszar konfliktów społecznych. Psychologia polityczna proponuje rozwiązywanie ich nie za pomocą przepisów prawa, ale taktyk negocjacji, technik wypracowanego kompromisu, form jednostronnych ustępstw (Ibidem, s. 50).

Porównanie definicji, analiza przymiotów charakterystycznych dla tego pojęcia, skłania do określenia samorządu terytorialnego poprzez podanie jego istotnych cech. Można zatem przyjąć, że samorząd terytorialny jest strukturą, która charakteryzuje się tym, że:

- jest wyodrębniona w państwie;
- działa na mocy prawa;
- ma demokratyczną organizację;

- wykonuje samodzielnie administrację publiczną;
- zaspokaja potrzeby lokalne mieszkańców;
- ma samodzielność finansową;
- wykonuje zadania własne i zlecone;
- podlega ochronie prawnej;
- podlega nadzorowi państwa pod względem prawnym jaki i celowości.

## **1.2. Problem zakresu swobody decyzyjnej władz lokalnych**

Analiza definicji samorządu terytorialnego pozwala stwierdzić, że idea funkcjonowania samorządów lokalnych oparta jest głównie na ich samodzielności. Według poglądów Georga Jellinka, istotą samorządności jest self-government, czyli samodzielny zarząd gmin, niezależny od władz państwowych oraz podlegający tylko prawu (Ferret, 2004, s. 127). „Samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażaną przez organy pochodzące z wyboru” (Agopszowicz, Gilowska, 1999, s. 50), a samodzielność to prawo do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Ibidem, s. 337).

Można przyjąć, że samodzielność to stan, w którym organy lokalne nie są podporządkowane hierarchicznie władzy centralnej, ale zobowiązane są do przestrzegania prawa i w tym zakresie podlegają one kontroli władzy centralnej (Zawora, 2008, s. 14).

Samodzielność to także „uprawnienia dotyczące występowania jednostek na forum gospodarczym”, czyli:

- uprawnienia majątkowe;
- możliwość prowadzenia działalności gospodarczej;
- uzyskiwania dochodów (lokalnych, dotacji, subwencji, udziałów);
- prawo do pożyczek, kredytów i emitowania papierów wartościowych (Markowska-Bzducha, 2005, s.14).

Samodzielność polega na zapewnieniu możliwości swobodnego decydowania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność o wszystkich istotnych sprawach lokalnych (Kańduła, 2003, s. 23). Można zatem przyjąć, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego to możliwość decydowania przez jego organy o sprawach społeczności lokalnych, pod warunkiem zgodności tego działania z obowiązującymi ustawami.

Samodzielność samorządu terytorialnego znajduje wyraz szczególnie w:

- powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne),
- nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej,
- nadaniu jednostkom samorządu (gminom, powiatom i województwom) osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne, mienie powiatu i mienie samorządu wojewódzkiego),
- zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej,
- ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych,
- zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych (Garlicki, 2006, s. 310).

Granice samodzielności określone są przez ustawy, które mają wyrażać wolę nie tylko społeczności lokalnej, ale przede wszystkim całego narodu (Kruszewska-Gagoś, 2007, s. 74). Zakres swobody decyzyjnej jest kształtowany przez różnorodne czynniki (tabela 1).

Tabela 1  
*Czynniki wpływające na samorządność*

<b>Czynniki</b>	<b>Charakterystyka</b>	<b>Stopień zależności od samorządu</b>
Systemowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– cechy systemu funkcjonowania gospodarki</li> <li>– okres transformacji gospodarki</li> <li>– sposób wykorzystania przez gminę dostępnych instrumentów oddziaływania na rozwój gminy</li> </ul>	częściowo zależne
Ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– faktyczny kształt i charakter procesów gospodarczych</li> <li>– zdolność jednostek samorządu do akumulacji środków</li> <li>– charakter rynku lokalnego</li> <li>– struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządowej</li> <li>– jakość zarządzania finansami gminy</li> </ul>	częściowo zależne
Spoleczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– urbanizacja</li> <li>– uwarunkowania kulturowe</li> <li>– rozwój demokracji lokalnej</li> </ul>	niezależne
Polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosunki panującymi między władzami centralnymi a samorządowymi</li> <li>– dobór działaczy</li> <li>– działania lokalnych grup nacisku</li> </ul>	częściowo zależne
Prawne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyznaczają one granice samodzielności</li> </ul>	niezależne

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, M. Jastrzębska, 2012, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., s. 29.

Samodzielność rozpatrywana jest w literaturze na różnych płaszczyznach, np.:

- politycznej;
- organizacyjnej;
- gospodarczej;
- finansowej (Jańczuk, 2013, s. 78; Markowska-Bzducha, 2005, s. 14).

Wprawdzie płaszczyzny te nie są ze sobą rozłączne, często przenikają przez siebie, uzupełniają się, ale analiza samodzielności w ich obrębie daje możliwość szczegółowego zbadania zakresu swobody decyzyjnej władz lokalnych (tabela 2).

Tabela 2  
Swoboda decyzyjna władz lokalnych

Rodzaj samodzielności	Zakres swobody decyzyjnej władz lokalnych
Samodzielność polityczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przejawia się poprzez powszechne, równe, bezpośrednie i tajne głosowanie w wyborach do rad gmin,</li> <li>– prawo do wyboru kierunku działania przez władze samorządowe, kierunek ten może być zgodny z ideą polityczną określonej partii lub też organizacji (Zawora, 2008, s. 15),</li> <li>– prawo do organizacji i obsady personalnej stanowisk w administracji komunalnej, w samorządowych jednostkach organizacyjnych,</li> <li>– prawo JST przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych,</li> <li>– możliwość współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw,</li> <li>– możliwość posiadania własnych symboli, np. herb, flaga, godło,</li> <li>– możliwość przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami swojej społeczności lokalnej w sprawach, które są dla niej ważne (Wykrętowicz, 2004, s. 161).</li> </ul>
Samodzielność organizacyjna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– możliwość kształtowania ustroju wewnętrznego, ale w granicach ustaw,</li> <li>– możliwość tworzenia statutu gminy, określenia struktury oraz zasad jej funkcjonowania, duży stopień samodzielności cechuje procedura opracowywania projektu statutu i jego uchwalania,</li> <li>– samodzielność prawotwórcza, możliwość stanowienia prawa w zakresie, np. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; organizacji urzędów i instytucji gminnych; zasad zarządu mieniem gminy; czy też zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,</li> <li>– możliwość tworzenia jednostek pomocniczych np. w Polsce sołectwa, dzielnice, osiedla w celu ułatwienia gminie wykonania zadań,</li> <li>– możliwość tworzenia organizacji, która zapewni finansowanie funkcjonowania całej wspólnoty samorządowej (Jańczuk, 2013, s. 82-87).</li> </ul>
Samodzielność gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze usług tzw. użyteczności publicznej (usług, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych),</li> <li>– możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza obszar użyteczności publicznej, czyli działalność, która będzie miała charakter komercyjny (Ibidem, s. 88-92).</li> </ul>
Samodzielność finansowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– władztwo podatkowe, ale ograniczone prawem,</li> <li>– prawo do dokonywania wyborów w kwestii kierunków i wielkości wydatków budżetowych,</li> <li>– możliwość dostosowania dochodów i wydatków do działań oraz wybór tej formy organizacyjnej gospodarki finansowej, która jest najkorzystniejsza (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 53).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Działalność samorządu terytorialnego oparta jest przede wszystkim na samodzielności finansowej. Pojęcie „samodzielność finansowa” w literaturze nie zostało jednoznacznie zdefiniowane i zakłada się, że samodzielność finansowa przyjmowana jest jako gwarancja dochodów ze źródeł ustalonych ustawowo, władztwo podatkowe ograniczone prawem, dokonywanie wyborów w kwestii kierunków i wielkości wydatków budżetowych, dostosowanie dochodów i wydatków do działań i wybór tej formy organizacyjnej gospodarki finansowej, która jest najkorzystniejsza (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 53). Pojawia się też określenie „samodzielność finansowa” jako „przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o strukturze i wysokości dochodów i przychodów oraz o rodzajach i rozmiarach wydatków i rozchodów” (Kańduła, 2003a, s. 28), ponadto „nie oznacza ona konieczności tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania nimi, nawet wówczas, gdy pochodzą z budżetu państwa” (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19). Finanse samorządowe to część finansów państwowych, przejaw decentralizacji finansów publicznych, a zatem samodzielność finansowa nie oznacza całkowitej niezależności finansowej samorządów od systemu finansowego państwa (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 40). Należy zwrócić uwagę, że samodzielność finansowa nie oznacza autonomii finansowej ani samofinansowania; granice tej samodzielności wynikają z przepisów prawa.

Ograniczenia dotyczą:

- procedur planowania i dysponowania środkami pieniężnymi;
- władztwa podatkowego;
- zarządzania długiem publicznym;
- finansowania deficytu budżetowego,

ale wynikać mogą też z:

- procedur ostrożnościowych i sanacyjnych;
- zakresu dyscypliny finansów publicznych;
- nadzoru i kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego (Chojna-Duch, 2012, s. 351).

Samodzielność JST nie jest możliwa w pełnym zakresie ze względu na dość duże zróżnicowanie jednostek pod względem zajmowanego obszaru, liczby ludności oraz poziomu rozwoju społecznego, gospodarczego, stopnia przygotowania do realizacji zadań (Jastrzębska, 2012, s. 56). Swoboda finansowa zależy też od wielkości zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji, zakresu dowolności w ich wydatkowaniu, a także zakresu swobody w organizacji, planowaniu i wykonaniu budżetu (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 39). Samodzielność finansowa to prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, a więc pobierania dochodów należnych gminie na podstawie ustaw, czyli tzw. władztwo dochodowe oraz dysponowanie środkami w granicach ustaw, czyli tzw. władztwo wydatkowe (Sikora, 2010, s. 132).

Samodzielność, w tym finansowa, może być również rozpatrywana na tle różnych modeli. Ze względu na relacje między państwem a samorządem można wyróżnić model społeczno-ekonomiczny (tradycyjny) oraz etatystyczno-technokratyczny (Sobiech, Denek, Wolniak, 1995, s. 134-136).

W modelu społeczno-ekonomicznym (tradycyjnym) głównym zadaniem państwa jest utrzymanie porządku wewnętrznego i zewnętrznego, a JST wykonują zadania wynikające z potrzeb gminy. Samorząd jest przeciwstawny administracji państwowej, charakteryzuje się autonomią i niezależnością finansową od państwa. W modelu tym samorząd w dużej mierze decyduje o zakresie i rodzaju wykonywanych zadań. Zadania własne wyodrębniane

są na podstawie nie tylko potrzeb lokalnych, ale również możliwości finansowych. Działalność JST opiera się na dochodach własnych, a także wykorzystywane są kredyty czy pożyczki udzielane nie tylko przez państwo, ale nawet przez prywatne podmioty. Dotacje państwowe stosowane są wyjątkowo, tylko w przypadku tzw. oddłużenia samorządów terytorialnych. Samorząd wykonuje zadania zlecone przez państwo i finansowane z budżetu państwa. Samodzielność finansowa jest więc bardzo duża, ale ograniczona przez realne możliwości gmin. W związku z tym zakres realizowanych zadań jest wąski. W obrębie kraju pomiędzy poszczególnymi gminami są duże dysproporcje w zakresie, standardzie i sposobie realizacji podejmowanych zadań. Nadzór organów samorządowych nad zadaniami własnymi samorządu dotyczy tylko kontroli zgodności z obowiązującym prawem, z wyjątkiem tych gmin, w których stopień zadłużenia jest za duży i wymaga interwencji państwa.

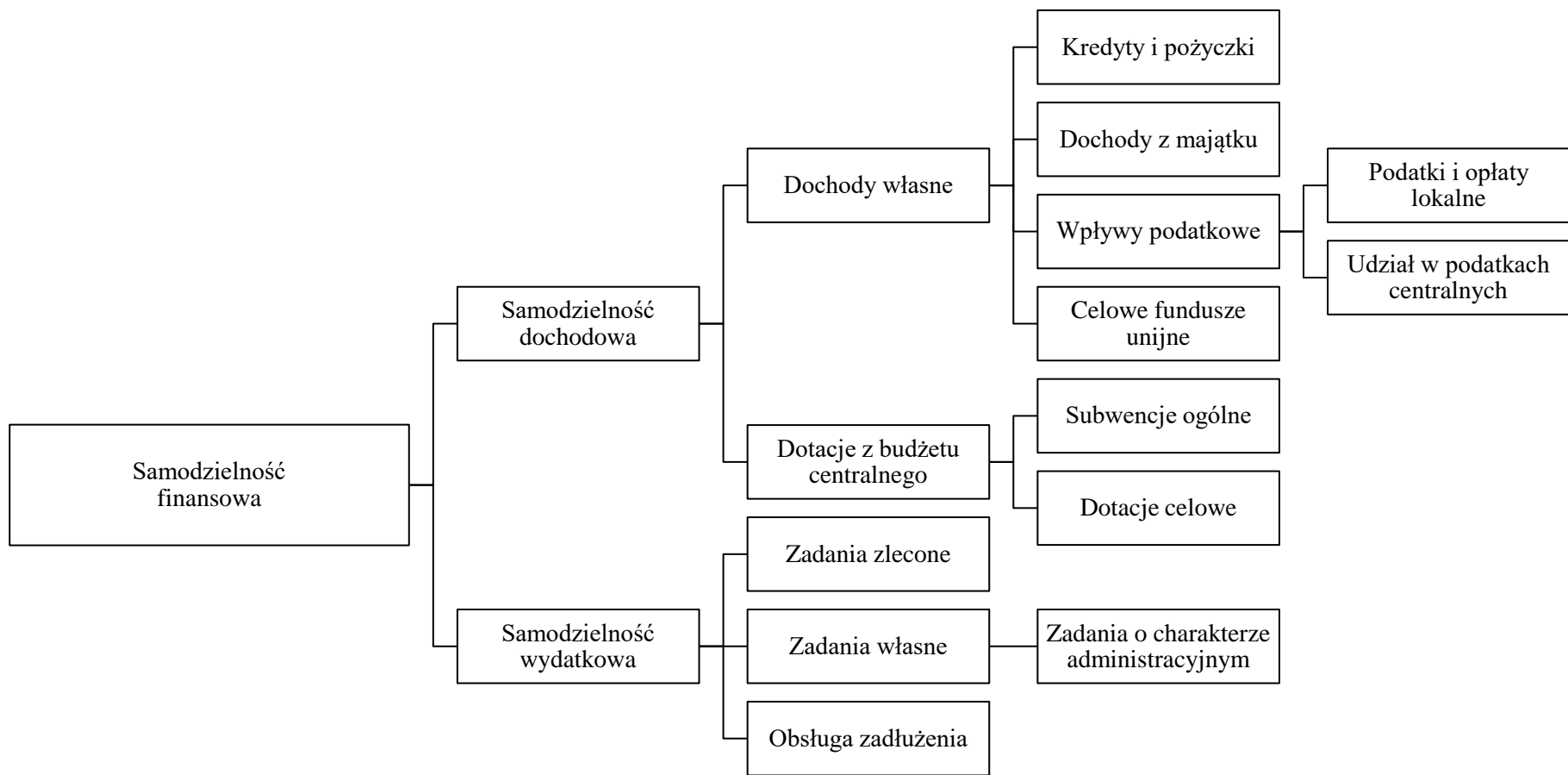
W modelu etatystyczno-technokratycznym samorząd został powołany do organizowania i wykonywania zadań publicznych wspólnie z państwem. W tym modelu samorząd ma wykonywać zadania o charakterze lokalnym, a państwo zajmuje się sprawami dotyczącymi całego kraju. Zakres i rodzaj wykonywanych zadań jest zatem duży i decydują o nim organy państwowe poprzez stosowne przepisy prawa. Szeroki zakres zadań własnych finansowany jest nie tylko z dochodów własnych, ale też z budżetu państwa. Państwo zasila dochody JST poprzez dotacje i subwencje, dzięki którym samorząd może realizować zadania. Wpływa to na większą zależność organów samorządowych od administracji rządowej. Samodzielność finansowa utrzymuje się na pewnym poziomie, który zależy od przyjętego systemu dotacji.

Samodzielność JST w każdym z modeli to jeden z ważniejszych atrybutów, który stanowi przejaw nie tylko decentralizacji, ale też gwarancję zaspokojenia realnych potrzeb społeczności zamieszkującej dany obszar. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się poprzez:

- posiadania prawa do wydawania przepisów miejscowych;
- władztwo finansowe;
- prowadzenie samodzielnej polityki personalnej;
- władztwo organizacyjne;
- władztwo planistyczne (Kruszewska-Gagoś, 2007, s. 39).

W literaturze przedmiotu samodzielność finansowa rozpatrywana jest w sferze dochodów i sferze wydatków (rysunek 1).





Rysunek 1. Model samodzielności finansowej JST.

Źródło: opracowanie własne.

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego to uprawnienia w zakresie oddziaływania na poziom i strukturę dochodów budżetów samorządu. Uprawnienia te obejmują: pobieranie oraz gromadzenie dochodów, władztwo podatkowe, swobodę w pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł i możliwość prowadzenia gospodarki zgodnie z wymogami formalnoprawnymi (Patrzalek, 2004, s. 66, 67).

Samodzielność w sferze dochodów to możliwość ich zwiększania przez pozyskanie środków z różnych źródeł. Źródła dochodów powinny być wydajne, różnorodne i umożliwiać samodzielność samorządu. Powszechnie wykorzystywanym podziałem wiążącym się z kwestiami niezależności finansowej, jest podział dochodów na własne i uzupełniające (Guziejewska, 2007, s. 45-46).

Dochody własne (wewnętrzne) to dochody, które na mocy ustaw zostały na trwałe oddane do dyspozycji władzy samorządowej (Owsiak, 2005, s. 143). Są to dochody, o których samorządy mogą samodzielnie decydować, a więc wysoki ich udział we wszystkich dochodach świadczy o szerszym zakresie samodzielności. Dochody własne można podzielić na:

1. Dochody podatkowe (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 72-78):

- Podatki samoistne. Są to podatki wprowadzone samodzielnie przez władze samorządowe. Przykładem może być dodatkowe opodatkowanie mieszkańców. Jest to trudny sposób na uzyskanie dodatkowych środków zasilających budżet gminy, w związku z koniecznością przeprowadzenia referendum gminnego. Podatki te są rzadko wykorzystywane w celu uzyskiwania dodatkowych środków finansowych.
- Podatki i opłaty lokalne ustalone ustawowo i oddane w całości do dyspozycji JST. Są one w sposób jednolity wprowadzone na terenie państwa. Władze lokalne mogą samodzielnie stosować ulgi i zwolnienia, dokonać umorzenia czy rozłożyć na raty. Za przykład może posłużyć podatek od nieruchomości, a wśród opłat – opłata miejscowa, targowa, eksploatacyjna. Jest to główne źródło dochodów podatkowych, ale niestety mało wydajne.
- Udział w podatkach centralnych. Jest to istotne źródło uzyskiwanych przez JST dochodów. Jednak samodzielność finansowa gmin w zakresie decydowania o wysokości tych podatków nie istnieje, gdyż ich wysokość zależy od prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej oraz społecznej. Wprawdzie ustawodawca zwykle dąży do zaktywizowania działania gmin na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wprowadzenia jednolitej w skali kraju polityki fiskalnej, ale ostatecznie wpływy z tego tytułu nie wymagają od władz lokalnych dodatkowej aktywności. Władze samorządowe nie mogą za ich pomocą oddziaływać na podmioty działające na terenie gminy.
- Dodatki do podatków centralnych. Dochody te są uzyskiwane przez JST poprzez ustanowienie dodatków samorządowych do podatków dochodowych. Władze lokalne mają uprawnienia do samodzielnego nałożenia dodatkowego obciążenia do podatku dochodowego i ustalenia jego wysokości. Środki z dodatku zasilają budżet JST. Samorząd ma tu pewien zakres samodzielności – sam ustala wysokość dodatku, ale nie może on przekroczyć maksymalnych stawek określonych centralnie.

## 2. Dochody z majątku gminy.

Gmina posiada mienie komunalne, dzięki któremu ma ona możliwość prowadzenia działalności służącej zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej. Dochody z majątku gminy to (Ibidem, s. 72-78):

- Czynsze z najmu i dzierżawy. Samodzielność gminy przejawia się możliwością ustalania wysokości tych dochodów.
- Opłaty za korzystanie z infrastruktury komunalnej. Często wpływy z tego tytułu nie pokrywają wydatków, ale obowiązkiem JST jest zapewnienie mieszkańcom usług na odpowiednim poziomie, a nie czerpanie z tego tytułu korzyści. Aby ograniczyć dopłaty i nie obciążać mieszkańców, samorządy tworzą np. spółki z udziałem gminy lub prywatyzują usługi.
- Dochody z akcji i udziałów w spółkach. Samorząd może prowadzić działalność gospodarczą, ale w większości państw jest ona w ograniczonym zakresie lub całkowicie się z niej rezygnuje. Wynika to z ryzyka podejmowanych działań i w konsekwencji straty, które mogą obciążyć lokalną społeczność a także możliwości zakłócenia mechanizmów rynkowych i wypaczenia idei samorządu terytorialnego.
- Dochody ze sprzedaży majątku. Poziom dochodów zależy od wielkości majątku gminnego, typu gminy, atrakcyjności inwestycyjnej, tempa prywatyzacji, a także sposobu gospodarowania (Markowska-Bzducha, 2005, s. 100).

Dochody zewnętrzne (uzupełniające) są to środki pochodzące z zewnętrznych źródeł finansowania JST, w skład których wchodzi:

### 1. Transfery z budżetu państwa:

- Dotacje celowe. Dotacje celowe są przekazywane na konkretny cel, nie ma możliwości zmiany przeznaczenia tych środków i podlegają one ścisłej kontroli ze strony organu, który udzielił dotacji. Gminy mają obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków. Dotacje celowe wyraźnie ograniczają samodzielność finansową gmin. Im wyższy udział dotacji celowych w strukturze dochodów gmin, tym stopień samodzielności dochodowej i wydatkowej jest mniejszy (Zawora, 2008, s. 32). Dla władz państwowych jest to dogodny instrument wpływania na JST i realizacji jednolitej polityki stymulowania rozwoju, a także neutralizowania dysproporcji terytorialnych (Guziejewska, 2007, s. 41).
- Subwencje (dotacje wyrównawcze, równoważące). Środki pochodzące z subwencji mają na celu uzupełnić dochody własne. Subwencja spełnia funkcję regulacyjną – przeciwdziała dysproporcjom terytorialnym wynikającym z indywidualnych warunków JST oraz funkcję stymulującą – ma wpłynąć na rozwój JST (Jastrzębska, 2012, s. 117). Subwencje mogą się pojawiać np. w związku z przekazywaniem nowych zadań do realizacji lub w celu wyrównywania strat spowodowanych niekorzystnymi dla JST zmianami systemu podatkowego (Guziejewska, 2007, s. 41). Subwencje charakteryzuje: bezzwrotność, nieodpłatność, ogólność, uzupełniający obiektywny charakter (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 87). Przeznaczone są na finansowanie zadań własnych. Mogą one być różne, a o ich przeznaczeniu decyduje samodzielnie samorząd. Kwoty subwencji ustalane są za pomocą zobiektywizowanych metod, oddzielnie dla każdej jednostki i są im gwarantowane. Są one też bezzwrotne z wyjątkiem sytuacji, gdy otrzymana subwencja nie była należna jednostce – wtedy podlega ona zwrotowi do budżetu państwa. Nie mogą być traktowane jako atrybut samodzielności na równi z dochodami własnymi, ale ich poziom warunkuje samodzielność wydatkową JST (Zawora, 2008, s. 32).

- Wpływy pochodzące z redystrybucji. Mają na celu neutralizowanie różnic pomiędzy sytuacją finansową JST. Wynikają z potrzeby zrealizowania zadań zaspakajających potrzeby mieszkańców kilku JST lub konieczności udzielania pomocy jednostkom samorządowym znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. System redystrybucji polega na wprowadzeniu na ogół obligatoryjnych wpłat na rzecz budżetów innych JST, funduszu publicznego, budżetu państwa. W przypadku wpłat na rzecz budżetu państwa, środki są rozdzielane pomiędzy inne niż wpłacający samorzady w potrzebie. Zaliczyć tu można również wzajemne i zwrotne zasilanie pomiędzy jednostkami samorządowymi. JST nie powinny się wzajemnie kredytować, gdyż samorząd nie jest instytucją parakredytową (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 97-98).
2. Transfery pozabudżetowe:
- Środki z funduszy celowych. Fundusze celowe mogą być państwowe, samorządowe lub prywatne. Są tworzone w celu realizacji różnych zadań o charakterze społecznym i ekonomicznym. Środki uzyskane z tych funduszy mogą mieć charakter zarówno bezzwrotny, jak i zwrotny. W przypadku dotacji bezzwrotnych wprowadza się często obowiązek zwrotu, gdy wykorzystanie uzyskanych środków jest niezgodne z umową. Dotacje zwrotne najczęściej cechują się niskim, preferencyjnym oprocentowaniem lub uproszczonymi procedurami ich przyznawania (Guziejewska, 2007, s. 148).
  - Środki z funduszy specjalnych. Przykładem mogą być Muncypalne Fundusze Rozwoju (MRF). Fundusze te to podmioty publiczne powołane do udzielania pożyczek JST na inwestycje. Specjalizują się w dostarczaniu kredytów municypalnych najbiedniejszym JST oraz tam, gdzie istnieje potrzeba doinwestowania. Występują dwa modele MRF. Pierwszy występuje często w krajach rozwijających się, gdzie na preferencyjnych zasadach dostarczany jest przez MRF kapitał łączący dotacje z budżetu państwa z pożyczkami. Drugi model MRF przygotowuje sektor samorządowy do rynkowych kredytów. Fundusze te pożyczają środki na warunkach rynkowych, biorąc pod uwagę całkowite ryzyko kredytowe JST. W praktyce są to najczęściej kredyty z gwarancjami rządowymi (Ibidem, s. 150-151).
  - Środki z funduszy międzynarodowych. Mogą mieć charakter bezzwrotny lub są pożyczkami na preferencyjnych warunkach. Uzyskanie tych środków wymaga od władz samorządowych aktywności w ich pozyskaniu, a dodatkowo muszą spełnić warunki wymagane przez instytucje międzynarodowe, np. konieczność współfinansowania projektu (Ibidem, s. 149, 151).
3. Zwrotne źródła finansowania:
- Kredyty bankowe. Najdroższe źródło oparte na nominalnej cenie pieniądza na rynku i premii za ryzyko oraz kosztach funkcjonowania przedsiębiorstwa bankowego (Ibidem, s. 153).
  - Środki z emisji obligacji. Tańsze od kredytów bankowych; obciążone tylko kosztem pozyskania kapitału z rynku i przygotowania emisji; koszty mniejsze w przypadku emisji dużych, ponieważ relatywnie niższe są koszty przygotowania całej emisji (Ibidem, s. 153).
  - Pożyczki z funduszy celowych, specjalnych instytucji międzynarodowych. Najtańsze źródło dochodu w grupie dochodów zwrotnych bankowych; oprocentowanie niższe od stopy rynkowej, ponieważ dopłaca do nich państwo lub też agendy rządowe (Ibidem, s. 154).

Zwrotne źródła finansowania zwiększają środki do dyspozycji samorządu, ale tylko na określony czas. Zazwyczaj wykorzystywane są do finansowania inwestycji. Stanowią one źródło dodatkowej samodzielności gminy (Markowska-Bzducha, 2005, s. 110). Kwestie zaciągania zobowiązań przez JST regulują przepisy prawne.

Z samodzielnością dochodową wiąże się kwestia wystarczalności środków i stabilności systemu finansowego. Dochody powinny być tak skonstruowane, żeby nie stwarzały warunków do nieuzasadnionej ingerencji państwa w działalność JST (Kańduła, 2003, s. 31). Dla samodzielności dochodowej JST istotna jest relacja dochodów własnych do otrzymanych – wyższy udział świadczy o większej samodzielności dochodowej. Spośród wymienionych dochodów własnych istotny wpływ mają również dochody typu fiskalnego. W ramach obowiązującego prawa gminy samodzielnie mogą kształtować wysokość podatków i opłat. Stosowane przez samorządy narzędzia podatkowe najczęściej z jednej strony obniżają bezpośrednio dochody gmin, ale z drugiej stymulują lokalny rozwój gospodarczy. Skutkiem stosowania tych narzędzi może być np. zwiększenie zainteresowania daną jednostką oraz przeniesienie przedsiębiorstw z innych na jej teren. Działania takie mogą również zapobiec przenoszeniu działalności przedsiębiorstw z terenu danej jednostki na tereny innych. Rozwój gospodarczy spowoduje wzrost dochodów państwa z tytułu podatków dochodowych, a w konsekwencji zwiększenie dochodów JST (Zawora, 2008, s. 30).

Samodzielność dochodową można sprowadzić do uprawnień, jakie mają JST w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej. Od polityki prowadzonej przez gminę zależy głównie występowanie i wysokość dochodów w postaci odsetek od środków gromadzonych na rachunku bankowym, na co wpływ ma np. wysokość środków na koncie, wybór banku. Do realizacji tej polityki, oprócz narzędzi podatkowych, wykorzystany może też być deficyt budżetowy, dług lokalny, udzielanie gwarancji i poręczeń. JST w zasadzie nie mają wpływu na strukturę dochodów własnych, zasady przydzielania subwencji, zakres występowania na rynkach pożyczkowych (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 78-79). Czynnikiem determinującym samodzielność dochodową jest struktura zasilania finansowego budżetu państwa (Zawora, 2008, s. 32). Dotacje celowe przekazywane są zawsze na konkretny cel, co wyraźnie ogranicza samodzielność JST. Subwencje warunkują samodzielność. Niestabilność zasady i tryb przekazywania dotacji oraz subwencji ograniczają jednak samodzielność, gdyż brak jest możliwości opracowania pewnych, wieloletnich planów finansowych (Ibidem, s. 32). W celu utrzymania samodzielności finansowej konieczne jest określenie właściwych proporcji między dochodami własnymi a transferami zewnętrznymi tak, aby sprzyjały realizacji zadań zaspakajających potrzeby społeczności lokalnej (Jastrzębska, 2005, s. 48).

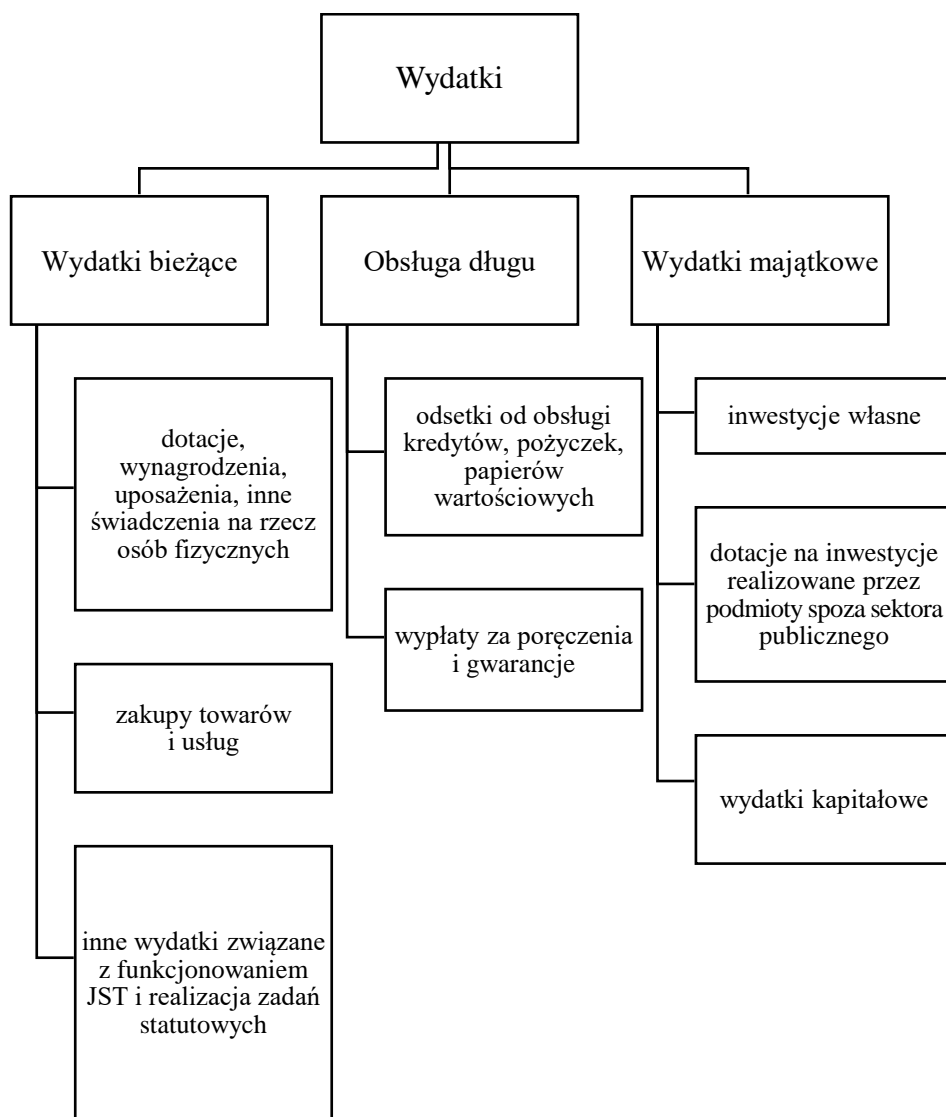
Samodzielność gmin w zakresie uzyskiwania dochodów zależy również od aktywności samorządu. Samorząd ma też możliwość udzielania pożyczek, co wynika z jego samodzielności finansowej, w szczególności wydatkowej. Gminy jednak stosunkowo rzadko ich udzielają ze względu na brak dostatecznych wolnych środków i konieczność przeznaczania środków w pierwszej kolejności na realizację zadań publicznych. Jeśli są one udzielane, to najczęściej organizacjom pozarządowym, których działalność zaspokaja potrzeby lokalne.

W przypadku samodzielności wydatkowej dochody są już kategorią daną, a JST ma swobodę w zakresie sposobów i rodzajów wydatków (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19). Przyjmuje się, że samodzielność wydatkowa to swoboda w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej, a w szczególności kształtowania wydatków budżetowych oraz salda budżetu (Kosek-Wojnar, Surówka, 2002, s. 75). Obejmuje ona:

- ustalenie priorytetów wydatków;
- wpływ na strukturę wydatków;
- gospodarowanie majątkiem;
- możliwość wpływu na saldo budżetu;
- ustalenie zasad zadłużania się (Ibidem, s. 84; Zawora, 2008, s. 35).

Samodzielność wydatkowa to prawo decydowania o sposobie, zakresie i wielkości ponoszonych wydatków na realizację zadań przez JST (Surówka, 2013, s. 25). Należy ją utożsamiać z niezawisłością w realizacji zadań własnych (Ibidem, s. 22). O samodzielności wydatkowej decydują zatem uprawnienia i obowiązki JST w zakresie decydowania o rodzaju i sposobie realizacji zadań, o poziomie i strukturze wydatków, a także o możliwości udzielania pomocy finansowej podmiotom działającym na terenie gminy (Zawora, 2008, s. 34).

Wydatki JST to przekazywanie środków publicznych na realizację ich zadań, czyli na zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnej (Jastrzębska, 2012, s. 131). Wydatki ponoszone przez samorządy można podzielić w sposób przedstawiony na rysunku 2.



Rysunek 2. Struktura wydatków JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, A.K. Piasecki, 2009, Warszawa: PWN, s. 318.

Samorząd ma zagwarantowaną w granicach ustaw samodzielność wydatkowania środków finansowych na realizację zadań (Kańduła, 2003, s. 42). Wykonywane przez JST zadania zależą od ich podziału do realizacji pomiędzy JST a państwo. Podział ten nie jest sztywny i ulega zmianom, zatem też zakres samodzielności wydatkowej może się zmieniać (Ibidem, s. 43). Samodzielność wydatkowa zależy od struktury i wysokości dochodów. Wpływ na nie mają i je kształtują organy państwa (Denek, 2001, s. 23).

Duży udział dochodów własnych, obiektywizacja dochodów uzupełniających i gwarancja swobody w wydatkowaniu własnych środków finansowych gwarantują JST samodzielność finansową (Kańduła, 2003, s. 42). Powiązanie wydatków na zadania z uzyskanymi dochodami jest powodem ograniczenia samodzielności wydatkowej. I tak, dotacje celowe muszą być przeznaczane na konkretny cel. Wysoki udział dotacji w dochodach świadczy o ograniczonej samodzielności wydatkowej. Gwarantami samodzielności JST w zakresie wydatków są dochody własne i subwencje. Wprawdzie subwencje przeznaczane są na finansowanie określonych zadań, ale gdy zostaną one zrealizowane, pozostałe środki samorząd ma prawo wydatkowania na inne zadania (Kosek-Wojnar, 2006, s. 81). W przypadku subwencji istotne jest równomierne kształtowanie usług, połączone z ich standaryzacją. Jeżeli sposób ich przydzielania jest zobiektywowany, zwiększa to zakres samodzielności wydatkowej samorządu (Kosek-Wojnar, 2007, s. 28).

Ograniczenie samodzielności w sferze wydatków wynika również z obowiązków nakładanych przez ustawy. Dotyczą one m.in. formy prawnej i wysokości wydatków na realizację zadań, sposobu ich finansowania, a także ich standaryzacji. Barrierami w samodzielności JST, wynikającymi z ustaw, są również limity wydatków np. na wynagrodzenia; sposób rozliczania np. dotacji; przestrzeganie zasad np. jawności, oszczędności; pierwszeństwo w pokryciu długu, płatności wynikające z przestrzegania procedur, np. podpisanie umów na współfinansowanie projektów, programów (Chojna-Duch, 2012, s. 390-391).

Samodzielność finansowa JST przejawia się możliwością wykorzystania deficytu budżetowego i długu lokalnego do finansowania zadań, które zazwyczaj są zaplanowane i mają charakter inwestycyjny. Samodzielność samorządu w tym zakresie przejawia się możliwością podjęcia decyzji dotyczących zwłaszcza: określenia poziomu deficytu budżetowego, wyboru instrumentów jego finansowania, konstruowania instrumentów finansowania deficytu, wyboru pożyczkodawców oraz określenia struktury, poziomu i terminowości zadłużenia (Patrzalek, 2004, s. 133). Samorządy mogą korzystać z pożyczek udzielanych przez inne podmioty sektora publicznego, jednak swoboda w tym zakresie jest ograniczona poprzez wyznaczenie barier ilościowych i jakościowych (Kosek-Wojnar, 2007, s. 31).

Zakres samodzielności wydatkowej zależy zarówno od poziomu dochodów, jak i od ich struktury. Przy analizie samodzielności wydatkowej uwzględnia się zatem samodzielność dochodową. Samodzielność w pozyskiwaniu dochodów powinna być powiązana ze swobodą ich wydatkowania i na odwrót. Oba aspekty samodzielności muszą być traktowane łącznie (Kosek-Wojnar, 2006, s. 86).

Samodzielność finansowa – zarówno dochodowa, jak też wydatkowa – może być rozpatrywana na tle różnych modeli finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Mamy kilka tego typu klasyfikacji. W zależności od finansowej relacji między JST a władzą centralną, można wyróżnić dwa przeciwstawne modele (Surówka, 2013, s. 23-24).

Model pierwszy oparty jest na samowystarczalności dochodowej jednostek. W modelu tym jest pełne oddzielenie źródeł dochodów państwa od źródeł dochodów jednostek. Budżety samorządowe zasilane są jedynie dochodami własnymi; jest to możliwe tylko wtedy, gdy

władze lokalne posiadają władztwo podatkowe, czyli pełną samodzielność. Samorządy, poprzez szereg instrumentów takich, jak zwolnienia, ulgi, zmiana stawek podatkowych, mogą oddziaływać na rozwój gospodarki lokalnej. W modelu tym następuje jednak uzależnienie dochodów JST od sytuacji gospodarczej. Władztwo podatkowe powoduje konieczność egzekucji podatkowej, co skutkuje niezadowoleniem wśród mieszkańców i przedsiębiorców. Władze samorządowe muszą się zmagać z presją społeczeństwa dążącego do zmniejszenia obciążeń podatkowych.

Model drugi oparty jest na całkowitym finansowaniu JST przez państwo. Budżety samorządowe zasilane są przez dotacje z budżetu centralnego. Powoduje to, że samorządy uzależnione są od władz centralnych, a ponadto kontrolowane pod względem celowości oraz racjonalności wydatkowanych środków. Model ten charakteryzuje się brakiem samodzielności dochodowej.

Najczęściej jednak występuje model mieszany, łączący cechy dwóch poprzednich. Budżety samorządów zasilane są tu zarówno dochodami własnymi, jak i datacjami z budżetu centralnego. Efektem tego rodzaju działania jest posiadanie przez samorządy pewnej samodzielności, która zależy od struktury uzyskiwanych dochodów.

W zależności od udziału podatków lokalnych w PKB i we wszystkich podatkach, wyróżnia się modele (Ruśkowski, 2004, s. 37): skandynawski, łaciński i hanowerski.

W modelu skandynawskim podatki lokalne stanowią 10-20% PKB oraz 20-50% wszystkich podatków. Finansowanie opiera się na podatkach własnych, którymi pokrywa się koszty większości zadań. W tym systemie ważne są również opłaty, które rozgranicza się od podatków lokalnych. Kraje z takim modelem finansowania samorządu terytorialnego to np. Szwecja, Dania, Finlandia. W modelu łacińskim podatki lokalne stanowią 4-6% PKB oraz ok. 20% wszystkich podatków. W modelu hanowerskim podatki lokalne stanowią z kolei 1-2% PKB i 4-5% wszystkich podatków.

Kolejnym sposobem klasyfikacji, występującym w literaturze, jest ten uwzględniający poziom wydatków lokalnych (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 24-27). Według tego kryterium wyróżnia się następujące modele: środowiskowy, polityczny, kultur politycznych, przyrostowy (inkrementalny).

W modelu środowiskowym możliwości finansowe gminy zależą od czynników charakteryzujących strukturę społeczną i demograficzną; ekonomiczną oraz urbanistyczną JST. Struktura społeczno-demograficzna zależy od liczby ludności, struktury wiekowej oraz społeczno-zawodowej jej mieszkańców. Struktura ekonomiczna uzależniona jest od poziomu zamożności mieszkańców danej społeczności lokalnej, a struktura urbanistyczna wiąże się z teorią miejsc centralnych. Według tej teorii, jednostki położone centralnie to te, które pełnią pewne funkcje. Pozycja danej jednostki jest tym bardziej centralna, im większe jest jej oddziaływanie na inne. Ranga zależy od pozycji w ciągu form osadniczych od metropolii do wsi. Należy zauważyć, że omówione powyżej czynniki są dane gminie i w niewielkim stopniu ma ona na nie wpływ. W zależności od centralności gminy, różny jest poziom wydatków oraz jej potrzeb.

W modelu politycznym o wydatkach lokalnych decydują rządzące partie lub partia. Zaobserwowano, że partie prawicowe dążą do minimalizacji podatków, a partie lewicowe są bardziej skłonne przeznaczać więcej środków na konsumpcję.

W modelu kultur politycznych o lokalnej polityce finansowej decyduje wybór doktryny. Modele kultur politycznych pojawiają się w krajach, w których występują różnego rodzaju odmienności narodowościowe, religijne itp. Model ten może mieć charakter:



- preferujący porządek demokratyczny – w tym modelu preferuje się usługi społeczne, a na decyzje finansowe wywierają wpływ różne grupy nacisku, np. związki zawodowe;
- etniczny – podstawą polityki lokalnej są związki narodowe, a dominują tutaj wartości takie, jak lojalność i zaufanie;
- republikański – model cechuje się niskim poziomem podatków, ograniczonymi interwencjami związanymi z rozwiązywaniem problemów społecznych;
- fiskalny populizm – w modelu tym ogranicza się wzrost podatków przy jednoczesnym dążeniu do realizacji założonych celów.

Model przyrostowy charakteryzuje się racjonalnym i profesjonalnym podejmowaniem decyzji finansowych, na które słaby wpływ mają uwarunkowania polityczne.

Wybór modelu lokalnej polityki finansowej przez gminę zależy od wielu czynników, takich jak m.in.: usytuowanie w systemie administracji państwa, poziomu lokalnej autonomii, zakresu kompetencji czy polityki państwa.

### 1.3. Samodzielność wydatkowa gmin a zakres realizowanych zadań

Samorząd terytorialny został powołany, aby zaspokajać potrzeby ludności w zakresie dóbr publicznych i po części dóbr pożądaných (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 20). Dobra publiczne to te, które z przyczyn naturalnych mogą służyć zbiorowości lokalnej lub społeczeństwu (np. powietrze; wody – rzeki, jeziora; infrastruktura – drogi publiczne, autostrady, mosty, budynki administracji publicznej; bezpieczeństwo zewnętrzne; działalność administracji państwowej np.), a dobra pożądané to dobra, które są dostarczane obywatelowi, nawet wtedy, gdy on ich nie akceptuje i wynikają z prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej (np. ochrona zdrowia, edukacja, kultura, sztuka, sport) (Owsiak, 2005, s. 32-33). Zaspokajanie potrzeb wymaga od JST realizacji różnorodnych zadań, które mogą być podzielone na cztery obszary: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa oraz ładu przestrzennego i ekologicznego – rysunek 3.



Rysunek 3. Obszary realizacji usług publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski, 2001, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza BRANTA, s. 44.

Realizacja zadań w tych obszarach przez JST zależy m.in. od rodzaju zadania, a co się z tym wiąże – od sposobu jego finansowania. Opis poszczególnych zadań, charakterystykę i sposób finansowania przedstawia tabela 3.

Tabela 3

*Klasyfikacja zadań gminy*

Rodzaj zadania		Charakterystyka	Sposób finansowania
Własne	obligatoryjne	służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej; wykonywane są we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność, przekazywane są na zasadzie decentralizacji	dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe
	fakultatywne		dochody własne, zwrotne źródła finansowania w postaci pożyczek i kredytów
Zlecone	ustawowo	obligatoryjne, wynikają z potrzeb państwa, przy ich realizacji samorzady muszą się kierować wytycznymi podanymi przez państwo	dotacje celowe
	powierzone	przyjmowane do realizacji przez JST po zawarciu porozumienia z inną JST lub administracją rządową	umowa określa środki finansowe na realizację zadań

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: teoria i praktyka*, K. Surówka, 2013, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 112-113.

JST realizuje zadania własne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 47). Dla zadań własnych obligatoryjnych zakres realizacji określany jest w ustawach, zaś dla zadań własnych fakultatywnych w uchwałach organu stanowiącego JST (Jastrzębska, 2012, s. 26). Zadania obligatoryjne muszą być obowiązkowo zrealizowane, a zadania fakultatywne są realizowane tylko w przypadku posiadania przez samorząd odpowiednich środków. JST ma w wykonaniu tych zadań znaczny zakres swobody. Dotyczy on sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych. Samodzielność w tym zakresie widoczna jest m.in. w:

- zróżnicowaniu poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne;
- zróżnicowaniu poziomu dotowania działalności podmiotów podsektora samorządowego;
- różnych kierunkach inwestowania;
- różnym poziomie poniesionych wydatków na inwestycje;
- różnych formach organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie (Jastrzębska, 2012, s. 26).

Największy wpływ JST ma na zadania, które nie są obligatoryjne. Takimi zadaniami są zadania inwestycyjne. Ich realizacja zależy od decyzji samorządu, ale swoboda w realizacji inwestycji jest jednak ograniczona głównie poprzez stan zasobów finansowych.

Finansowanie zadań własnych może być z dochodów własnych lub subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Zadania zlecone na mocy ustaw są obligatoryjne. Zleceniodawca zapewnia JST odpowiednie środki finansowe na realizację zleconego zadania. Jednostka nie może odmówić realizacji takiego zadania nawet w przypadku braku wystarczających funduszy na jego realizację, wynikającego np. z nieterminowego przekazania środków finansowych czy ustalonej na niewystarczającym poziomie ich wysokości (Ibidem, s. 26). Finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową odbywa się za pomocą dotacji z budżetu państwa w wysokości zapewniającej możliwość wykonania zadania.

Zadania powierzone na podstawie umowy lub porozumienia z organami administracji rządowej lub z innym JST są to zadania przejęte przez JST. Są one finansowane zgodnie z umową, porozumieniem (Ibidem, s. 27).

Realizacja wszystkich zadań podlega kontroli pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku zadań zleconych przez administrację rządową finansowanych dotacjami celowymi podlegają one dodatkowo kontroli pod względem celowości i gospodarności (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 47). Jeżeli dotacje celowe zostaną wykorzystane na inny cel lub nie zostaną w pełni wykorzystane, podlegają zwrotowi. Zadania zlecone finansowane dotacjami celowymi powodują, że JST jest pod kontrolą dotujących, co ogranicza samodzielność wydatkową JST. Wzrost poziomu dotacji celowych w strukturze dochodów JST świadczy o spadku samodzielności wydatkowej. Wysokość środków przeznaczanych na zadanie dotowane może przekroczyć wysokość uzyskanej dotacji. Wynikać to może z samej inicjatywy JST lub też z braku wystarczających środków na zadania zlecone finansowane dotacją. Powodem takiej sytuacji może być brak wystarczającej standaryzacji realizacji zadań publicznych (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 127).

Dochody wyrównawcze otrzymywane w postaci subwencji nie są zwracane, nawet w przypadku nadwyżki budżetowej uzyskanej przez JST. Nie są one atrybutem samodzielności, ale ich poziom warunkuje samodzielność wydatkową samorządu (Kosek-Wojnar, 2006, s. 80).

Ograniczeniem samodzielności w zakresie określania poziomu wydatków jest również oznaczenie przez ustawodawcę tych zadań, które są obligatoryjne (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 125). Realizacja ich wymaga konieczności rezerwacji środków finansowych, a tym samym ogranicza możliwość finansowania innych zadań. Wyznaczenie zadań obligatoryjnych nie musi oznaczać braku samodzielności wydatkowej, ale w sytuacji gdy ustawodawca narzuci dodatkowo sposób ich wykonania, wówczas tej samodzielności nie będzie (Kosek-Wojnar, 2007, s. 29). Wydatki tzw. wydatki sztywne, czyli te prawnie zdeterminowane, wynikające z ustaw, ograniczają samodzielność wydatkową JST, np. wydatki związane z obsługą długu, w przeciwieństwie do wydatków zmiennych, które zależą od decyzji władz samorządowych (Jastrzębska, 2012, s. 139).

Ustawodawca może też narzucić wielkość środków na realizację zadań obowiązkowych. Wynikać to może z określenia standardów realizacji zadań lub sposobu ich finansowania (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 126). Czynnikiem wpływającym na samodzielność JST jest zasada równomiernego kształtowania usług publicznych w skali całego kraju, a co się z tym wiąże – ich standaryzacja (Kosek-Wojnar, Surówka, 2002, s. 75). Przykładem tego są zadania w zakresie oświaty czy pomocy społecznej. Ustalone centralnie standardy w obszarze edukacji dotyczą w szczególności: warunków funkcjonowania szkół, zasad bezpieczeństwa i higieny, zasad wynagradzania nauczycieli, zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, zapewnienia pomocy dydaktycznych do realizacji programów, egzaminów i innych zadań wynikających z uchwalonych statutów, udzielania dotacji szkołom niepublicznym itp., zaś w obszarze pomocy społecznej dotyczą: zakresu pomocy społecznej, wypłat różnego rodzaju dodatków, prowadzenia bibliotek publicznych itp. (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 126). Państwo w sposób pośredni oddziałuje na wydatki JST przez określoną obowiązującymi przepisami standaryzację wykonania niektórych zadań. Działania te ograniczają samodzielność wydatkową samorządów, ale jej nie pozbawiają. Samorządy terytorialne nadal mają pewien zakres swobody w ustalaniu wielkości wydatków poprzez dostosowanie realizacji zadań do potrzeb lokalnych. Mają również możliwość podjęcia decyzji o wyższej jakości świadczonej

usługi, pod warunkiem zgodności z ustawami. Możliwości finansowe nierzadko jednak uniemożliwiają takie działania. Państwo nakłada na samorzady lokalne dużą liczbę zadań, czasem nie gwarantując dodatkowych środków, co sprawia, że realizacja zadań na wymagalnym minimalnym poziomie jest już trudna do wykonania. Innym powodem, dla którego JST nie realizują zadań obowiązkowych na wyższym poziomie, a także tych fakultatywnych, mogą być czynniki społeczne. Obawy mieszkańców o niekorzystne skutki realizacji przedsięwzięć mogą powodować konflikty społeczne, opóźnienia, a nawet zaniechanie realizacji inwestycji. Dodatkowo niektóre przedsięwzięcia są o podwyższonym ryzyku, skąd obawa samorządów o konsekwencje prawne i finansowe ich podejmowania. Powoduje to także ich zaniechanie.

Które z zadań są własne, a które zlecone, zależy od władzy ustawodawczej. Podział ten jest bardzo istotny, gdyż decyduje o zakresie swobody decyzyjnej i samodzielności władz lokalnych (Surówka, 1999, s. 16-17).

Determinantami samodzielności wydatkowej są zatem:

- rodzaj wykonywanych zadań;
- regulacje prawne dotyczące sposobu wykonania zadań;
- zakres wydatków sztywnych;
- poziom dochodów własnych;
- możliwość korzystania z dochodów równoważących;
- dostęp do rynków pożyczkowych (Kosek-Wojnar, 2006, s. 85).

Podział państwa na JST wpływa na zakres oraz rodzaj realizowanych zadań przez poszczególne jednostki. Gminy realizują zadania o charakterze lokalnym, które mają przede wszystkim charakter usługowy. Powiaty zajmują się zadaniami publicznymi o charakterze ponadgminnym. Województwa z kolei realizują zadania na poziomie regionalnym o charakterze gospodarczym i społecznym. Samorząd wojewódzki zajmuje się tworzeniem strategii rozwoju regionalnego i prowadzeniem polityki rozwoju gospodarczego danego regionu. Odrębne akty prawne – ustawy i rozporządzenia, regulują kompetencje, obszar oraz zakres, jaki mają poszczególne JST w realizacji tych zadań. Nie zawsze jednak podział pomiędzy JST jest klarowny. Powoduje to rozmycie odpowiedzialności za realizację tych zadań, co skutkuje niekorzystnym wpływem na ich realizację.

#### **1.4. Mierniki samodzielności wydatkowej gmin**

Do oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego stosuje się mierniki, czyli relacje co najmniej dwóch wartości, które niosą za sobą pewien zasób informacji. Wśród mierników wyróżnia się te o charakterze finansowym lub niefinansowym. Mierniki określające samodzielność finansową mają najczęściej charakter finansowy.

Mierniki samodzielności finansowej, w tym wydatkowej, konstruowane są na podstawie przyjętych definicji samodzielności finansowej. Konstrukcja miernika zaproponowanego przez Filipiak opiera się na definicji S. Owsiaka. Stwierdził on, że realizacja zadań publicznych jest możliwa pod warunkiem zapewnienia możliwości wyłącznego kształtowania wydatków budżetowych oraz pozostawienia wypracowanych nadwyżek budżetowych na następne lata i przeznaczenia ich na cele według własnego uznania (Owsiak, 2005, s. 441). Miernik ten został nazwany ogólnym wskaźnikiem samodzielności finansowej (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 95-96).

Wzór 1.

$$SFO = \frac{DW + SO}{D} \cdot 100$$

*SFO* – ogólny wskaźnik samodzielności finansowej;

*DW* – dochody własne z uwzględnieniem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa;

*SO* – subwencja ogólna;

*D* – dochody budżetu ogółem.

Wskaźnik ten uwzględnia możliwości wydatkowania tych środków, w zakresie których JST posiada pełną swobodę decyzyjną. Dodatkowo powinien on zostać skorygowany o te części subwencji ogólnej, które są uzależnione od konkretnego rodzaju wydatku (Ibidem, s. 96). Im niższa wartość wskaźnika, tym większe uzależnienie samorządu od budżetu państwa, koniunktury gospodarczej, poziomu bezrobocia itp. Polityka wydatkowa w takiej sytuacji powinna być ostrożna.

W celu szczegółowej analizy samodzielności finansowej M. Dylewski zdefiniował trzy wskaźniki, nazywając je odpowiednio: wskaźnikiem samodzielności finansowej dochodowej – *WSFD* (wzór 2), wskaźnikiem samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia – *WSFW<sub>1</sub>* (wzór nr 3) i ogólny wskaźnik samodzielności finansowej nazwał wskaźnikiem samodzielności wydatkowej drugiego stopnia – *WSFW<sub>2</sub>* (*SFO* = *WSFW<sub>2</sub>* wzór nr 1) (Ibidem, s. 100-101).

Wzór 2.

$$WSFD = \frac{DW - DU}{DB} \cdot 100$$

Wzór 3.

$$WSFW_1 = \frac{DW}{DB} \cdot 100$$

*DW* – dochody własne, w tym udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa;

*DU* – udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa;

*SO* – subwencja ogólna;

*DB* – dochody budżetu ogółem.

Wskaźnik *WSFW<sub>1</sub>* określa procentowy udział dochodów własnych, włącznie z dochodami w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem, *WSFW<sub>2</sub>* wskaźnik uwzględnia subwencję ogólną. Wskaźniki te określają rzeczywiste możliwości stanowienia i kreowania dochodów, a także swobody ich wydatkowania (Ibidem, s. 133-135).

Uznaje się, że samodzielność finansowa zdeterminowana jest przez poziom dochodów własnych. Wysoki ich udział w strukturze dochodów sprzyja kształtowaniu przez JST własnej polityki finansowej, a co się z tym wiąże – sprzyja rozwojowi danej jednostki (Zawora, 2008, s. 40).

Wzór 4.

$$U_{DW} = \frac{DW}{W_G}$$

*U<sub>DW</sub>* – wskaźnik pokrycia wydatków dochodami własnymi;

*W<sub>G</sub>* – wydatki samorządowe ogółem;

*DW* – dochody własne.

Brak jest rozstrzygnięć dotyczących poziomu dochodów własnych w dochodach ogółem i w wydatkach ogółem gwarantującego samodzielność finansową JST. Pomimo tego, że nie są zdefiniowane granice pozwalające na określenie stopnia samodzielności JST, to wyższa wartość tego wskaźnika może świadczyć o większej samodzielności wydatkowej. Dodatkowa trudność w interpretacji tego wskaźnika może wynikać z różnej kwalifikacji uzyskiwanych dochodów do dochodów własnych czy obcych (Ibidem, s. 40). Z tego też względu wskaźnik ten uzupełniany jest o inne.

Wydatki JST są finansowane dochodami pochodzącymi z różnych źródeł. Inny jest zakres swobody w przypadku dotacji celowej, a inny w przypadku dotacji wyrównawczej. Wskaźnik określający stopień pokrycia wydatków wyrównawczymi dotacjami celowymi daje pełniejszy obraz samodzielności wydatkowej (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 89).

Wzór 5.

$$U_{DW} = \frac{D_C}{W_G}$$

$U_{DW}$  – wskaźnik pokrycia wydatków wyrównawczymi dotacjami celowymi;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$D_C$  – dotacje celowe.

Spadek wartości tego wskaźnika świadczy o mniejszej samodzielności wydatkowej.

Istotnych informacji dla oceny samodzielności wydatkowej dostarcza analiza struktury wydatków w podziale według kryterium ekonomicznego na wydatki bieżące i inwestycyjne. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest jednym z mierników samodzielności finansowej.

Wzór 6.

$$U_I = \frac{W_I}{W_G}$$

$U_I$  – wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych samorządu w wydatkach samorządu;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$W_I$  – wydatki inwestycyjne.

Wydatki inwestycyjne są tymi, które są realizowane w przypadku zaspokojenia bieżących potrzeb lokalnych na odpowiednim poziomie. Wzrost tego wskaźnika świadczy o wzroście samodzielności wydatkowej jednostki (Surówka, 2013, s. 114). Ze względu na cykl procesu inwestycyjnego można wykorzystać średnią badanego wskaźnika z 2 lub 3 ostatnich lat. Udział ten informuje też o preferencjach polityki finansowej władz lokalnych w zakresie podziału środków na potrzeby rozwojowe i na obsługę bieżącą. Rozmiar wydatków inwestycyjnych jest wypadkową zarówno potrzeb lokalnej społeczności, jak i możliwości budżetowych JST. Tak więc zakres i tempo inwestycji są zdeterminowane przez wysokość dochodów, wielkość posiadanego majątku, stan zagospodarowania infrastrukturalnego oraz politykę rozwojową realizowaną przez władze lokalne (Markowska-Bzducha, 2005, s. 153).

Wskaźnikiem uzupełniającym informację o samodzielności wydatkowej jest udział dochodów z podatków oraz opłat lokalnych samorządów w ich wydatkach ogółem (Zawora, 2008, s. 40).

Wzór 7.

$$U_{DWPO} = \frac{D_P + OL}{W_G} \cdot 100\%$$

$U_{DWPO}$  – wskaźnik udziału dochodów z podatków i opłat lokalnych samorządów w ich wydatkach ogółem;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$D_P$  – dochody z podatków;

$OL$  – dochody z opłat lokalnych.

Wymienione we wskaźniku dochody z podatków oraz opłat lokalnych są dochodami podlegającymi najszerszemu władztwu decyzyjnemu JST. Wzrost wartości tego wskaźnika świadczy o większym stopniu finansowania wydatków budżetowych przez dochody własne, co oznacza wzrost samodzielności finansowej, w szczególności wydatkowej.

Udział dotacji celowych w strukturze dochodów obrazuje stopień uzależnienia od zewnętrznych źródeł dochodów, na które JST ma ograniczony wpływ. Wskaźnik udziału dotacji celowych w strukturze dochodów samorządowych (Ibidem, s. 40) świadczy o samodzielności zarówno dochodowej, jak i wydatkowej.

Wzór 8.

$$U_{DC} = \frac{D_C}{D_G} \cdot 100\%$$

$U_{DC}$  – wskaźnik udziału dotacji celowych w strukturze dochodów samorządowych;

$D_C$  – dotacje celowe;

$D_G$  – dochody ogółem.

Wyższa wartość tego wskaźnika świadczy o mniejszej samodzielności finansowej, w tym wydatkowej.

Wydatki bieżące można przełożyć na bieżące funkcjonowanie jednostek samorządu wynikające z realizacji zadań zarówno własnych, jak i zleconych. Wskaźnik udziału wydatków bieżących z pominięciem dotacji na wydatki bieżące w wydatkach bieżących (Kopańska, 2016, s. 36) będzie obrazował bieżące funkcjonowanie JST wynikające z realizacji zadań własnych.

Wzór 9.

$$S_W = \frac{W_{bo} - D_b}{W_{bo}}$$

$S_W$  – wskaźnik udziału wydatków bieżących z pominięciem dotacji na wydatki bieżące w wydatkach bieżących;

$W_{bo}$  – wydatki bieżące ogółem;

$D_b$  – dotacje na wydatki bieżące.

Realizacja zadań własnych i zleconych samorządom finansowanym z uzyskanych dotacji z budżetu państwa, jak też dotacji od innych podmiotów, zmniejsza samodzielność wydatkową. Pomijając dotację w wydatkach bieżących, uzyskuje się wskaźnik, który interpretuje się: im większa wartość wskaźnika, tym większa samodzielność wydatkowa.

Kolejny wskaźnik stanowi udział dochodów z majątku gminy w dochodach ogółem uzyskiwanych przez JST (Zawora, 2008, s. 40).

Wzór 10.

$$U_{DM} = \frac{D_M}{D_G} \cdot 100\%$$

$U_{DM}$  – wskaźnik udziału dochodów z majątku JST w jej dochodach ogółem;

$D_M$  – dochody z majątku JST;

$D_G$  – dochody ogółem.

Dochody z majątku JST są jednym z dochodów podlegających najszerszemu zakresowi władztwa podatkowego. Wzrost wartości tego wskaźnika świadczy o wzroście stopnia samodzielności wydatkowej.

Wskaźnik udziału dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w wydatkach budżetowych jest kolejnym źródłem informacji, dotyczącym poziomu samodzielności wydatkowej. Znaczącą rolę w jej ograniczaniu odgrywa szybszy wzrost wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, finansowane za pomocą dotacji celowych w porównaniu do wzrostu wydatków JST.

Wzór 11.

$$U_D = \frac{D_{CA}}{W_G}$$

$U_D$  – wskaźnik udziału dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach samorządu;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$D_{CA}$  – dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej.

Wzrost udziału tych dotacji w finansowaniu wydatków świadczy o rosnącym zakresie zadań wykonywanych przez JST (Surówka, 2013, s. 115).

Oprócz zadań finansowanych z dotacji, JST są zobowiązane do realizacji zadań, finansowanych w kwotach niezależnych od ich decyzji, tj. np. wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, dotacje przekazywane innym podmiotom, np. prowadzącym szkoły czy przedszkola na terenie danej jednostki oraz wypłaty do innych samorządów (Kopańska, 2016, s. 36). Takim wskaźnikiem może być wskaźnik udziału wydatków bieżących z pominięciem dotacji na wydatki bieżące w wydatkach bieżących ogółem.

Wzór 12.

$$WD = \frac{W_{bo} - D_b - J - D_{OS}}{W_{bo}}$$

$WD$  – wskaźnik udziału wydatków bieżących z pominięciem dotacji na wydatki bieżące w wydatkach bieżących;

$W_{bo}$  – wydatki bieżące ogółem;

$D_b$  – dotacje na wydatki bieżące;

$D_{OS}$  – dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz do innych samorządów, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli;

$J$  – wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej.



Wzrost wartości tego wskaźnika będzie świadczyć o wzroście samodzielności samorządów w dokonywaniu wydatków.

Podobne własności będzie miał kolejny wskaźnik określający stopień samodzielności wydatkowej, na którą wpływa realizacja zadań w zakresie oświatowym (Kopańska, 2013, s. 37).

Wzór 13.

$$WO = \frac{W_{bo} - D_b - J - D_{os} - Wyn_{os}}{W_{bo}}$$

$WO$  – wskaźnik określający stopień samodzielności wydatkowej, na którą wpływają realizacja zakresie zadań oświatowych;

$W_{bo}$  – wydatki bieżące ogółem;

$D_b$  – uzyskane dotacje na wydatki bieżące;

$J$  – wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej;

$D_{os}$  – dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz do innych samorządów, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli;

$Wyn_{os}$  – wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminy.

Miernik ten dotyczy wydatków na zadania własne, lecz po wyeliminowaniu tych wydatków, które finansowane są z budżetu jednostek, a wielkość ich jest na ogół stała, lecz obciążająca budżet JST. Są to wydatki na prowadzenie szkół, a co się z tym wiąże – na wynagrodzenia nauczycieli, dodatki do nich i inne, które regulowane są przez ustawy. Wraz ze wzrostem wartości omawianego wskaźnika następuje wzrost samodzielności wydatkowej.

W kolejnym mierniku uwzględniony jest też udział tych środków, które uwzględniają realizację zadań oświatowych. Jest to wskaźnik udziału dochodów własnych i subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem (Zawora, 2008, s. 190-191).

Wzór 14.

$$U_{DWS} = \frac{D_{DW} + SO - SEDU}{W_G} \cdot 100\%$$

$U_{DWS}$  – wskaźnik udziału dochodów własnych i subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$D_{DW}$  – dochody własne;

$SO$  – subwencja ogólna;

$SEDU$  – część oświatowa subwencji ogólnej.

Miernik ten wynika z szerszego podejścia do środków własnych. Przyjmuje się, że środki własne rozumiane są jako wszystkie źródła dochodów, którymi swobodnie może dysponować jednostka samorządowa. Oprócz dochodów własnych uwzględnia się część środków uzyskiwanych w ramach subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową.

Wśród zadań własnych realizowanych obligatoryjnie przez JST są takie realizacje, na które znaczący wpływ mają decyzje samorządu lokalnego. W Polsce mogą to być zadania z zakresu kultury i sportu. Wskaźnik ten obrazuje udział wydatków bieżących na kulturę oraz sport w wydatkach bieżących (Kopańska, 2016, s. 37).

Wzór 15.

$$WK = \frac{W_{bk} + W_{bs}}{W_{bo}}$$

$WK$  – wskaźnik określający stopień samodzielności wydatkowej, na którą wpływa realizacja w zakresie kultury i sportu;

$W_{bo}$  – wydatki bieżące ogółem;

$W_{bk}$  – wydatki bieżące na kulturę;

$W_{bs}$  – wydatki bieżące na sport.

Wartość tego miernika świadczy o samodzielności wydatkowej. Wyższa jego wartość wskazuje na większą samodzielność wydatkową.

Dodatkowo do pomiaru samodzielności wydatkowej w szerokim ujęciu, tj. na tle całego sektora finansów publicznych, stosuje się mierniki uwzględniające udział wydatków gmin w wydatkach publicznych oraz w PKB.

Wzór 16.

$$U_W = \frac{W_G}{W} \cdot 100\%$$

Wzór 17.

$$U_{PKB} = \frac{W_G}{PKB} \cdot 100\%$$

$U_W$  – wskaźnik udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych;

$U_{PKB}$  – wskaźnik udziału wydatków samorządowych w PKB;

$W_G$  – wydatki samorządowe ogółem;

$W$  – wydatki publiczne ogółem;

$PKB$  – Produkt Krajowy Brutto.

Wskaźniki te stosowane są w opracowaniach zachodnioeuropejskich i interpretowane zgodnie z tabelą 4.

Tabela 4

*Analiza wskaźnika udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych i PKB*

$U_W$	$U_{PKB}$	Wnioski
(0%,20%>	(0%,7%>	państwo z rozpoczętymi procesami decentralizacji
(20%,26%>	(7%,10%>	państwo z zaawansowanymi procesami decentralizacji
powyżej 26%	powyżej 10%	państwo z ukształtowanymi strukturami samorządowymi

Źródło: opracowane własne na podstawie *Samodzielność finansowa polskich gmin*, E. Markowska-Bzducha, 2005, Radom: Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, s. 134.

## Rozdział 2. Kondycja finansowa gmin jako podstawa rozwoju lokalnego

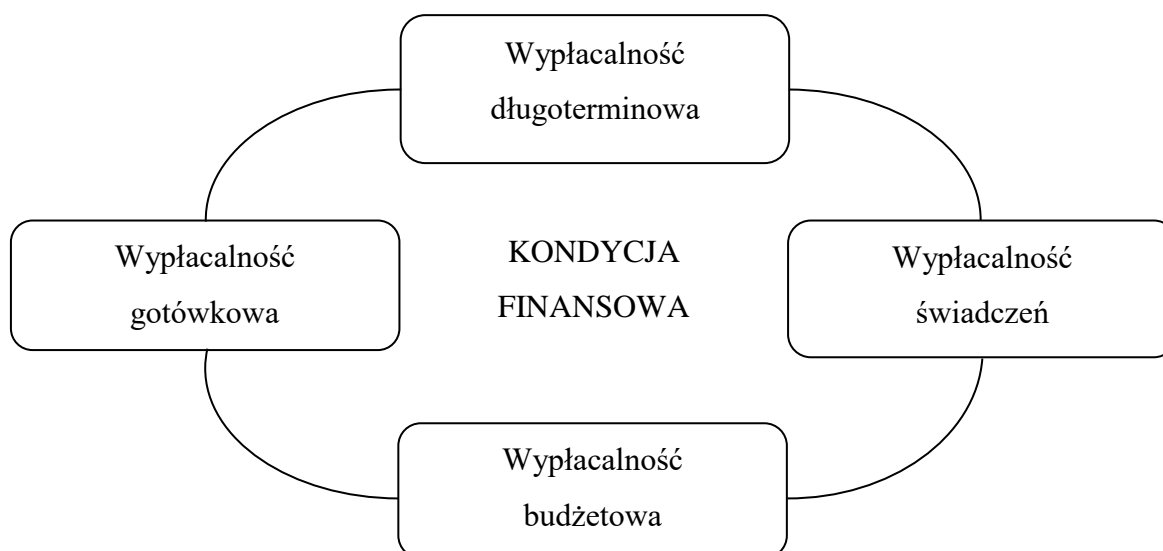
### 2.1. Pojęcie kondycji finansowej gminy

Działalność samorządu terytorialnego dotyczy realizacji zadań o charakterze publicznym oraz wiąże się z zarządzaniem i gospodarowaniem środkami finansowymi. Podejmowane przez samorządy decyzje powiązane są z sytuacją ich finansów lub inaczej – z kondycją finansową. Pojęcie „kondycja finansowa” często używane jest w literaturze, ale nie ma ogólnie przyjętej definicji. Termin ten może mieć wiele różnych znaczeń. Kondycja finansowa może dotyczyć wypłacalności gotówkowej, wypłacalności budżetowej, wypłacalności długoterminowej, jak również gwarancji utrzymania poziomu świadczenia usług (Groves, Godsey, Shulman, 1981, s. 6). Można zatem mówić o czterech wymiarach wypłacalności samorządu:

- Wypłacalność gotówkowa w wąskim rozumieniu księgowym dotyczy zdolności do generowania wystarczającej ilości środków pieniężnych w celu zapewnienia płynności, a tym samym możliwości spłacenia obciążeń finansowych w krótkim okresie.
- Wypłacalność budżetowa to zdolności gmin do generowania dochodów na poziomie umożliwiającym wypełnienie własnych zobowiązań bez ponoszenia deficytu.
- Wypłacalność długoterminowa to zdolność jednostki samorządu do ponoszenia wszystkich kosztów własnej działalności, w tym zobowiązań dotyczących wydatków pojawiających się w każdym rocznym budżecie, jak również i tych, które się pojawiają tylko w danym roku i muszą być wtedy zrealizowane, np. obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych lub wyroków sądowych, remonty, wyposażenie, zakup towarów. Istotne jest zachowanie długotrwałej równowagi pomiędzy przychodami i kosztami, czyli tzw. „długoterminowej wypłacalności”.
- Wypłacalność świadczeń to zdolność lokalnego rządu do zapewnienia odpowiedniego poziomu i jakości wykonywanych usług na rzecz społeczności lokalnej. Świadczą one o dobrobycie społeczeństwa.

Należy podkreślić, że między tymi czterema wymiarami wypłacalności samorządowej istnieje wzajemne powiązanie i przy budowie pojęcia kondycji finansowej gminy często uwzględnia się je wszystkie (Wang, Dennis, Tu, 2007, s. 4).

Kondycja finansowa może być zatem szeroko zdefiniowana jako zdolność samorządu do wypełniania bieżących zobowiązań w ciągu roku podatkowego (wypłacalność budżetowa), jego zdolność do spłacania bieżących zobowiązań (wypłacalność gotówkowa) i utrzymania istniejących usług na aktualnym poziomie (poziom wypłacalności na poziomie usług), jak też spełnienie wymaganych zobowiązań w przyszłości (wypłacalność długoterminowa) (Kioko, 2013, s. 169) – rysunek 4.



Rysunek 4. Elementy kondycji finansowej.  
Źródło: opracowanie własne.

Kondycja finansowa często jest szeroko rozumiana jako zdolność samorządu terytorialnego do stałego finansowania swoich usług i jest to zarazem potencjał JST, jej zrównoważony rozwój, elastyczność i stabilność w kontekście rzeczywistości gospodarczej oraz finansowej. W związku z tym stan finansowy gminy można zdefiniować jako gotowość władz do spełnienia należnych zobowiązań i zapewnienie obiecanych wcześniej wyborcom publicznych świadczeń (Kamnikar, Kamnikar, Deal, 2006, s. 31).

W poszukiwaniu definicji kondycji finansowej można także uwzględnić działalność międzynarodowych organizacji zrzeszających ekspertów z zakresu zarządzania samorządem lokalnym, które w oparciu o badania naukowe zajmują się m.in. analizą umożliwiającą ocenę działalności finansowej samorządu. Niektóre z nich podają definicję kondycji finansowej, w oparciu o którą budują jej mierniki.

International City/Country Management Association (ICMA) przyjmuje pojęcie „kondycja finansowa” jako zdolność rządu do ciągłego finansowania usług na aktualnym poziomie, przy zachowaniu odporności na możliwe niesymetryczne i symetryczne ryzyko oraz naturalnie zachodzące zmiany w czasie (Rivenbark, Roenigk, Allison, 2010, s. 154). ICMA posługuje się również definicją kondycji finansowej podaną przez m.in. Kioko, Groves, która obejmuje wypłacalność gotówkową, budżetową, długoterminową i wypłacalność usług (Cabaleiro Casal, Buch Gómez, Vaamonde, 2014, s. 111).

Government Accounting Standards Board (GASB) z kolei określa kondycję finansową jako prawdopodobieństwo, że samorząd spełni swoje aktualne i przyszłe zobowiązania wobec wierzycieli, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców oraz innych (Berne, 1992, s. 127). Jest to także zdolność do:

- generowania wystarczającej ilości środków pieniężnych w przeciągu 30 lub 60 dni do zapłaty bieżących rachunków;
- generowanie wystarczających dochodów, pozwalających na pokrycie wydatków bez zaciągania długów w danym okresie budżetowym;
- w dłuższej perspektywie zdolność do pokrycia wszystkich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej;
- zdolność do świadczenia usług na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo oraz dobrobyt społeczności lokalnej (Groves, Valente, 1994, s. 56).

Kondycja finansowa to zdolność samorządu do wywiązania się ze swoich zobowiązań i sfinansowania usług wymaganych przez wyborców (Mead, 2001, s. 10).

Z kolei według Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) kondycja finansowa powinna uwzględniać:

- zrównoważenie – stopień, w jakim samorząd może utrzymać dotychczasową swoją działalność bez zwiększania zadłużenia czy też dodatkowych obciążeń podatkowych;
- elastyczność – poziom możliwego zadłużenia lub nałożonych obciążeń podatkowych, dzięki którym możliwe będzie zaspokojenie istniejących zobowiązań;
- wrażliwość, podatność – poziom, do którego samorząd może zwiększyć swoje zobowiązania finansowe w celu zaspokajania rosnących potrzeb społeczności, przy warunkach ograniczających ten poziom do takiego, który nie wpłynie na wywiązanie się z tych zobowiązań (Cabaleiro Casal, Buch Gómez, Vaamonde, 2014, s. 111).

Pojęcie „kondycja finansowa” pojawia się też w literaturze polskiej. Według R. Kowalaka, sytuacja finansowa jest stanem finansów podmiotu gospodarczego, który wyraża jego wypłacalność, zdolność do generowania zysków oraz powiększania zasobów majątkowych i kapitałowych (2003, s. 11). E. Siemińska twierdzi, że kondycja finansowa to sytuacja finansowa, będąca rezultatem podejmowanych decyzji gospodarczych (2002, s. 9). Efektem podejmowanych decyzji ma być dostarczenie dóbr oraz usług na akceptowalnym przez społeczność lokalną poziomie i możliwość wpływania na efektywność gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi, czyli wpływ na sytuację finansową JST. B. Filipiak grupuje rodzaje decyzji finansowych w zależności od obszaru ich podejmowania, okresu oddziaływania i sfery zarządzania (tabela 5).

Tabela 5

*Decyzje finansowe podejmowane w JST*

Kryterium	Rodzaj decyzji	Opis, zakres
Obszar podejmowanych decyzji	operacyjne	związane z bieżącym zarządzaniem, w szczególności z dostarczaniem dóbr i usług, czyli: ustalenie programu, zakup czynników do produkcji, wycena i kalkulacja zadań. Ponadto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• sprzedaż zbędnego majątku,</li> <li>• ustalenie polityki kredytowej w stosunku do dostarczania dóbr i usług,</li> <li>• planowanie i alokacja przejściowo wolnych środków,</li> <li>• utrzymanie płynności finansowej.</li> </ul>
	inwestycyjne	związane z alokacją środków w inwestycje, które zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej, czyli zakup, modernizacja majątku trwałego.
	dywestycyjne	związane z gospodarowaniem majątkiem, a w szczególności ze zbyciem finansowym lub rzeczowym majątku.
	dotyczące finansowania	związane z wyborem źródeł finansowania, czyli pozyskiwanie zwrotnych i bezzwrotnych środków na realizację zadań; zmiany źródeł finansowania.
Okres oddziaływania	krótkoterminowe	skutki dotyczą jednego roku budżetowego.
	długoterminowe	skutki wykraczają poza jeden rok budżetowy.
Sfera zarządzania	bieżące	dotyczą działalności JST i mogą mieć skutki w dłuższej perspektywie czasowej.
	majątkowe	dotyczą majątku, głównie zakupów, remontów, umów związanych z dzierżawą, sprzedażami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, B. Filipiak, 2009, Warszawa: Difin, s. 18.

Wszystkie podejmowane przez JST decyzje, w szczególności związane z finansami, obarczone są ryzykiem, którego poziom jest zróżnicowany. Samorząd powinien podejmować decyzje optymalne. Poprzedzone powinny być one dokładną obserwacją zmieniającego się otoczenia, analizą i pomiarem ryzyka, co pozwoliłoby na zmniejszenie prawdopodobieństwa podjęcia niewłaściwej decyzji, której skutki mogłyby doprowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej gminy.

W celu zapewnienia stabilnej sytuacji finansowej, gmina musi mieć trwałą zdolność do:

- finansowania świadczonych usług;
- obsługi finansowej i zapewnienia dochodów;
- finansowania podjętych inwestycji;
- utrzymania obiektów gminnych we właściwym stanie;
- zapewnienia finansowania zobowiązań przyszłych.

Na stan finansów może także wpłynąć struktura społeczności lokalnej. Może ona ulec zmianie w miarę upływu czasu i spowodować zmianę obciążeń finansowych. Wzrost populacji gminy może wywołać zwiększenie nakładów na infrastrukturę i świadczone przez gminę usługi. Z kolei spadek populacji może spowodować konieczność utrzymywania infrastruktury pomimo zmniejszenia jej finansowania przez malejącą społeczność. Zmiana struktury populacji może tworzyć nieprzewidziane skutki finansowe

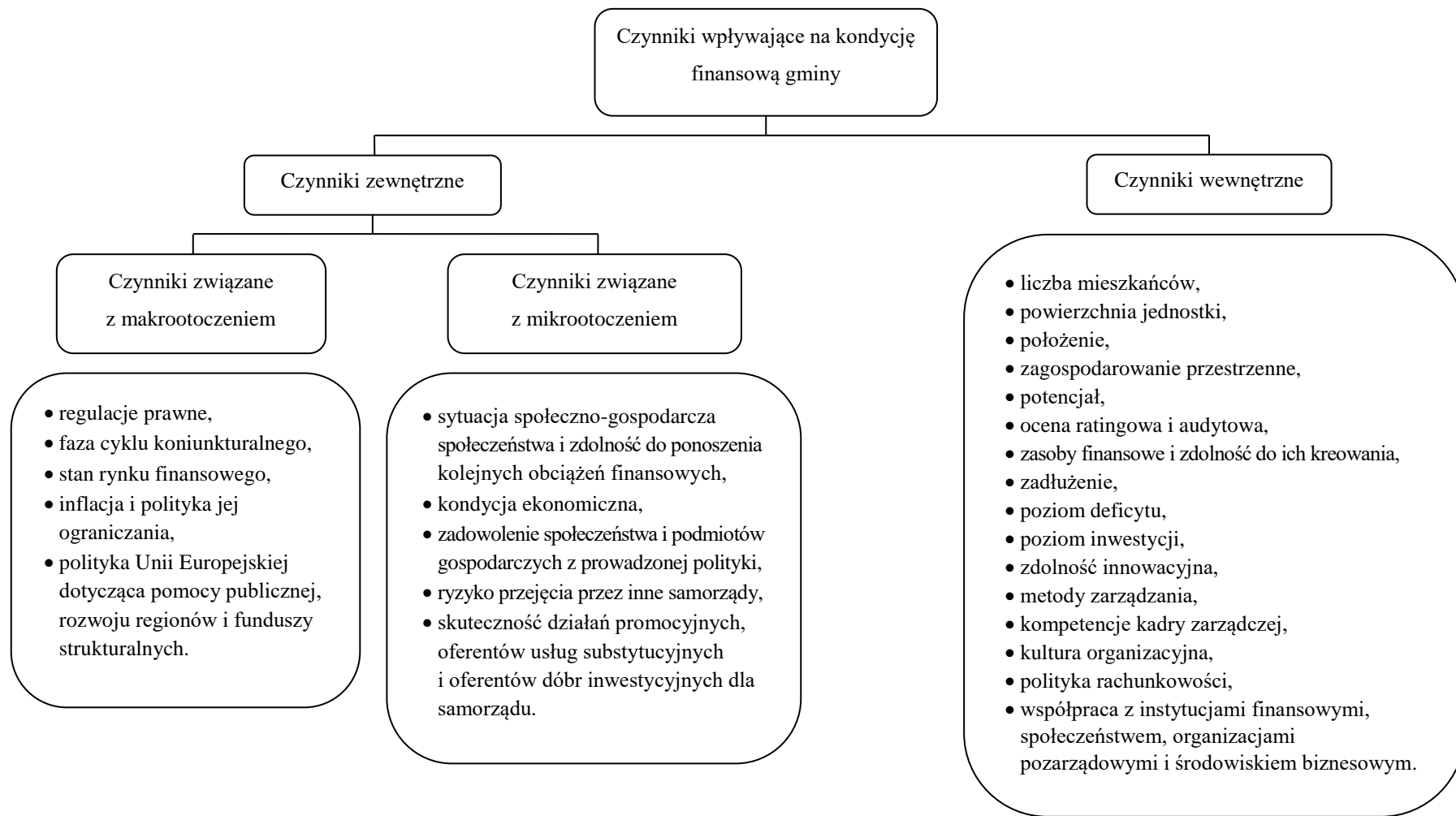
Pojęcie „kondycja finansowa” ma charakter złożony. Analiza kondycji finansowej gminy wymaga zwrócenia uwagi na szereg różnych czynników, które istotnie na nią wpływają. Klasyfikacja tych czynników zależy od kryterium podziału. Przykładowy podział ilustrują: tabela 6 i rysunek 5.

Tabela 6

*Klasyfikacja czynników determinujących kondycję finansową gmin*

<b>Kryterium podziału czynników</b>	<b>Czynniki</b>
Zainteresowania społeczeństwa	oczekiwania: <ul style="list-style-type: none"> <li>• w zakresie realizacji zadań sztywnych,</li> <li>• w zakresie podjęcia i realizacji zadań nowych,</li> <li>• w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego,</li> <li>• przedsiębiorców w zakresie wykorzystania instrumentów pomocy publicznej.</li> </ul>
Dawców kapitału	wynikające z: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prawa,</li> <li>• prowadzonej polityki i umowy koalicyjnej,</li> <li>• aktywności społeczno-gospodarczej.</li> </ul>
Strategicznych czynników sukcesu	związane z: <ul style="list-style-type: none"> <li>• odbiorcami usług i świadczeń,</li> <li>• procesami wewnętrznymi,</li> <li>• bieżącą realizacją zadań,</li> <li>• rozwojem,</li> <li>• działalnością inwestycyjną.</li> </ul>
Czynniki finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przepływy pieniężne (wzrost sprzedaży usług płatnych, wzrost wpływów podatkowych, wzrost wykorzystania środków Unii Europejskiej),</li> <li>• sytuacja na rynkach finansowych (kształtowanie się ceny na pieniądź, skłonności inwestorów do ryzyka, wahania koniunkturalne na rynkach finansowych, scoring),</li> <li>• wartość aktywności inwestycyjnej oraz jej skutki finansowe.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, B. Filipiak, 2009, Warszawa: Difin, s. 19.



Rysunek 5. Czynniki wpływające na kondycję gminy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, B. Filipiak, 2009, Warszawa: Difin, s. 20-21.

Kondycja finansowa JST może ulegać zmianie. Powodem takich wahań może być np. zmieniający się poziom cen usług. Zmieniające się ceny przy tych samych dochodach mają wpływ na możliwość realizacji przez gminę podjętych zobowiązań. Również zmieniający się zakres realizowanych zadań (wynikający ze zmieniającego się otoczenia gospodarczego czy prawnego) przy stałym budżecie będzie miał wpływ na sytuację finansową gminy.

Analiza kondycji finansowej samorządów lokalnych jest utrudniona ze względu na:

- istnienie kilku standardów, którymi można mierzyć finanse samorządowe;
- trudności finansowe pojawiające się stopniowo;
- różnice w populacjach, rejestracjach lub innych cechach demograficznych;
- brak przejrzystych form rozpowszechniania i formatów, które można wykorzystać do oceny sytuacji finansowej (Shol, Peddle, Thurmaier, Wood, Kuhn, 2009, s. 76).

Uwzględniając omówione wcześniej różne aspekty przedstawiania pojęcia „kondycja finansowa gminy”, w pracy przyjęto następującą definicję: Kondycja finansowa gminy to zdolność gminy do:

- nieprzerwanego finansowania usług świadczonych przez nią na rzecz społeczności lokalnej, przy jednoczesnym zapewnieniu: wymaganego poziomu usług, zabezpieczeniu finansowania w zmiennych warunkach gospodarczych oraz demograficznych w skali lokalnej i regionalnej;
- osiągnięcia równowagi budżetowej;
- powiększania majątku gminnego.

## 2.2. Mierniki oceny kondycji finansowej

Ważnym elementem oceny kondycji finansowej gminy jest jej pomiar. Ze względu brak jednoznacznej definicji pojęcia „kondycja finansowa” i abstrakcyjność tego terminu, nie ma jednej metody jej pomiaru. W literaturze stosuje się dwa zasadnicze podejścia do pomiaru kondycji finansowej. Jest to pomiar za pomocą wielu miar empirycznych oraz przy użyciu miary syntetycznej (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 39).

Pomiar za pomocą wielu zmiennych polega na analizie wskaźnikowej. Ocena dokonywana jest na podstawie interpretacji poszczególnych wskaźników i analizy ich trendu. Sposób ten pozwala na zbadanie różnych obszarów finansów samorządowych (Ibidem, s. 40).

W literaturze przedmiotu występuje wiele wskaźników, które są wykorzystywane do analizy, oceny i monitorowania sytuacji finansowej samorządu lokalnego. Istnieje wiele koncepcji wskaźników finansowych, zaproponowanych m.in. przez ICMA, GASB czy rządy różnych krajów. Często przyjmowane wskaźniki to: wskaźnik szybkiej płynności (Quick Ratio), wskaźnik zadłużenia (Debt Ratio), wskaźnik usług ciągłych (Continuing Services Ratio) oraz wskaźnik przychodów lokalnych (Local Revenues) (Rusmin, Astami, Scully, 2014, s. 95).

Quick Ratio, czyli wskaźnik szybkiej płynności, służy do oceny zdolności rządu do spłaty bieżących zobowiązań finansowych szybkimi aktywami, które obejmują środki pieniężne, bieżące inwestycje i należności. Wartość wskaźnika wyznacza się jako iloraz szybkich aktywów przez zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość tego wskaźnika to 1-1,2, a poziom niższy od 0,9 świadczy o trudnościach w wywiązaniu się z zobowiązań finansowych.



Debt Ratio, czyli wskaźnik zadłużenia, wskazuje procentowy udział finansowania aktywów przez kapitał obcy. Wskaźnik ten mierzy stopień, w jakim aktywa rządu finansowane są poprzez zaciąganie pożyczek i inne zobowiązania długoterminowe. Jest on ilorazem sumy zobowiązań długoterminowych, krótkoterminowych, rezerw na zobowiązania i funduszy specjalnych przez sumę wszystkich aktywów. Im niższy wskaźnik zadłużenia, tym lepsza ochrona dla wierzycieli. Oznacza to, że samorzady zwiększyły środki na świadczenie usług publicznych.

Kolejny ze wskaźników – Continuing Services Ratio, czyli wskaźnik usług ciągłych – mówi o zdolności samorządu do utrzymania świadczenia podstawowych usług. Wskazuje stopień, w jakim nieograniczone zasoby netto samorządu mogą wspierać w sposób ciągły usługi świadczone obywatelom. Im wyższy wskaźnik, tym większe są nieograniczone zasoby netto, na które zostały zgromadzone środki finansowe.

Wskaźnik Local Revenues, czyli wskaźnik przychodów lokalnych, wskazuje poziom przychodów lokalnych. Im wskaźnik większy, tym silniejsza jest jego zdolność do finansowania usług publicznych oraz świadczenie tych usług na wyższym poziomie.

Wśród często stosowanych tego typu ocen sytuacji finansowej jednostek samorządów terytorialnych jest system opracowany przez ICMA The Financial Trend Monitoring System (FTMS), który bada cztery obszary finansów: dochody, wydatki, położenie operacyjne oraz strukturę zadłużenia. Opracowany na zestawie 36 wskaźników, wyznaczony jest dla co najmniej 5-letnich okresów, aby pokazywać „trendy ostrzegawcze”. System ten pozwala na identyfikację trendów finansowych, wpływających na różne obszary kondycji finansowej, co daje możliwość ostrzegania przed niewypłacalnością. Wadą tego systemu jest konieczność posiadania dużej ilości danych, których często nie można znaleźć w regularnych sprawozdaniach finansowych lub zorganizowane są w formatach niepozwalających na wyznaczenie wskaźników (Honadle, Costa, Cigler, 2004, s. 160-161).

Innym zestawem wskaźników do oceny kondycji finansowej jest dziesięciopunktowy test kondycji finansowej Browna, który zaproponował metodę badania kondycji finansowej dla małych amerykańskich społeczności, tzn. takich, w jakich liczba mieszkańców jest mniejsza od 100 tys. mieszkańców. Zaproponowane przez niego wskaźniki to (Brown, 1993, s. 22):

- 1) dochody ogółem na liczbę mieszkańców;
- 2) udział dochodów własnych w dochodach ogółem;
- 3) transfery z innych źródeł w dochodach ogółem;
- 4) wydatki bieżące na wydatki ogółem;
- 5) dochody ogółem na wydatki ogółem;
- 6) saldo wolnych środków w dochodach ogółem;
- 7) środki pieniężne i inwestycyjne w dochodach na zobowiązania;
- 8) zobowiązania na dochody ogółem;
- 9) zobowiązania na mieszkańca;
- 10) koszt obsługi długu w dochodach ogółem.

Jak twierdzą C.S. Maher i K. Nollenberger, zaproponowane przez Browna wskaźniki posiadają słabe strony, takie jak: wrażliwość na czas, pomijanie, np. usług użyteczności publicznej, koncentrowanie się wyłącznie na funduszach rządowych, jak również brak gwarancji długoterminowej porównywalnej perspektywy dla kondycji finansowej małych miast. Zaproponowali podział tych wskaźników i następującą ich modyfikację (Maher, Nollenberger, 2009, s. 62) – tabela 7.

Tabela 7

## Wskaźniki do oceny kondycji finansowej

Typ	Wskaźnik	Opis
Wskaźniki dochodowe	$\frac{\text{dochody ogółem}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$	wskazuje rzeczywisty dochód w stosunku do zmian w populacji; spadek dochodu na mieszkańca w czasie (przy stałym kursie dolara) wymaga analizy oraz opracowania programu naprawczego.
	$\frac{\text{dochody z źródeł państwowych}}{\text{dochody ogółem}}$	wskazuje poziom uzależnienia od innych jednostek (stanowych, narodowych, lokalnych); wysoka wartość wskaźnika świadczyć może o zmniejszeniu stopnia samodzielności jednostki.
	$\frac{\text{dochody z innych źródeł}}{\text{dochody ogółem}}$	wskazuje stopień uzależnienia dochodów od dochodów z podatków; wysoki wskaźnik świadczy o dochodach z tego źródła.
Wskaźniki wydatków	$\frac{\text{wydatki ogółem}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$	wskazuje wielkość wydatków na jednego mieszkańca; wskaźnik ten pozwala na analizę wzrostu wydatków na mieszkańca przy stałym kursie dolara, a także na analizę wagi tego wzrostu.
Wskaźniki pozycji operacyjnej	$\frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{dochody ogółem}}$	wskazuje udział nadwyżki operacyjnej w dochodach; informuje o zdolności kredytowej JST.
	$\frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{dochody bez dotacji celowych}}$	wskazuje udział nadwyżki operacyjnej w dochodach z pominięciem środków przeznaczonych na zadania specjalne; spadek tego wskaźnika w czasie może być niepokojący.
	$\frac{\text{całkowita wartość środków i inwestycji}}{\text{zobowiązania ogółem}}$	mierzy możliwości finansowe w przypadku wystąpienia kryzysu finansów.
Wskaźniki struktury długu	$\frac{\text{zobowiązania}}{\text{dochody ogółem}}$	określa wartość długu; agencje kredytowe w USA przyjmują, że nie może przekraczać 10% w danym roku, 20% w poprzednim roku, 50% przez ostatnie 4 lata.
	$\frac{\text{koszt obsługi zadłużenia}}{\text{dochody bieżące}}$	mierzy poziom obsługi zadłużenia w stosunku do dochodów; wzrost obsługi zadłużenia obniża elastyczność wydatków i podnosi koszty stałe; agencje kredytowe w USA uznają koszty obsługi przekraczające 20% przychodów operacyjnych za potencjalny problem; 10% i poniżej jest akceptowalne.
	$\frac{\text{wydatki na świadczenia socjalne}}{\text{dochody ogółem}}$	świadczenia socjalne obejmują emerytury, świadczenia związane z zatrudnieniem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Revisiting Kenneth Brown’s „10-Point Test””, C.S. Maher, K. Nollenberger, 2009, *Government Finance Review*, s. 62.

Do analizy wskaźnikowej kondycji finansowej JST wykorzystuje się zależności występujące pomiędzy zmianami poziomu kategorii finansowych (Jastrzębska, 2005, s. 56, 57), takie jak:

- dochody ogółem i wydatki ogółem a zobowiązania ogółem;
- wynik budżetu a zobowiązania ogółem;
- wynik budżetu a wydatki inwestycyjne;
- dochody własne a dochody ogółem;
- wydatki bieżące a wydatki inwestycyjne;
- wolne środki a wydatki na obsługę długu;
- zobowiązania a wydatki inwestycyjne;
- wydatki na obsługę długu a wydatki inwestycyjne;
- przychody a rozchody związane z zaciąganiem pożyczek i kredytów oraz emisją papierów wartościowych dłużnych.

W celu oceny efektywności i skuteczności prowadzonej przez JST polityki budżetowej, publikowane są wskaźniki do oceny kondycji finansowej. Informują one nie tylko o możliwościach jednostek w zaciąganiu zobowiązań czy możliwościach rozwojowych, ale także pozwalają na porównanie jednostek między sobą. W Polsce MF proponuje wskaźniki pogrupowane na:

- wskaźniki budżetowe;
- wskaźniki na mieszkańca;
- wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych (tabela 8).

Tabela 8

*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST proponowane w latach 2006-2016 określone przez MF*

<b>Wskaźniki budżetowe</b>	
$W_{B1} = \frac{\text{dochody bieżące}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{B2} = \frac{\text{dochody własne}}{\text{dochody ogółem}}$
$W_{B3} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{B4} = \frac{\text{wydatki majątkowe}}{\text{wydatki ogółem}}$
$W_{B5} = \frac{\text{wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń}}{\text{wydatki bieżące}}$	
$W_{B6} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna} + \text{dochody ze sprzedaży majątku}}{\text{dochody ogółem}}$	
$W_{B7} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna} + \text{dochody majątkowe}}{\text{wydatki majątkowe}}$	
<b>Wskaźniki na mieszkańca</b>	
$W_{L1} = \frac{\text{transfery bieżące}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$	$W_{L2} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$
$W_{L3} = \frac{\text{zobowiązania wedle tytułów dłużnych}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$	$W_{L4} = \frac{\text{zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne}}{\text{liczba mieszkańców JST}}$
<b>Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych</b>	
$W_{Z1} = \frac{\text{zobowiązania wedle tytułów dłużnych}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{Z2} = \frac{\text{zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne}}{\text{dochody ogółem}}$
$W_{Z3} = \frac{\text{odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek} + \text{spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek}}{\text{dochody ogółem}}$	
$W_{Z4} = \frac{\text{odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek} + \text{spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek bez rat kapitałowych na projekty unijne R UE}}{\text{dochody ogółem}}$	
$W_{Z5} = \frac{\text{odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek} + \text{spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek}}{\text{dochody własne}}$	
$W_{Z6} = \frac{\text{wykonane wydatki bieżące} + \text{odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek} + \text{spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek}}{\text{dochody bieżące}}$	
$W_{Z7} = \frac{\text{zobowiązania wymagalne}}{\text{zobowiązania wedle tytułów dłużnych}}$	$W_{U1} = \frac{\text{zobowiązania wobec ZUS, KRUS, NFZ}}{\text{dochody ogółem}}$
$W_{U2} = \frac{\text{zobowiązania wobec ZUS, KRUS, NFZ}}{\text{zobowiązania ogółem}}$	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017, MF.

Analiza wskaźnikowa jest ważnym narzędziem w ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu. Prostota w dokonywaniu pomiarów sprawia, że jest ona powszechnie stosowana i daje możliwość porównywania jednostek w przestrzeni i czasie. Niestety, brak uniwersalnych wzorców i wskazania przyczyn zjawisk niekorzystnych, a także niebezpieczeństwo błędnej interpretacji wskaźników to wady tej analizy (Kowalczyk, 2017, s. 115-116).

Ważny jest dobór nie tylko pojedynczych wskaźników i ich zestawów, w celu oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu. W związku z tym, że kondycja finansowa jest zjawiskiem wielowymiarowym, żadna analiza nie jest w stanie dostarczyć jednoznacznych i pewnych rozstrzygnięć związanych z jej oceną. Pomiary w tym względzie, dokonane przy pomocy narzędzi analizy wskaźnikowej, są względne, gdyż każda jednostka charakteryzuje się własną specyfiką i ma własne warunki działania. Porównania muszą być zatem prowadzone przy założeniu dopuszczalnego błędu. Dodatkowo, wskaźniki nie są miarą absolutną, a ich wartość poznawcza jest wysoka w przypadku właściwego dobrania zestawu wskaźników (Filipiak, 2006, s. 143).

Pomiar kondycji finansowej za pomocą miary syntetycznej polega na konstrukcji miernika – indeksu syntetycznego, łączącego pomiary wskaźników diagnostycznych, opisujących omawiane zjawisko w różnych aspektach. Jest wiele metod pozwalających na tworzenie takiego miernika. W każdej z tych metod istotnym elementem jest określenie zestawu wskaźników – zmiennych diagnostycznych, które w sposób wszechstronny charakteryzowałyby kondycję finansową. To od prawidłowego doboru zmiennych diagnostycznych w znacznym stopniu zależą wyniki badania, a nieprawidłowy dobór zmiennych może nawet prowadzić do błędnych wyników. Jako zmienne diagnostyczne najczęściej wybiera się te wskaźniki, które merytorycznie wydają się najważniejsze dla wykonania analizy porównawczej badanych jednostek, a następnie są weryfikowane pod względem formalnym. Stosuje się również procedury statystyczne w celu doboru zmiennych, ale najczęściej łączy się obie metody, czyli w pierwszym etapie dobiera się wskaźniki, a następnie stosuje się procedury statystyczne. Przy ocenie, dobrane zmienne często grupuje się pod względem ich zakresu i wymiaru. Struktura ta zależy od dobranych przez autora badań czynników. Przykładowe podziały wskaźników diagnostycznych na grupy (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 47-57):

- dochody, wydatki, pozycja operacyjna, struktura długu;
- dochody i wydatki, opodatkowanie, zadłużenie, gospodarka;
- wypłacalność gotówkowa, wypłacalność budżetowa, długoterminowa wypłacalność, wypłacalność na poziomie usług;
- wypłacalność krótkoterminowa, wypłacalność budżetowa: elastyczność, niezależność, zrównoważenie, wypłacalność na poziomie usług;
- zrównoważenie, elastyczność, wrażliwość;
- wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca, wskaźniki zadłużenia i zdolności jego obsługi;
- wypłacalność krótkoterminowa, wypłacalność długoterminowa, wypłacalność budżetowa, niezależność finansowa, elastyczność, wypłacalność na poziomie usług;
- dochody, wydatki, możliwości inwestycyjne i płynność finansowa, zadłużenie, aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb.

Powyższe podziały świadczą o wielowymiarowości badanego zagadnienia i zakresu zmiennych w nim przyjętych.

Głównym celem wyznaczenia miary syntetycznej kondycji finansowej jest porządkowanie jednostek samorządu terytorialnego ze względu na poziom kondycji finansowej. Stosowane metody konstrukcji takiej miary różnią się głównie:

- sposobem uwzględniania cech stymulujących i destymulujących, świadczących o kondycji finansowej;
- sposobem normalizacji zmiennych diagnostycznych;
- określeniem wzorca i antywzorca;
- doborem wag dla zmiennych diagnostycznych;
- postacią analityczną funkcji agregującej;
- własnościami miary.

W literaturze stosuje się metody z zakresu statystycznej wielowymiarowej analizy porównawczej do tworzenia wskaźników syntetycznych opisujących stan finansów (tabela 9).

Tabela 9

*Metody tworzenia wskaźnika syntetycznego*

<b>Metoda pomiaru</b>	<b>Autor</b>
Metoda wzorca rozwoju	P. Swaniewicz
Analiza czynnikowa	T. Mercer, M. Gibert
Zsumowanie i uśrednienie wystandaryzowanych wskaźników	X. Wang, L. Dennis
Metoda bonitacyjna	L. Dennis
Analiza głównych składowych	R. Cabaleiro-Casal, A. Vaamonde, E.J. Buch-Gómez
Analiza k-średnich	A. Borowczak, R. Perdał
Metoda wzorca rozwoju TOPIS	A. Bieniasz, Z. Gołaś, A. Łuczak; R. Głowacka-Wołoszyn, F. Wysocki; A. Standar
Metoda tworzenia indeksu HDI	I.T. Ritonga

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, M. Stanny, W. Strzelczyk, 2018, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, s. 47-57.

Badania nad kondycją finansową JST powinny obejmować przedział czasowy, a nie pojedynczy rok. Ma to związek z sytuacją finansów samorządu, mogącą zmieniać się pod wpływem jednorazowych zmian dochodów czy wydatków.

### **2.3. Wpływ kondycji finansowej gminy na rozwój lokalny**

Rozwój lokalny jest zadaniem każdej gminy, mocno skorelowanym z jej kondycją finansową. W literaturze przedmiotu występuje wiele jego definicji.

Według E.J. Blakleya rozwój lokalny to procesy świadomie inicjowane i kreowane przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańców, zmierzające do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów niematerialnych i materialnych (Klimek, 2010, s. 250).

L.G. Gordon uważa, że rozwój lokalny to zmiany w zakresie realizacji zadań samorządów terytorialnych w celu poprawy warunków życia obywateli miast i wsi, stanów, regionów przez podnoszenie jakości usług publicznych (Ibidem, s. 248).

Z kolei A. Klasik zwraca szczególną uwagę na aspekty finansowe i utożsamia rozwój ze wzrostem produktu regionalnego i dochodów pieniężnych oraz polepszeniem jakości życia i środowiska. Rozwój ten obejmuje główne składowe, takie jak: rozwój instytucjonalny, restrukturyzacja działalności gospodarczej, rozwój technologiczny i innowacje, wzrost ruchliwości

zasobów ludzkich i migracja ludności, rozwój kapitału ludzkiego i sektora usług, wzrost jakości środowiska i życia, wzbogacenie tożsamości kulturowej. Rozwój to proces kreowania nowych wartości materialnych i niematerialnych (Ibidem, s. 248).

Według U. Klewińskiej, rozwój lokalny to proces wzrostu jakości życia lokalnych społeczności, który powinien być wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym, czyli bazować na wyborze rozwiązań rozwojowych, które będą ekonomicznie efektywne, społecznie sprawiedliwe i odpowiedzialne, jak również bezpieczne dla środowiska przyrodniczego (Ibidem, s. 254).

E. Bończak-Kucharczyk, L. Cousins, K. Herbst i M. Stewart zwracają uwagę, na to, aby rozwój był zrównoważony, a wszystkie działania mające na celu stymulowanie rozwoju gminy powinny być planowane w taki sposób, żeby rozwojowi gospodarstwu towarzyszyły: dobry stan środowiska naturalnego i dobry stan zdrowia mieszkańców. Rozwój gospodarczy to wzrost produktu wytworzonego i sprzedanego, wyższy niż stopa inflacji wzrost dochodów ludności, przyrost miejsc pracy, wzrost majątku posiadanego przez osoby fizyczne i prawne, realny wzrost dochodów do budżetu gminy, przyrost ludności, wzrost liczby przedsiębiorstw, wzrost liczby osób wykształconych w stosunku do mieszkańców, spadek liczby bezrobotnych, poprawa zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, wzrost standardu życia mieszkańców zarówno pod względem materialnym, jak też w kwestii dostępności do dóbr i usług w oświacie, zdrowiu, kulturze, sporcie, rekreacji, turystyce (Ibidem, s. 255).

Rozwój lokalny jest to cykl zmian zachodzących w społeczeństwie, gospodarce oraz środowisku, których celem jest podniesienie poziomu życia mieszkańców danej społeczności lokalnej. Jest on procesem pozytywnych zmian zarówno ilościowych, jak też jakościowych (Feltynowski, 2009, s. 139). Zmiany te muszą być systematyczne oraz zharmonizowane, prowadzące do stworzenia nowych i poprawy już istniejących zalet użytkowych gminy, zbudowania korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki, jak również zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Brol, 1998, s. 11). Głównym konceptem rozwoju lokalnego jest pobudzanie lub co najmniej utrzymanie działalności gospodarczej i poziomu zatrudnienia na aktualnym poziomie przy wykorzystaniu lokalnych zasobów naturalnych, ludzkich oraz instytucjonalnych (Feltynowski, 2009, s. 139). Do celów rozwoju lokalnego zalicza się zatem:

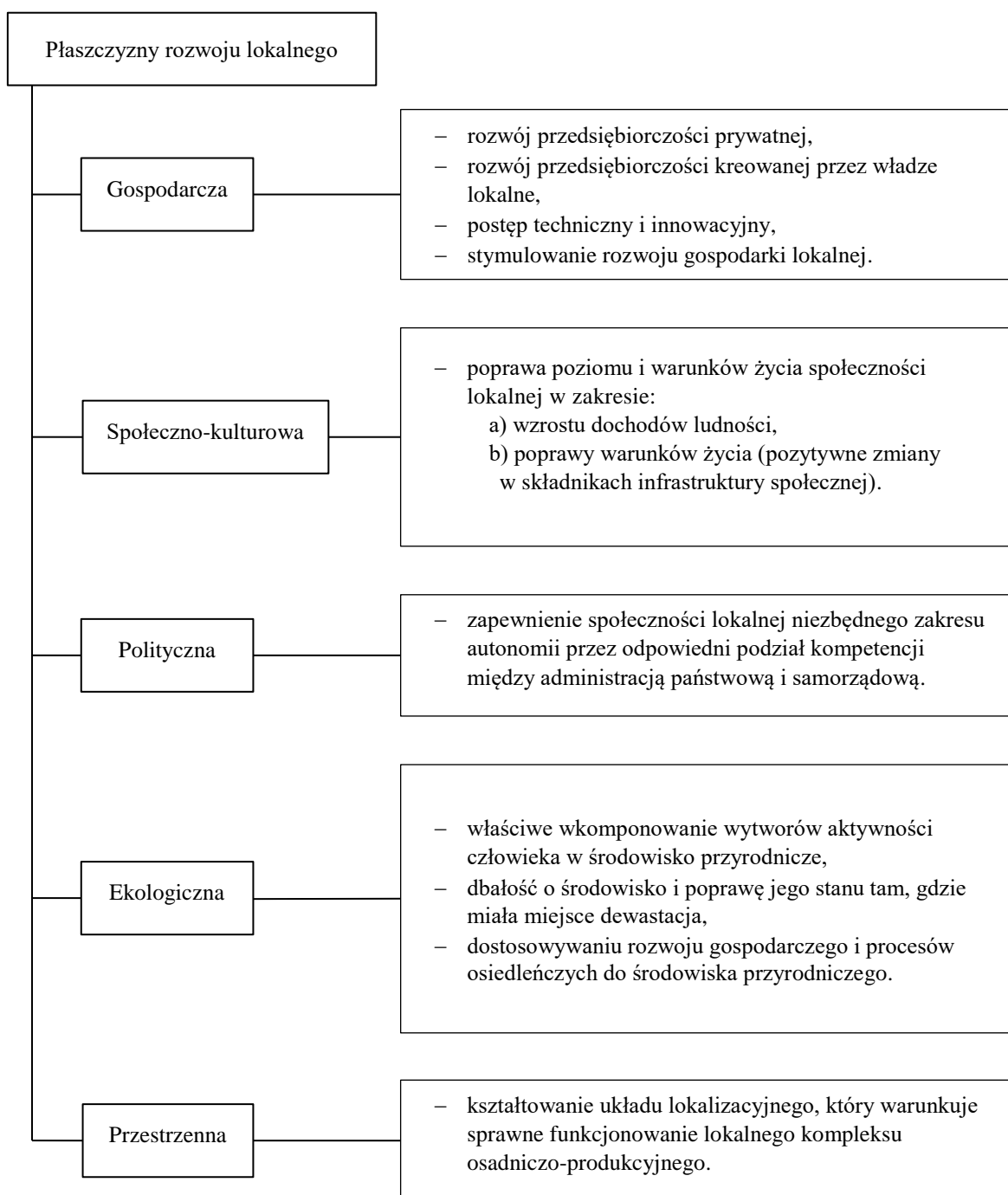
- zapewnienie członkom wspólnoty samorządowej miejsc pracy i dochodów na niezbędnym – w ich odczuciu – poziomie;
- zapewnienie warunków bytu materialnego, w tym – wyżywienie, mieszkanie i przebywanie w środowisku nieszkodzącym zdrowiu;
- zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym możliwość wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem;
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektywy przyszłości, a w tym poczucia stabilności (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju następnego pokolenia (Korenik, Korenik, 2007, s. 34),

a w szczególności:

- maksymalizację dochodów mieszkańców oraz JST;
- maksymalizację poziomu spożycia dóbr materialnych;
- zwiększenie dostępności do placówek usługowych różnych kategorii;
- gwarancję ładu przestrzennego;
- pełne pokrycie potrzeb mieszkańców w strefie materialnej i niektórych potrzebach duchowej (Famulska, Znanińska, 2004, s. 13).

Rozwój lokalny musi być zaplanowany, skoordynowany i sterowany, a także, w miarę potrzeb, modyfikowany przez struktury reprezentujące daną społeczność lokalną. Jest on rozciągnięty w czasie i ma charakter społeczny. Proces ten jest pracochłonny i nowatorski, a także obciążony ryzykiem, w związku z czym wymaga ciągłej kontroli (Parysek, 2001, s. 49).

Rozwój lokalny odbywa się na powiązanych i zależnych od siebie płaszczyznach: gospodarczej, społeczno-kulturowej, politycznej, ekologicznej i przestrzennej (Kudłacz, 2008, s. 108-109). Istotne aspekty funkcjonowania płaszczyzn (komponentów) obrazuje schemat przedstawiony na rysunku 6.



Rysunek 6. Płaszczyzny rozwoju lokalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Rozwój lokalny”, T. Kudłacz, 2008, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, s. 108-109.

W wyniku rozwoju lokalnego następuje w podstawowym zakresie kreowanie nowych wartości, do których zalicza się nowe: rodzaje działalności, firmy i instytucje, miejsca pracy, produkty, dobra i usługi, a także atrakcyjne oferty lokalizacyjne, wysoką jakość środowiska, dostępność różnych usług (Korenik, Korenik, 2007, s. 34).

Zmiany, które decydują o stwierdzeniu, czy na danym terenie nastąpiły: rozwój, stagnacja czy regres, to (Klasik, Kuźnik, 1998, s. 398):

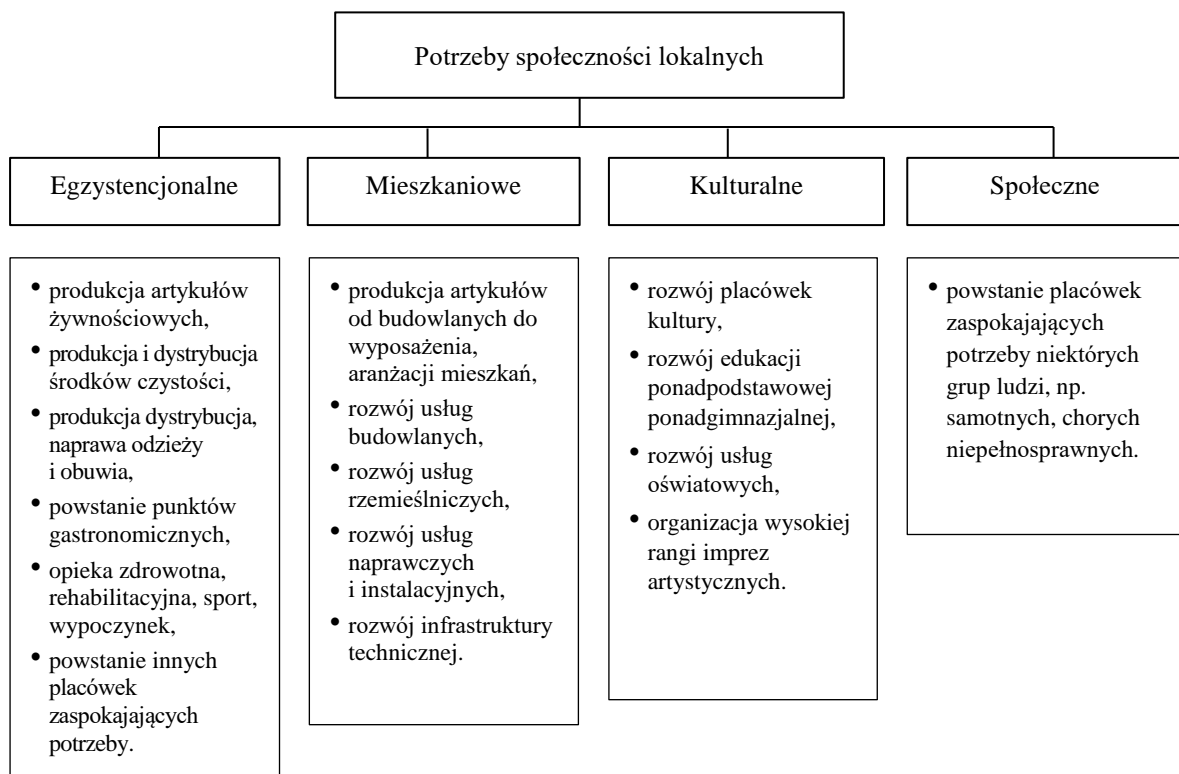
- wzrost gospodarczy i zatrudnienie:
  - przyrost PKB na mieszkańca,
  - nowe przestrzenie i urządzenia gospodarcze,
  - nowe atrakcyjne miejsca pracy
  - spadek bezrobocia;
- wzrost dobrobytu mieszkańców i poprawa jakości życia mieszkańców:
  - wzrost dochodów lokalnych,
  - poprawa warunków pracy, zamieszkania, wypoczynku, a także zdrowotnych i bezpieczeństwa;
- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej:
  - atrakcyjne oferty lokalizacyjne,
  - agresywny marketing mocnych stron,
  - dostępne wysokiej jakości zasoby ludzkie i materialne;
- rozwój technologiczny i innowacje:
  - firmy i produkty zaawansowane technologicznie,
  - rozwój jednostek badawczo-rozwojowych,
  - centra transferu technologii,
  - sieci innowacyjne,
  - środowiska innowacyjne;
- restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczej:
  - restrukturyzacja wewnętrzna firm i wzrost ich siły konkurencyjnej
  - zagospodarowanie terenów przemysłowych,
  - powstanie nowych firm w działalnościach alternatywnych starej bazy ekonomicznej,
  - nowe rynki i kontakty biznesowe;
- rozwój usług oraz zasobów społecznych:
  - wzrost dostępności do specjalistycznych usług, np. medycznych, edukacyjnych, kulturalnych, sportowo rekreacyjnych,
  - nowe formy świadczenia usług społecznych
  - nowe obiekty, urządzenia i instytucje w sferze usług społecznych;
- większa mobilność zawodowa, społeczna i przestrzenna:
  - zmiana struktury zawodowej mieszkańców
  - nowe zawody i kwalifikacje,
  - częstotliwość zmian miejsca pracy,
  - aktywność obywatelska,
  - zaangażowanie w sprawy publiczne;
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej:
  - nowe instytucje administracji publicznej,
  - instytucje wspomaganie rozwoju, promocji i reklamy,
  - wzrost kapitału ludzkiego i finansowego zaangażowania w lokalnej infrastrukturze instytucjonalnej,



- nowe formy organizacyjne,
- partnerstwo publiczno-prawne;
- polepszenie jakości środowiska:
  - przywracanie utraconych wartości przyrodniczych,
  - eliminacja zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska,
  - rozwój infrastruktury ochrony środowiska,
  - rozwój systemów monitoringu ekologicznego,
  - wzrost świadomości ekologicznej;
- wzbogacenie tożsamości, rozwój procesów integracyjnych:
  - nowe komponenty tożsamości lokalnej „powroty do źródeł”,
  - ukształtowanie się nowego wizerunku jednostki terytorialnej,
  - symbole integrujące.

Rozwój lokalny nie jest równomierny i zależy od wielu czynników, które mogą go wzmocnić lub ograniczyć. Do czynników rozwoju lokalnego powszechnie występujących należy zaliczyć: potrzeby społeczności lokalnej, zasoby pracy, poziom inwestycji infrastrukturalnych, potencjał gospodarczy, rynek lokalny i zewnętrzny, potencjał środowiska przyrodniczego, poziom nauki i kultury, technologie oraz innowacje, współpracę międzynarodową, kapitał inwestycyjny oraz zasoby finansowe (Parysek, 2001, s. 73-122).

Rozwój na wszystkich poziomach jest wyznaczany przez potrzeby społeczności lokalnej (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 53). Klasyfikacja tych potrzeb przedstawiona jest na rysunku 7.



Rysunek 7. Potrzeby społeczności lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Podstawy gospodarki lokalnej*, J.J. Parysek, 2001, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 74-77.

Potrzeby społeczności lokalnych rosną z roku na rok. Ich zaspokojenie jest możliwe, gdy znajdują się środki lub też zostaną stworzone korzystne warunki, które pozwolą na podjęcie działalności produkcyjnej lub usługowej. Efektem będzie nie tylko pojawienie się nowych czy dodatkowych miejsc pracy, ale przede wszystkim poprawa warunków życia mieszkańców a także wzrost środków w budżecie gminy pochodzących m.in. z podatków.

Czynnik zasoby pracy można rozpatrywać w trzech sytuacjach: nadmiernych zasobów pracy w stosunku do realnego popytu, stanie równowagi w podaży i popycie zasobów pracy oraz okresowym deficycie. Najkorzystniejszy zarówno dla JST, jak też społeczności jest stan równowagi, jednak często występuje nadwyżka siły roboczej, wynikająca z bezrobocia panującego na danym obszarze. W pewnych okolicznościach zasób ten może stać się czynnikiem rozwoju (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 57), zaś wykorzystanie tego atrybutu polega na:

- znalezieniu lub utworzeniu miejsc pracy w ramach inicjatyw rozwoju lokalnego;
- aktywizacji zawodowej dostosowanej do potrzeb lokalnych poprzez tworzenie instytucji doradztwa zawodowego, organizowanie promocji zatrudnienia;
- przyciągnięcie takich inwestorów, którzy wykorzystają miejscową siłę roboczą;
- organizowanie doskonalenia i kształcenia zawodowego;
- zatrudnienie bezrobotnych w pracach o charakterze publicznym;
- udzielenie pomocy w podjęciu samodzielnej działalności gospodarczej (Parysek, 2001, s. 103-104).

Zainwestowanie infrastrukturalne sprzyja pozyskaniu inwestorów. Przedsiębiorcy szukają takich miejsc do realizacji swoich projektów, które posiadają:

- odpowiednie zaplecze instytucjonalne;
- dobrze rozwiniętą sieć infrastruktury technicznej;
- odpowiednie warunki środowiskowe;
- rynek zbytu.

Ważne, aby wybór ich nie generował dodatkowych, zbędnych kosztów. Niedorozwój infrastruktury instytucjonalnej czy infrastruktury technicznej nie sprzyja rozwojowi lokalnemu (Ibidem, s. 105).

Dużą rolę w rozwoju lokalnym odgrywa potencjał gospodarczy, który jest bazą dla progresu w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Na możliwości gospodarcze danego terytorium wpływają istniejące struktury. Tabela 10 przedstawia składniki i cechy struktury gospodarczej sprzyjające rozwojowi lokalnemu.

Tabela 10

*Składniki i cechy struktury gospodarczej*

<b>Składniki struktury gospodarczej</b>	<b>Cechy struktury gospodarczej</b>
Struktura społeczno-ekonomiczna	– agencje rozwoju gospodarczego, – izby handlowo-przemysłowe, – organizacje systemu kształcenia i doksztalcania, – towarzystwa rozwoju.
Struktura finansowa	– banki, – kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, – fundacje rozwoju, – towarzystwa inwestycyjne, – towarzystwa asekuracyjne.
Struktura polityczna	– ośrodki i instytucje władzy, – ośrodki działalności politycznej.
Struktura oświatowa	– szkoły, – instytucje kształcenia.

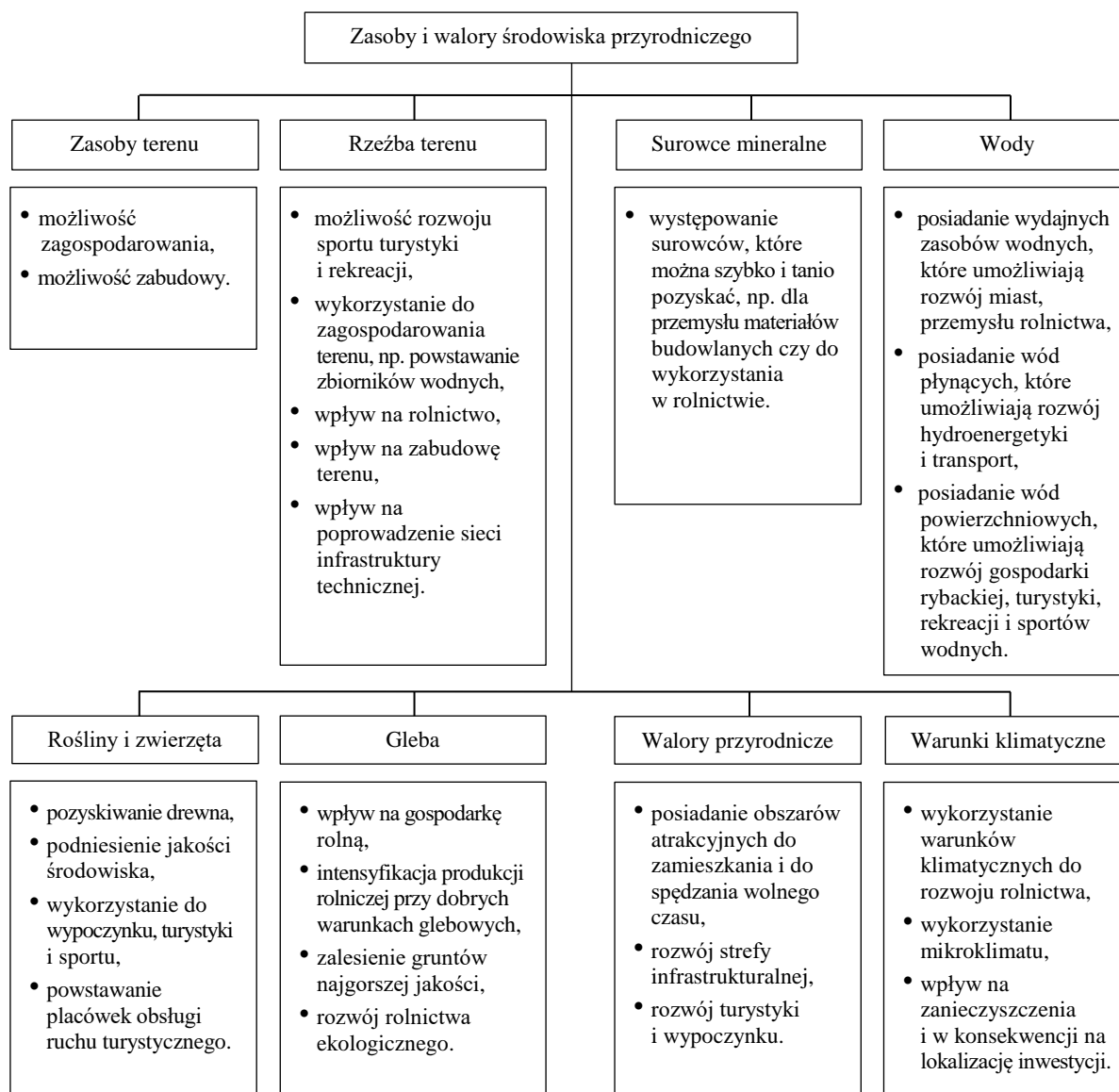
Zródło: opracowanie własne na podstawie *Podstawy gospodarki lokalnej*, J.J. Parysek, 2001, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 106-107.

Aktywny rynek zaspakajający, a nawet rozwijający potrzeby społeczne, także jest czynnikiem rozwoju lokalnego (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 58). Kształtuje go:

- popyt na dobra i usługi;
- zamożność społeczeństwa;
- wzorce stylu życia;
- techniki i technologie wytwarzania;
- rozwój form transportu; komunikacja społeczna;
- stopień zaspokojenia potrzeb;
- marketing i reklama;
- uznawane systemy wartości (Parysek, 2001, s. 109-110).

Na aktywny rynek ma wpływ np. produkcja nowych towarów, różne i atrakcyjne dla klienta formy sprzedaży, system zachęt przejawiający się działalnością promocyjną, wyprzedazową, dobre relacje klient – sprzedawca przejawiające przywiązaniem klienta do danego producenta, sprzedawcy itp. Efektem będzie rozwój lokalny, przejawiający się m.in. pojawieniem się nowych podmiotów gospodarczych i powstaniem nowych miejsc pracy w sferze produkcji i dystrybucji, zwiększonym obrotem handlowym, który zasili dochody budżetu państwa i gminy (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 58).

Walory i zasoby środowiska są istotnym czynnikiem, który wpływa na rozwój lokalny. Niektóre elementy środowiska mogą stanowić barierę lub ograniczać ten rozwój. Czynniki te zostały przedstawione na rysunku 8.



Rysunek 8. Zasoby i walory środowiska przyrodniczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Podstawy gospodarki lokalnej*, J.J. Parysek, 2001, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Parysek, s. 74.

Czynnik poziom nauki i kultury jest ściśle związany z modelem produkcji, konsumpcji, akumulacji, kształtowaniem struktury przestrzennej miast. Ma on charakter strategiczny. Nauka ingeruje w każdą dziedzinę życia społecznego, wpływa na postęp i rozwój jednostki. Oddziaływanie na rozwój lokalny odbywa się nie tylko w ośrodkach naukowych, ale też w mniejszych miejscowościach, gdzie tworzy się ośrodki nowoczesnych technologii i badań naukowych. Warunki sprzyjające rozwojowi nowoczesnych technologii, nowych produkcji, wyrobów to:

- liczba pracowników naukowych i dziedzin rozwojowych gospodarki,
- dostępność terenu i pomieszczeń;
- instytucje finansowe działające na danym terenie;
- infrastruktura naukowa obejmująca: wiedzę uczonych i środowisko naukowe, biblioteki, usługi konferencyjne, lokalni partnerzy kooperacji (Parysek, 2001, s. 113).

Z kolei zasób kulturowy warunkowany jest przez czynniki geograficzne, historyczne i etniczne, co znajduje odzwierciedlenie w działaniach ludzi zamieszkujących na tym terenie. Wpływ środowiska, więz z regionem, kontakty ze społecznością lokalną oraz normy, wartości, wzory zachowania kształtują człowieka i wpływają na sposób podejmowania decyzji oraz budują atmosferę wzajemnego zaufania. Potencjał kulturowy jest tym czynnikiem, dzięki któremu społeczność lokalna rozumie koncepcje zmian, różnorodne działania, podejmowane decyzje. Na potencjał kulturowy składają się takie elementy, jak:

- zmienne o charakterze narodowym, czyli warunki ekonomiczne, prawne, technologiczne, polityczne;
- zmienne o charakterze społecznym, czyli język, pochodzenie etniczne, religia, wierzenia;
- kultura narodowa;
- kultura regionu;
- zachowanie jednostki;
- wartości indywidualne;
- zachowania innowacyjne (Sołkiewicz, 2015, s. 279-280).

Szczególnie istotne jest dziedzictwo kulturowe, które w znaczący sposób może oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy. Wykorzystanie dziedzictwa kulturowego przejawiać się może na różnych płaszczyznach. Poniżej przedstawiono efekty wykorzystania tego potencjału:

- ekonomiczny w postaci:
  - dochodów z działalności na rzecz zachowania, udostępniania i interpretacji dziedzictwa kulturowego,
  - utrzymania i tworzenia miejsc pracy,
  - wspomaganie zmian strukturalnych w gospodarce,
  - przychodów podatkowych sektora publicznego,
  - rozwoju rynku nieruchomości;
- poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców poprzez:
  - zaspokojenie potrzeb kulturalnych i rekreacyjnych,
  - poprawę estetyki przestrzeni,
  - wpływ na spójność społeczną i tworzenie kapitału społecznego,
  - rozbudzenie tożsamości i dumy lokalnej;
- budowanie gospodarki opartej na wiedzy i kreatywności przez:
  - wykorzystanie dziedzictwa dla potrzeb edukacyjnych,
  - budowanie indywidualnego kapitału kulturowego, kapitału ludzkiego oraz potencjału kreatywności,
  - inspiracje dla produktów i usług tworzonych przez sektory kreatywne,
  - powstawanie oryginalnych, wysokiej jakości produktów;
- wizerunek i marka miejsca;
- wśród turystów, przedsiębiorców oraz inwestorów; pojawienie się marketingu wewnętrznego;
- element procesu rewitalizacji jako:
  - tło dla procesów rewitalizacyjnych,
  - flagowy projekt rewitalizacji,
  - katalizator procesu,
  - „animacja” funkcjonalna zdegradowanej przestrzeni;

- efekty ekologiczne poprzez:
  - unikanie powiększania obszarów zabudowanych wpłynie na powtórne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych,
  - liczba użytkowników i ich presja (ruch uliczny, zużycie infrastruktury) (Murzyn-Kupisz, 2013, s. 248).

Potencjał kulturowy umożliwia zrozumienie tożsamości regionalnej. Dzięki niemu możliwa jest integracja mieszkańców wokół celów regionu i akceptacja środków przyjętych na ten cel, a także ich zmian, gdy następuje taka potrzeba. Zasób ten wypełnia potrzebę bezpieczeństwa, przyjaźni, współpracy oraz oferuje „religię”, ideologię (Sołkiewicz, 2015, s. 281).

Dla rozwoju, nie tylko lokalnego, duże znaczenie mają nowe technologie, które są wypadkową współpracy nauki z gospodarką. Efektem tych działań są innowacje techniczne, technologiczne, a także nowe produkty. Innowacje to nie tylko wprowadzenie nowego towaru lub nowej metody produkcji, ale również otwarcie nowego rynku zbytu, zdobycie nowych surowców do produkcji lub też przeprowadzenie nowej organizacji przemysłu (Schumpeter, 1690, s. 104).

Czynniki wpływające na innowacyjność lokalną mogą mieć charakter lokalny lub pozalokalny (Sztando, 2017, s. 232-233) (tabela 11).

Tabela 11

*Czynniki wpływające na technologie i innowacje*

Czynniki lokalne	Czynniki pozalocalne
<ul style="list-style-type: none"> <li>• kapitał ludzki, społeczny, kulturowy,</li> <li>• lokalne sieci organizacyjne,</li> <li>• prawo lokalne,</li> <li>• lokalne źródła informacji,</li> <li>• elementy środowiska naturalnego,</li> <li>• infrastruktura techniczna,</li> <li>• środki pracy,</li> <li>• środki pieniężne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• w wymiarze regionalnym, krajowym, europejskim i globalnym:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ kapitał ludzki, społeczny, kulturowy,</li> <li>○ sieci organizacyjne,</li> <li>○ prawo,</li> <li>○ źródła informacji,</li> <li>○ infrastruktura techniczna,</li> <li>○ środki pracy,</li> <li>○ środki pieniężne,</li> </ul> </li> <li>• krajowy i międzynarodowy system finansowy,</li> <li>• mobilny kapitał i ludzi,</li> <li>• systemy wspierania innowacyjności i dystrybucji innowacji,</li> <li>• innowacje.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Innowacje i innowacyjność lokalna w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast”, A. Sztando, 2017, w: *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 467*, Wrocław, s. 232-233.

Dzięki innowacjom możliwe jest m.in. (Sztando, 2017, s. 232-233):

- zwiększenie ilości, jakości oraz rodzajów dotychczasowych produktów, usług i informacji;
- lokalne wykorzystanie, sprzedaż lub wymiana nowych lub zmodyfikowanych produktów, usług i informacji;
- restrukturyzacja i unowocześnienie gospodarki;
- aktywizacja siły roboczej;
- pełniejsze, samodzielne zaspokajanie potrzeb mieszkańców;
- przejście z tradycyjnych dziedzin, form produkcji do gospodarek nowego typu;

- rozwiązywanie i zapobieganie problemom społecznym, gospodarczym oraz środowiskowym;
- zrewitalizowanie zdegradowanych elementów układu lokalnego;
- efektywniejsze wykorzystywanie zasobów niezbędnych do działalności wynikającej z innowacji;
- dostosowywanie działalności do panującego na danym terenie systemu wartości.

Należy zauważyć, że postęp technologiczny jest silnie związany z działalnością gospodarczą lokalnych firm. Wiele nowych rozwiązań technologicznych i wzorów powstaje w małych zakładach czy laboratoriach, a stamtąd rozpoczyna się transfer technologiczny<sup>1</sup> lub proces dyfuzji<sup>2</sup> na inne obszary obejmujące tak produkcję, jak i rynek (Parysek, 2001, s. 116-117). W wyniku tych działań następuje upowszechnienie nowych technologii. Pojawiają się technopolie. Rozwój ich jest możliwy na obszarach charakteryzujących się:

- odpowiednim kapitałem ludzkim, mającym odzwierciedlenie w wykształceniu;
- występowaniem uniwersytetów oraz skoncentrowaniem placówek naukowo-badawczych, doświadczalnych, produkcyjnych i biur projektowo-technologicznych, zakładów wyspecjalizowanych usług, np. firm obsługi biznesu czy instytucji finansowych;
- dobrą infrastrukturą transportową;
- dostępnością do informacji i kapitału;
- korzyściami wynikającymi z aglomeracji;
- atrakcyjnością danego miejsca i jego otoczenia (Ibidem, s. 116-117).

Współpraca międzynarodowa to kolejny dość istotny czynnik rozwoju lokalnego. Zainteresowanie JST współpracą z partnerami zagranicznymi, udziałem w organizacjach międzynarodowych jest wynikiem integracji strukturalnej oraz integracji funkcjonalnej (Kaczmarek, 2005, s. 268). Integracja strukturalna to skutek ogólnej sytuacji politycznej oraz społeczno-gospodarczej na kontynencie, konieczności dostosowania się do zachodzących procesów integracji europejskiej i tworzenia się ponadnarodowych struktur koordynacji i zarządzania. Integracja funkcjonalna wynika z uwarunkowań wewnętrznych, związanych z procesami decentralizacji administracji publicznej oraz przyjętymi strategiami rozwoju lokalnego. Powstaje ona z potrzeby współdziałania samorządów z partnerami zagranicznymi w celu rozwiązywania własnych problemów lokalnych i podniesienia własnej konkurencyjności na poziomie krajowym oraz międzynarodowym (Ibidem, s. 268). Współpraca międzynarodowa ze względu na zasięg terytorialny może być podzielona na zagraniczną i przygraniczną. We współpracy zagranicznej przeważa współpraca o charakterze niematerialnym, związana z wymianą kulturalną, promocją gospodarczą i wymianą doświadczenia, wiedzy. We współpracy przygranicznej ważne znaczenie ma z kolei współpraca o charakterze materialnym, która związana jest z wykorzystaniem i zarządzaniem zasobami lokalnymi, w tym rozwiązywaniem problemów ekologicznych, zarządzaniem gruntami i wspólnymi inwestycjami infrastrukturalnymi (Furmankiewicz, 2002, s. 18, 21; Kaczmarek, 2005, s. 283). Współpraca transgraniczna między JST może dotyczyć różnych dziedzin i mieć różne funkcje (Kaczmarek, 2005, s. 284), takie jak:

---

<sup>1</sup> Transfer technologiczny – nowe zastosowania znanych technik, czyli przeniesienie opracowanej technologii w inne miejsce gdzie zostanie zastosowana (*Podstawy gospodarki lokalnej*, J.J. Parysek, 2001, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 115).

<sup>2</sup> Dyfuzja innowacji technologicznych – poszerzenie zastosowania nowych technologii, a także działania na rzecz poszerzenia strefy zastosowań technologii (Ibidem, s. 115).

- tranzytowe – dotyczy: tranzytu towarowego, kontroli granicznej, logistyki, migracji ludności, ochrony granic;
- infrastrukturalne – wspólne inwestycje;
- ekologiczne – współpraca w zakresie monitoringu ekologicznego i tworzeniu planów ochrony środowiska;
- gospodarcze – wymiana gospodarcza, umowy handlowe, porozumienia techniczne, wspólna polityka dotycząca rynku pracy, wspieranie przedsiębiorczości, inwestycji;
- promocyjne – pozyskanie kapitału i inwestycji z zewnątrz, marketing zewnętrzny i wewnętrzny;
- lobbingsowo-dyplomatyczne – wspólne działania w celu osiągnięcia korzystnych rozwiązań legislacyjnych, finansowych;
- finansowe – wspólne ubieganie się o środki pomocowe;
- socjalne – współpraca w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania patologii;
- planistyczne – wspólne ustalenia dotyczące polityki przestrzennej, strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego;
- pomocowe – pomoc w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof;
- kulturowe – wspólne inicjatywy oświatowe, imprezy artystyczne, rozrywkowe, sportowe itp., wymiana młodzieży, grup artystycznych itp.

Formy współpracy międzynarodowej są różnorodne i mogą być oparte na formalnej umowie, np. związki bliźniacze, udział w stowarzyszeniach, organizacjach, ale również mogą mieć mniej formalny charakter, np. porozumienia, wymiany, kontrakty, projekty. Współpraca JST z zagranicznymi jednostkami odbywać się może na wielu płaszczyznach, ale efektem tej działalności jest poprawa jakości realizowanych przez gminę zadań publicznych.

Rozwój lokalny zależy również od posiadanego kapitału inwestycyjnego i zasobów finansowych. Kapitał inwestycyjny obejmuje kapitał inwestorów lokalnych, własny lub zgromadzony kapitał samorządu terytorialnego oraz kapitał zewnętrznych podmiotów, w tym również państwowy (Parysek, 2001, s. 110). Zakres podejmowanych działań inwestycyjnych zależy od następujących czynników (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 59):

- potrzeby lokalne;
- lokalne warunki realizacji inwestycji;
- wielkość i struktura kapitału inwestycyjnego;
- wola inwestowania w danym miejscu;
- sprzyjające warunki realizacji inwestycji;
- klarowność programu inwestycyjnego;
- stan materialny społeczności lokalnej;
- lokalne warunki demograficzne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe i samorządowe.

Dla przyciągnięcia kapitału inwestycyjnego istotne są również lokalne właściwości danego miejsca, systemy wartości uznawane przez społeczności lokalne, wspólnota interesów miejscowej ludności i podmiotów gospodarczych, działania marketingowe (Ibidem, s. 59-60).

Kapitał inwestycyjny w dużej mierze obejmuje zasoby finansowe. Aspekt finansowy jest szczególnie ważny, gdyż zasoby finansowe umożliwiają (Parysek, 2001, s. 111):

- realizację programów rozwoju lokalnego;
- uruchomienie wszystkich czynników rozwoju lokalnego;
- pokonywanie barier;



- pozyskanie fachowców;
- doskonalenie, przekwalifikowanie zawodowe;
- reklamę;
- zdobycie rynków;
- zapłatę za wykonywane prace.

Tak jak omówiono powyżej, rozwój lokalny determinowany jest przez wiele czynników. Należy zwrócić uwagę, że występowanie niektórych z nich jest szansą na rozwój, a z kolei brak tych czynników może być hamulcem rozwoju. Na niektóre z nich gmina nie ma wpływu lub też wpływ ten jest bardzo ograniczony. Przykładem mogą być czynniki o charakterze zewnętrznym, makroekonomicznym, które kształtowane są na poziomie krajowym lub międzynarodowym. Należą do nich np.: kondycja ekonomiczna kraju, stopa inflacji, stopa bezrobocia, zewnętrzny kapitał oraz inwestycje (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2007, s. 85).

Wśród ograniczeń rozwoju lokalnego można wyodrębnić różne rodzaje, pomiędzy którymi występują zależności. Występowanie niektórych z nich jest niezależne od gminy. Są one bardzo przykre dla władz lokalnych, ponieważ samorząd nie ma na nie żadnego wpływu. Władze lokalne mają z kolei wpływ na czynniki częściowo niezależne od gminy i pomimo ich istnienia są w stanie podejmować skuteczne działania rozwojowe. Pojawiają się także blokady zależne od gminy. Występują one wprawdzie rzadko, gdyż na ogół władze lokalne nie dopuszczają do ich powstania, a w przypadku ich zaistnienia władze są w stanie je ominąć (Gilowska, 1998, s. 154). Waga czynników hamujących jest różna dla poszczególnych gmin i zależy nie tylko od sytuacji lokalnej, ale i od sytuacji jej otoczenia. Niektóre z nich dla części gmin mogą zatem mieć wagę zerową i przy analizie barier nie będą brane pod uwagę.

B. Jałowiecki bariery grupuje w podstawowe kategorie ze względu na cechy struktury społecznej, sferę postaw i motywacji oraz układ instytucjonalny (tabela 12).

Tabela 12  
Kategorie barier rozwoju lokalnego

Grupa	Czynnik
Cechy struktury społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nieegalitarna struktura społeczna przejawiająca się marginalizacją znacznej części społeczeństwa,</li> <li>– nierówności w dystrybucji dochodów, skutkujące większym ubóstwem i bezrobociem,</li> <li>– nadmierny egalitaryzm przejawiający się nieproporcjonalnym nagradzaniu pracy niewykwalifikowane,</li> <li>– sposób dystrybucji władzy – stosunek między rządzonymi a rządzącymi – zamknięta elita staje się silniejsza i manipuluje społeczeństwem.</li> </ul>
Sfera postaw i motywacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ograniczone możliwości innowacyjne,</li> <li>– brak perspektyw na zwiększenie swoich możliwości rozwojowych, nawet gdy podejmowane są dodatkowe działania,</li> <li>– zwiększanie się dochodów bez konieczności podejmowania dodatkowych nakładów.</li> </ul>
Układ instytucjonalny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nadmierna centralizacja struktur zarządzania,</li> <li>– niedemokratyczny sposób wyłaniania elit,</li> <li>– kontrola wszystkich sfer życia społecznego przez państwo,</li> <li>– niesprawny system oświaty,</li> <li>– niedrożny układ komunikacji pomiędzy władzą a społeczeństwem,</li> <li>– brak lub działanie wbrew koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozwój lokalny*, B. Jałowiecki, 1989, Warszawa: Uniwersytet Warszawski Instytutu Gospodarki Przestrzennej, s. 27.

Czynniki wpływające ujemnie na rozwój lokalny nie są stałe i zmieniają się, dlatego muszą być na bieżąco analizowane. Przedstawione powyżej czynniki mają charakter ogólny, są aktualne w dzisiejszych czasach, ale nie mają zastosowania we wszystkich krajach, odnoszą się przede wszystkim do krajów słabo rozwiniętych. W krajach wysokorozwiniętych ich ranga jest mała. Dlatego też rozpatruje się inne przyczyny hamujące rozwój lokalny. Bariery te można pogrupować na wiele sposobów. W tabeli 13 przedstawiona została klasyfikacja uwzględniająca problemy, z jakimi mogą borykać się kraje dobrze rozwinięte, w tym Polska.

Tabela 13

*Typologia barier*

<b>Grupa</b>	<b>Czynnik</b>
Bariery ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– niedostateczny poziom miejscowej produkcji,</li> <li>– wysokie bezrobocie,</li> <li>– brak kapitału,</li> <li>– wadliwie funkcjonujący rynek,</li> <li>– niedoinwestowanie lokalnej gospodarki.</li> </ul>
Bariery społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– braki w przedsiębiorczości i innowacyjności,</li> <li>– błędne unormowania prawno-administracyjne,</li> <li>– nieudolność samorządu,</li> <li>– jakość i poziom wykorzystania miejscowego kapitału ludzkiego i społecznego.</li> </ul>
Bariery techniczne i technologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– niewłaściwa struktura rzeczowa,</li> <li>– wykorzystanie przestarzałych metod technologicznych,</li> <li>– zbyt słabo rozwinięte zaplecze badawczo-rozwojowe,</li> <li>– braki w infrastrukturze technicznej.</li> </ul>
Bariery ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak lub zła jakość zasobów naturalnych,</li> <li>– brak równowagi ekologicznej.</li> </ul>

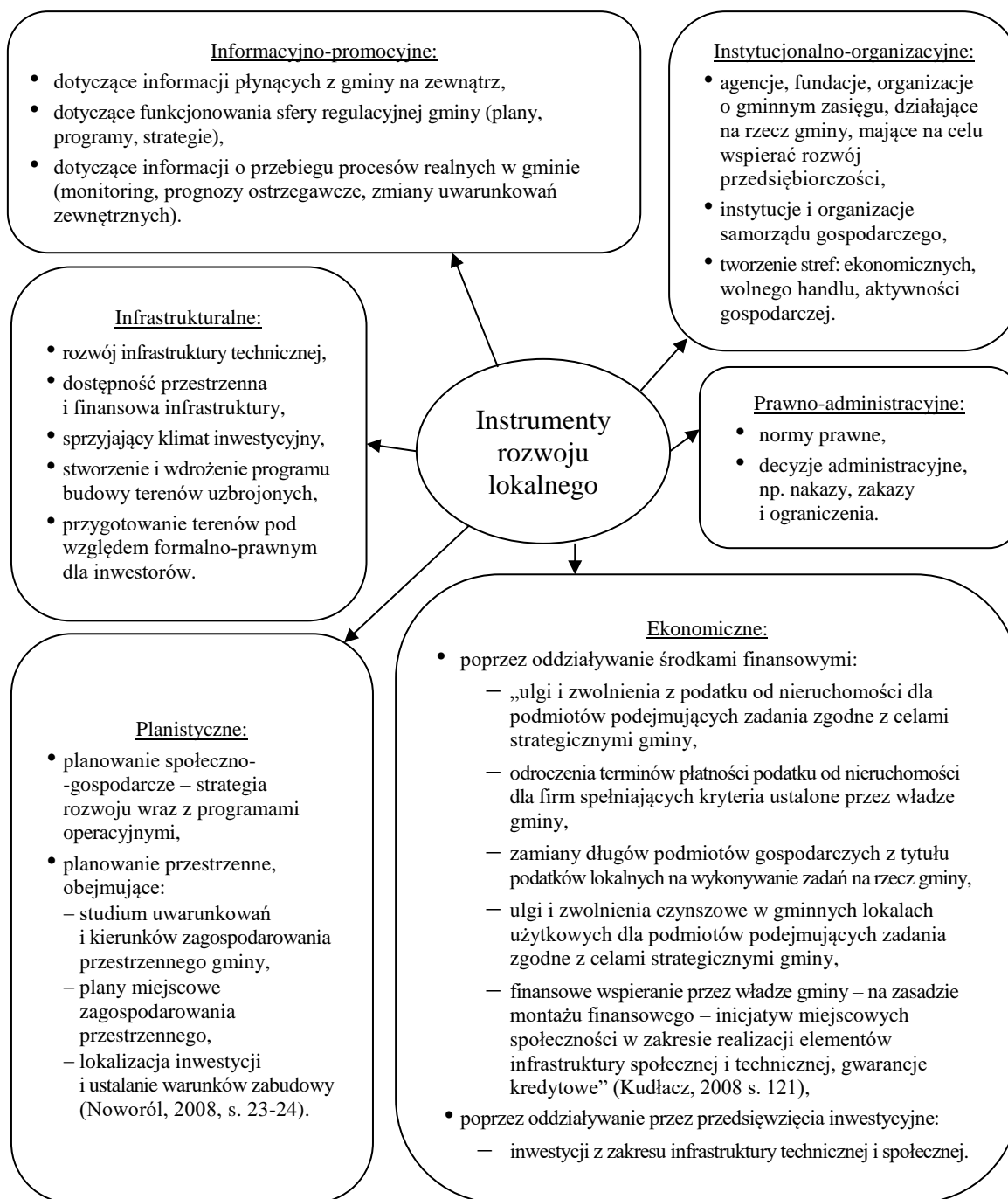
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, Warszawa: CeDeWu.pl, s. 88.

Za rozwój lokalny odpowiadają samorządy lokalne. Jest on obowiązkiem gminy i wynika nie tylko z przepisów prawa, ale również z idei powstania samorządu lokalnego. To samorządy lokalne muszą podejmować inicjatywy i zadania rozwoju lokalnego w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, stosować ułatwienia i udogodnienia oraz podejmować działania promocyjne w celu stymulowania rozwoju lokalnego. Muszą zidentyfikować potrzeby społeczne, przyciągnąć inwestorów, pozyskać środki oraz stworzyć stosowne struktury organizacyjne. Samorząd powinien też tworzyć przedsiębiorstwa komunalne z udziałem kapitału lokalnego, rozwijać współpracę z miejscowymi przedsiębiorstwami, a także stworzyć lokalny system kształcenia (Pająk, 2001, s. 48).

Aby samorząd lokalny mógł realizować zadania z zakresu rozwoju, konieczne jest stworzenie oraz dobór różnego rodzaju instrumentów, wpływających na jego kreowanie. Instrumenty te można podzielić na dwie grupy (Korenik, Korenik, 2007, s. 50-51):

- instrumenty do diagnozy i identyfikacji problemów, a także do programowania kierunków działania (obejmują: statystyki regionalne, monitoring, prognozowanie, planowanie);
- instrumenty wprowadzające do praktyki wypracowane ustalenia, a także realizujące wybrane programy (obejmują: normy prawne, decyzje administracyjne, narzędzia ekonomiczno-finansowe).

Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji, instrumenty rozwoju gospodarczego można podzielić ze względu na formę i zakres przedmiotowy (rysunek 9).



Rysunek 9. Klasyfikacja instrumentów rozwoju gospodarczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Rozwój lokalny”, T. Kudłacz, 2008, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, s. 121; *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, E. Wojciechowski, 2003, Warszawa: Difin, s. 194-200.

Rozwój lokalny i tempo przemian z nim powiązanych zależy od posiadanych przez gminę zasobów finansowych i związanych z nimi gromadzeniem, wydatkowaniem oraz zarządzaniem, a także ze źródłami oraz wielkością dochodów wytwarzanych przez gminę. Szczególnie istotne są zatem instrumenty ekonomiczne, a przede wszystkim te, które dotyczą środków finansowych, gdyż to one są bezpośrednio związane z sytuacją finansową gminy. Instrumenty finansowe to „złożony zespół narzędzi pieniężnych wykorzystywanych przez różne podmioty do osiągnięcia celów w różnych dziedzinach życia gospodarczego, społecznego,

w ramach różnych stosunków (transakcji) gospodarczych” (Owsiak, 2002, s. 296). Odpowiedni ich dobór gwarantuje efektywność prowadzonej gospodarki finansowej i jest czynnikiem właściwego zarządzania finansami. Proces zarządzania finansami to w szczególności zarządzanie majątkiem obrotowym i trwałym, modelowanie wielkości i struktury źródeł finansowania, planowanie finansowe, zarządzanie wielkością i strukturą długu, określenie rodzaju i efektów przeprowadzanych analiz (Dylewski, 2008, s. 83-84). Tabela 14 przedstawia instrumenty finansowe rozwoju lokalnego w Polsce.

Tabela 14

*Instrumenty finansowe rozwoju lokalnego gmin w Polsce*

<b>Instrumentarium</b>	<b>Rodzaj</b>
Dochody podatkowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podatki lokalne, czyli podatek: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, os spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, od psów oraz samoopodatkowanie.</li> <li>• Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.</li> </ul>
Dotacje i subwencje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subwencja wyrównawcza, równoważąca, oświatowa.</li> <li>• Dotacje celowe z budżetu państwa na: <ul style="list-style-type: none"> <li>– dofinansowanie zadań objętych kontraktem wojewódzkim,</li> <li>– realizację zadań z zakresu administracji rządowej,</li> <li>– realizację bieżących zadań własnych JST,</li> <li>– realizację zadań zleconych jednostkom spoza sektora finansów publicznych,</li> <li>– pokrycie kosztów realizacji inwestycji,</li> <li>– realizację ustawowo określonych zadań innym podmiotom sektora publicznego niż JST.</li> </ul> </li> </ul>
Dochody niepodatkowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dochody z opłat: za czynności urzędowe, świadczenie usług.</li> <li>• Dochody z mienia: <ul style="list-style-type: none"> <li>– z prywatyzacji majątku,</li> <li>– ze sprzedaży majątku,</li> <li>– z wynajmu i dzierżawy,</li> <li>– dywidendowe, wypłaty z zysków z tytułu posiadania praw majątkowych w stosunku do spółek prawa handlowego,</li> <li>– z przeszacowania wartości majątku na skutek rynkowego wzrostu,</li> <li>– z okresowo wolnych środków.</li> </ul> </li> </ul>
Zwrotne źródła finansowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pożyczki.</li> <li>• Kredyty.</li> <li>• Emisja, sprzedaż papierów wartościowych.</li> <li>• Spłaty pożyczek udzielonych ze środków publicznych.</li> <li>• Przychody z operacji finansowych.</li> </ul>
Zobowiązania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wynikające z odroczenia terminu płatności.</li> <li>• Umowy leasingowe, dzierżawy, umowy o podobnym charakterze.</li> </ul>
Partnerstwo publiczno-privatne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrakty na usługi.</li> <li>• Joint ventures.</li> <li>• Systemy oparte o kontrakty buduj-użytkuj-wydzierżaw.</li> <li>• Zaopatrzenie oparte na funduszach społeczności lokalnej.</li> <li>• Koncesje.</li> </ul>
Fundusz ochrony środowiska	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizacja zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służąca ochronie środowiska, gospodarki wodnej, ochronie powierzchni ziemi.</li> <li>• Opracowanie, wdrażanie nowych technologii, technik służących ograniczeniu emisji pyłów, zużyciu wody, efektywnemu wykorzystaniu paliw.</li> <li>• Rozwój sieci pomiarowych.</li> <li>• Tworzenie, realizacja programów ochrony środowiska.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozwój lokalny i regionalny: uwarunkowania, finanse, procedury*, B. Filipiak, M. Kogut, A., Szewczuk, M. Ziolo, 2005, Szczecin: Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 308-333.

Rozwój lokalny związany jest z realizacją zadań własnych gminy, finansowanych z dochodów własnych. Aby zapewnić właściwe wykonanie zadań przez JST, konieczne jest posiadanie odpowiedniej infrastruktury, a to się z kolei wiąże z obciążeniem wydatkami inwestycyjnymi. To właśnie dochody własne i wydatki inwestycyjne mówią o możliwościach rozwojowych gminy. Władze lokalne muszą zatem stosować właściwe instrumenty, które korzystnie wpłyną na rozwój, a w szczególności na prowadzenie działalności gospodarczej na danym terenie. Instrumenty te mogą mieć charakter dochodowy lub wydatkowy (Zawora, 2016, s. 78).

Do instrumentów dochodowych zalicza się:

- ulgi, zwolnienia podatkowe;
- rozłożenie na raty;
- odroczenia terminów płatności podatkowych;
- ulgi i zwolnienia czynszowe w gminnych lokalach użytkowych;
- zmniejszenie poziomu wybranych podatków.

Do instrumentów wydatkowych zalicza się:

- wydatki inwestycyjne z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej (Ibidem, s. 78).

Gmina ma obowiązek stworzenia warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, dlatego musi ponosić wydatki na rozbudowę, modernizację infrastruktury, która umożliwi lokalizację nowych inwestycji mieszkaniowych, produkcyjnych oraz usługowych. Wielkość wydatków inwestycyjnych zależy od całkowitych dochodów, wydatków bieżących i środków pozyskanych z zewnątrz. Zdolność inwestycyjna JST, tempo przemian inwestycyjnych zależy nie tylko od wielkości posiadanych środków, ale także w dużej mierze od sposobu ich pozyskania. Aby zrealizować inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, gmina może skorzystać z różnych źródeł finansowania. Źródło pochodzenia tych środków może mieć charakter lokalny lub pozalokalny. To ono decyduje o ich wykorzystaniu (Parysek, 2001, s. 180).

Cechy charakteryzujące środki lokalne:

- |        |   |   |
|--------|---|---|
| zalety | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>– swoboda działania podmiotu gospodarczego,</li> <li>– kontrola wykorzystania środków,</li> <li>– jedyny dodatkowy koszt wykorzystania środków to koszt oprocentowania kredytu,</li> </ul> |
| wady   | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>– dowolność wykorzystania środków,</li> <li>– limitowanie środków,</li> <li>– ograniczony zakres działalności inwestycyjnej,</li> <li>– przyjęcie istniejącego ryzyka.</li> </ul>          |

Cechy charakteryzujące środki pozalocalne:

- |        |   |   |
|--------|---|---|
| zalety | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>– duży zakres środków,</li> <li>– możliwość realizacji większych projektów,</li> <li>– możliwość uzyskania dużych środków,</li> <li>– ostrożne wykorzystanie ze względu na udział zewnętrznych kredytobiorców,</li> </ul>  |
| wady   | } | <ul style="list-style-type: none"> <li>– profesjonalni i doświadczeni kredytodawcy,</li> <li>– charakter zwrotny,</li> <li>– realizowane celem jednostki inwestującej,</li> <li>– inwestor może domagać się partycypacji w organizowanej działalności.</li> </ul> |

Inwestycje komunalne są istotne dla rozwoju, ale ich realizacja może obciążać budżet też po ich zakończeniu. Związane może to być np. z nakładami na obsługę nowo powstałej infrastruktury. Zatem wzrost wydatków inwestycyjnych może też spowodować w przyszłości dodatkowy wzrost wydatków bieżących. Należy także zaznaczyć, że pomimo iż koszty obsługi inwestycji po jej zrealizowaniu mogą przewyższyć spodziewane dochody, to rozwój infrastruktury zwykle poprawia warunki życia i wpływa na rozwój działalności gospodarczej. Alternatywą na inwestycje własne gminy jest zaangażowanie prywatnego kapitału inwestycyjnego, co zwiększa szanse na wzrost przyszłych dochodów własnych z podatków, opłat lokalnych oraz części podatków dochodowych, zaś nie angażuje środków własnych. Wzrost aktywności gospodarczej powodującej zwiększenie zatrudnienia ogranicza także wydatki budżetowe w zakresie walki z bezrobociem i pomocy socjalnej (Rolewicz, 1999, s. 49).

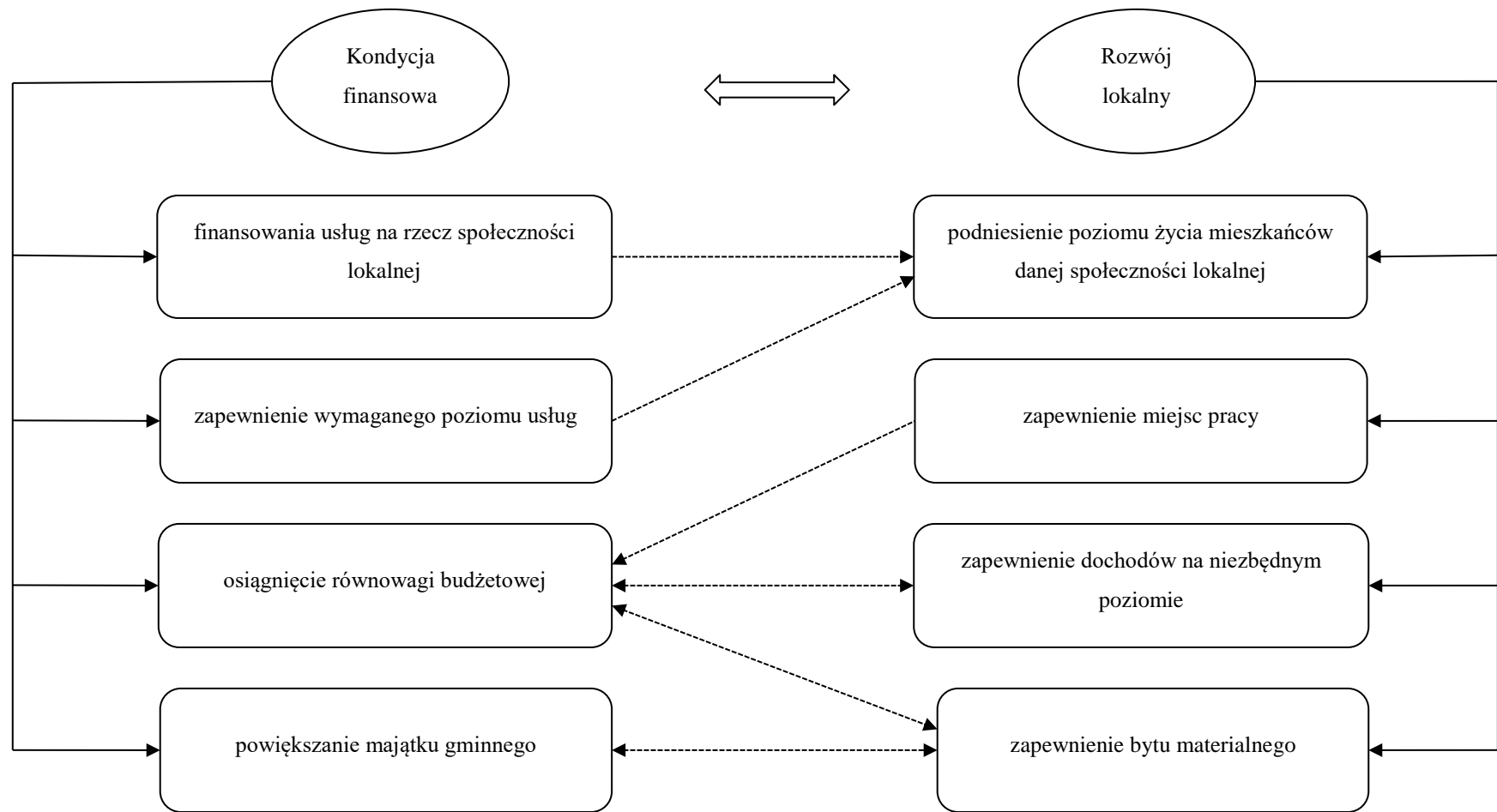
Rozwój lokalny można uznać za kompleksowy i efektywny, gdy przyniesie maksymalne efekty ogólnospołeczne, które satysfakcjonować będą uczestników rozwoju (czyli mieszkańców, samorząd terytorialny, administrację lokalną, lokalne podmioty gospodarcze, instytucje komunalne, organizacje, stowarzyszenia, fundacje), odpowiednie oraz oczekiwane efekty indywidualne i przebiegać będzie przy minimalnym ryzyku niepowodzenia (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2011, s. 108). Każda decyzja związana z rozwojem lokalnym ma wymiar finansowy. To gospodarka finansowa gminy determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki, a stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju lokalnego. Kondycja finansowa jest więc nie tylko następstwem realizowanych zadań, ale również źródłem działań (Wojciechowski, 2003, s. 209-210).

Pomiędzy rozwojem lokalnym a finansami samorządowymi występuje współzależność i wzajemne uwarunkowania. Powyższe rozważania wskazują na związek między kondycją finansową gminy a jej rozwojem lokalnym. Tak jak wcześniej określono:

- kondycja finansowa gminy to zdolność gminy do nieprzerwanego finansowania usług świadczonych przez nią na rzecz społeczności lokalnej, przy jednoczesnym zapewnieniu wymaganego poziomu usług, zabezpieczeniu finansowania w zmiennych warunkach gospodarczych jaki i demograficznych;
- rozwój lokalny to cykl zmian zachodzących w społeczeństwie, gospodarce oraz środowisku, których celem jest podniesienie poziomu życia mieszkańców danej społeczności lokalnej.

Porównując definicje obu pojęć, można zauważyć również zależności i zbieżności. Zarówno rozwój lokalny, jak i gwarancja dobrej kondycji finansowej mają przynieść korzyści mieszkańcom danej społeczności lokalnej. Opracowana odpowiednio strategia rozwoju lokalnego, a następnie właściwie realizowana przynosi korzyści finansowe, które wpływają na stan finansów gminy, a tym samym na jej kondycję. Celem rozwoju lokalnego jest podniesienie poziomu życia mieszkańców, przejawiającego się m.in. jakością świadczonych przez gminę usług. To właśnie gmina musi je gwarantować przez zapewnienie środków finansowych i wymagalnego poziomu tych usług. Można zatem wnioskować, że im stopień rozwoju lokalnego jest bardziej zaawansowany, tym sytuacja mieszkańców gminy staje się coraz lepsza. Czynniki, na które oddziałuje rozwój lokalny, gwarancja dobrej kondycji finansowej, a także ich wzajemne powiązanie zostały przedstawione na schemacie na rysunku 10. Pokazane zostały także składowe obu definicji, strzałka obustronna symbolizuje wzajemny wpływ, współzależność obu cech, grot strzałki jednostronnej wskazuje czynnik, na który następuje oddziaływanie.

Obowiązkiem gminy jest posiadanie takich środków finansowych, które są konieczne do zapewnienia wymaganych usług społeczności lokalnej. To właśnie w zależności od stanu środków finansowych, poziom świadczonych usług może być różny, ale powinien się utrzymać na ustalonym minimalnym poziomie. Świadczone przez samorząd usługi wpływają na poziom życia mieszkańców i im zakres ich jest większy, tym jakość życia mieszkańców jest lepsza. Do zadań gminy należy dążenie do stworzenia na swoim terenie takich warunków, które będą sprzyjać pojawieniu się nowych miejsc pracy. Efekt to pojawienie się nowych zakładów pracy i spadek bezrobocia. Pozytywnym skutkiem dla finansów JST będzie wzrost wpływów z podatków, a tym samym zwiększenie dochodów gminy i poprawa jej sytuacji finansowej. Zgodnie z definicją, rozwój lokalny to zapewnienie dochodów na niezbędnym poziomie, co gwarantuje osiągnięcie równowagi budżetowej i vice versa – równowaga budżetowa możliwa jest, gdy dochody oraz wydatki są na odpowiednim poziomie. Zadania związane z zapewnieniem bytu materialnego, zapewnienie dochodów, wiąże się nierozdzielnie z osiągnięciem równowagi budżetowej i powiększeniem majątku gminnego. Jak zatem widać, w obu definicjach finanse gmin odgrywają niezmiernie ważną rolę.



*Rysunek 10.* Kondycja finansowa a rozwój lokalny.  
 Źródło: opracowanie własne.



## Rozdział 3. Analiza sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2006-2017

### 3.1. Gminy na tle dochodów i wydatków JST

Działalność finansowa gmin odbywa się na podstawie przepisów prawa, które regulują kwestie związane z finansami publicznymi i w dużej mierze wpływają na kształtowanie finansów gmin w Polsce. Należy zauważyć, że w badanym, 20-letnim, okresie między rokiem 2006 a 2017, niektóre ustawy i rozporządzenia ulegały zmianie. W tabeli 15 zostały wskazane najważniejsze akty prawne, określające zasady prowadzenia finansów przez JST w Polsce, które obowiązywały w badanym okresie.

Tabela 15

*Podstawowe akty prawne regulujące gospodarkę finansową gmin*

Akty prawne	Data obowiązywania / data uchylecia w latach 2006-2017	Źródło
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	cały badany okres	Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.	cały badany okres	Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.	01.01.2006 / 01.01.2010	Dz.U. z 2005r., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.	01.01.2010 / nadal	Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	cały badany okres	Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej	01.07.2006 / 08.02.2010	Dz.U. z 2006 r., Nr 115, poz. 781 z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej	08.02.2010 / 24.01.2014	Dz.U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej	24.01.2014 / 13.01.2018	Dz.U. z 2014 r., poz. 119 z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 14 czerwca 2006 r.	01.07.2006 / 01.01.2010	Dz.U. Nr 107, poz. 726 z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych	01.01.2010 / nadal	Dz.U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207 z późn. zm.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ISAP.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. – Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240), sektor finansów publicznych w Polsce tworzą m.in. wszystkie JST. Podstawą ich gospodarki finansowej jest uchwała budżetowa, uchwalana na dany rok kalendarzowy. To w niej zawarte są w szczególności planowane dochody, wydatki, deficyt lub nadwyżka budżetowa, przychody, rozchody czy określony jest limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek lub kredytów. Każda jednostka w sposobie oraz terminach podanych w ustawie o finansach publicznych po roku budżetowym ma obowiązek przedstawić sprawozdanie

z wykonania planowanego budżetu. W sprawozdaniu tym wyszczególniony jest szereg pozycji, a zwłaszcza zrealizowane dochody i wydatki. Analiza tych czynników pozwala na przygotowanie czy też korektę nie tylko wieloletniej prognozy finansowej JST, a także na przeprowadzenie badań dotyczących wszystkich jednostek i porównanie ich działalności finansowej. Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronach MF w tabeli 16 zestawiono dochody poszczególnych JST.

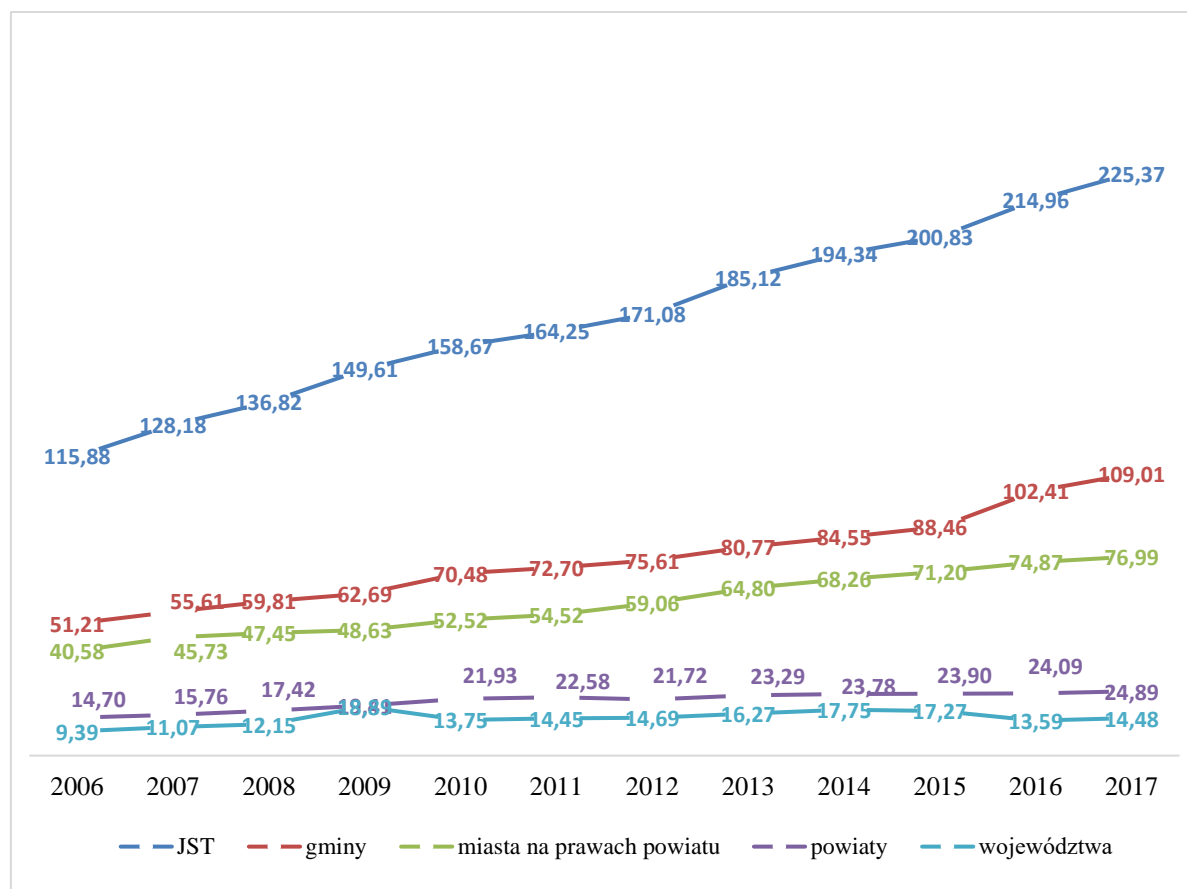
Tabela 16

*Dochody JST w mld zł w latach 2006-2017*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
JST ogółem	117,0	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9
gminy	51,7	57,0	62,3	64,9	72,3	75,8	78,4	80,0	84,5	87,7	101,8	111,2
miasta na prawach powiatu	41,0	46,9	49,4	50,3	53,9	56,9	61,2	64,2	68,3	70,6	74,4	78,5
powiaty	14,8	16,1	18,1	20,1	22,5	23,5	22,5	23,1	23,8	23,7	24,0	25,4
województwa	9,5	11,3	12,7	19,5	14,1	15,1	15,2	16,1	17,8	17,1	13,5	14,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W badanym okresie dochody JST ogółem systematycznie rosły średnio o 6%. Z poziomu 117,04 mld zł w roku 2006 wzrosły do 229,88 mld zł w roku 2017, tj. aż o 96,41%. Dla dochodów realnych wzrost ten wyniósł 94,48%. Inflacja w badanym okresie była na niskim poziomie, stąd niewielka różnica między dochodem realnym i nominalnym. Dochody realne pokazano na rysunku 11.

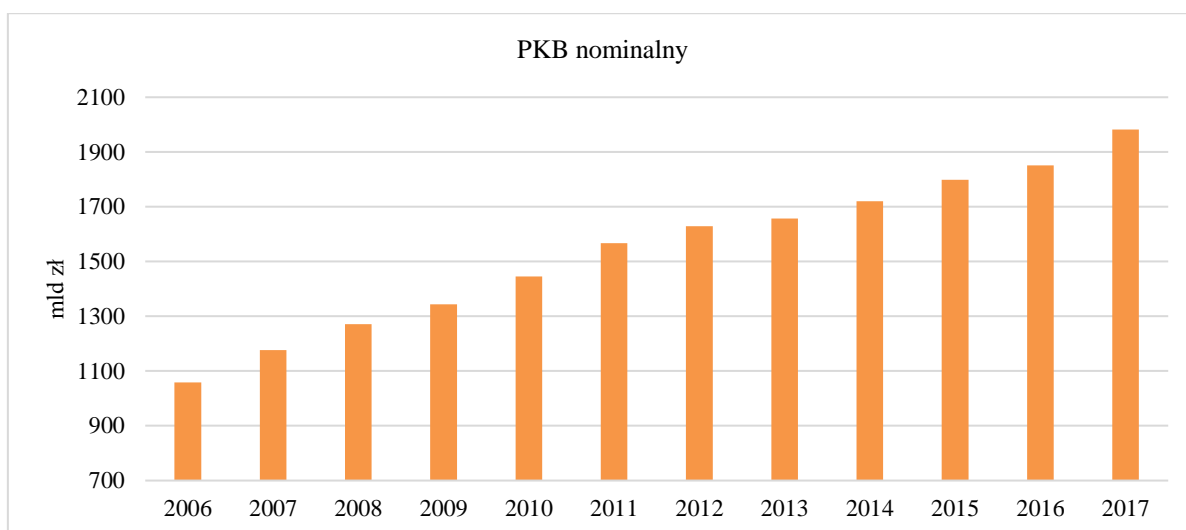


Rysunek 11. Dochody realne JST w mld zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

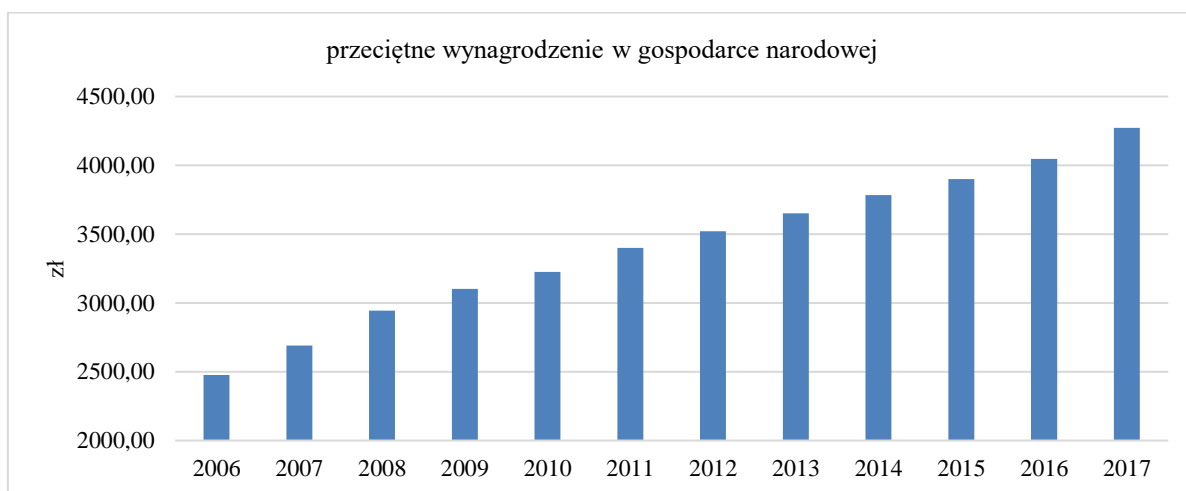
W całym badanym okresie należy ocenić wzrost dochodów JST jako dynamiczny. Na tak znaczący wzrost wpływ miało wiele czynników. Jednym z nich było zmieniające się otoczenie prawne związane z kształtowaniem się dochodów JST. To regulacje prawne określają źródła dochodów samorządów oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Czynniki wynikające ze zmian prawnych wpływające na poziom dochodów JST zostały ujęte w aneksie 1.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost dochodów JST była sytuacja makroekonomiczna kraju. W całym badanym okresie miał miejsce wzrost PKB (rysunek 12), a w konsekwencji wzrost dochodów obywateli (rysunek 13). Spowodowało to z kolei wzrost dochodów własnych JST, wynikających z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Warto zauważyć, że systematycznie rósł udział JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (rysunek 14). Inny z czynników wpływających na wzrost dochodów JST to spadek stopy bezrobocia z 14,8% w roku 2006 do 6,6% w roku 2017. Procent bezrobotnych w społeczeństwie systematycznie malał od roku 2013 – ten spadek był znaczący, ponieważ aż o 6,8 punktów procentowych (według BDL GUS) (rysunek 15).



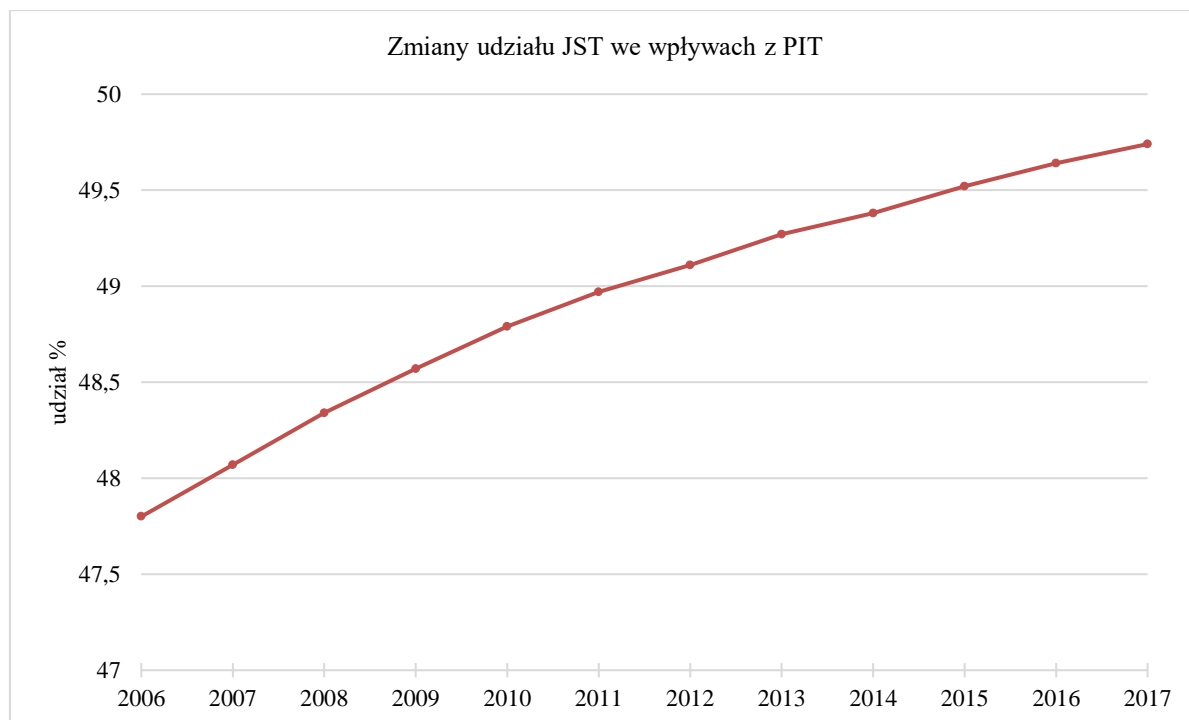
Rysunek 12. PKB nominalne w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Rysunek 13. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



Rysunek 14. Udział JST we wpływach z PIT w latach 2006-2017.

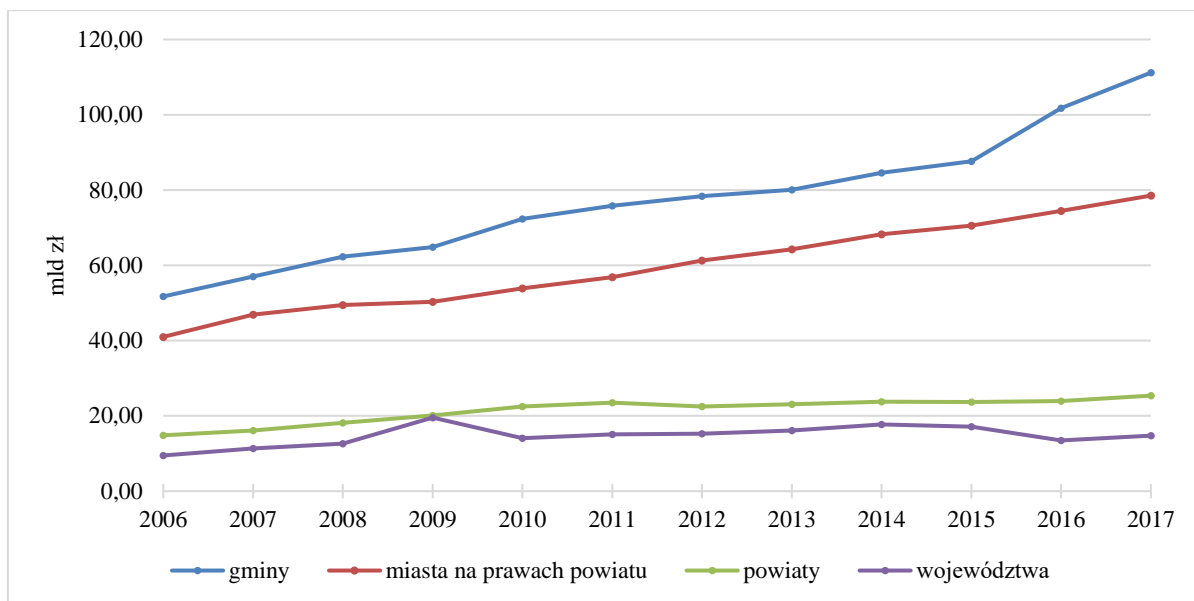
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Rysunek 15. Rejestrowana stopa bezrobocia w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dane BDL GUS.

Omówione powyżej czynniki wpływały w badanym okresie na dochody wszystkich JST. Najwyższe dochody osiągały gminy, a następnie miasta na prawach powiatu. Z analizy wielkości tych dochodów wynika także, że ulegały one zmianie. Zarówno gminy, jak i miasta na prawach powiatu w każdym roku odnotowywały ich zwiększenie w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost tych dochodów był znaczący (rysunek 16).

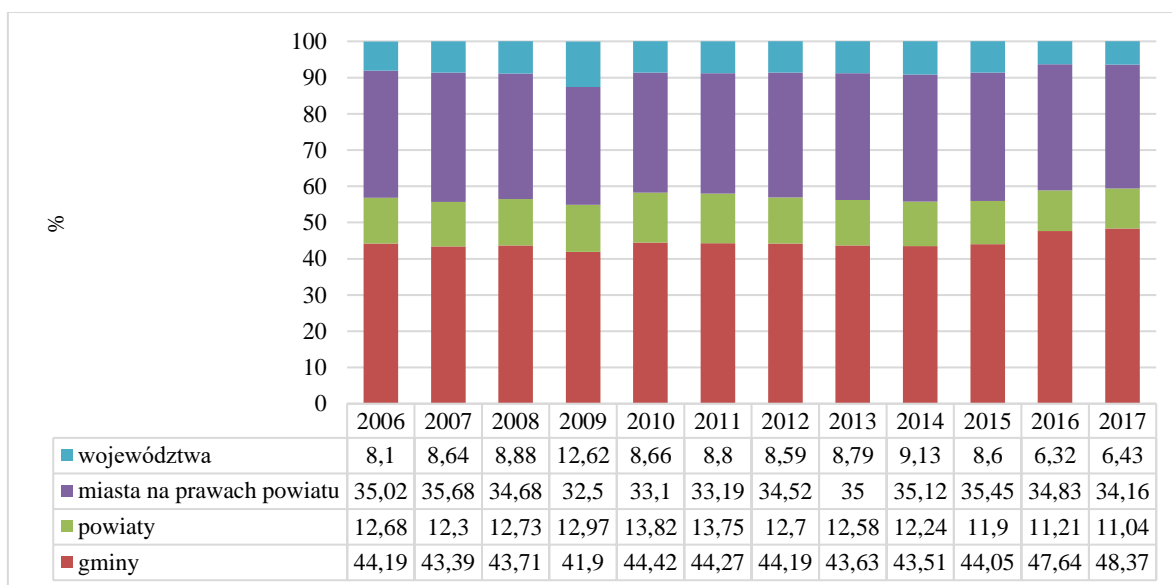


Rysunek 16. Dochody JST w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Dochody gmin z poziomu 51,72 mld zł w roku 2006 wzrosły do poziomu 111,19 mld zł w roku 2017, tj. aż o 114,97%. Dochody miast na prawach powiatu wzrosły z 40,99 mld zł w roku 2006 do 78,53 mld zł w roku 2017, czyli o 91,60%. Z kolei wielkość dochodu powiatów w badanym okresie zmieniła się z poziomu 14,84 mld zł do poziomu 25,39 mld zł, czyli wzrosła o 71,03%, a po roku 2009 dochód utrzymywał się na podobnym poziomie, wzrastając w roku 2017 o 12,86% w stosunku do roku 2010. W przypadku województw dochód kształtował się pomiędzy 9,49 mld zł (w 2006 roku) a 19,55 mld zł (w 2009 roku), w badanym okresie wzrósł o 55,72%, z tym, że po roku 2009 wielkość dochodów była w miarę stabilna, a jego wzrost pomiędzy rokiem 2010 a 2017 wynosił zaledwie 4,73%.

W okresie badawczym odnotowano również zmiany udziału dochodów budżetów poszczególnych JST we wszystkich dochodach JST. Zmiany udziałów przedstawia rysunek 17.



Rysunek 17. Udział dochodów budżetów poszczególnych JST w dochodach JST w % w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w latach 2006-2015 udział dochodów poszczególnych jednostek w dochodach wszystkich jednostek kształtował się na podobnym poziomie i średnio różnił się w tym okresie dla gmin o 1,02, miast na prawach powiatu o 0,73, dla powiatów o 0,43, a dla województw o 1,12 punktu procentowego. Z tym, że w 2009 roku nastąpił znaczny wzrost udziału województw w dochodach, przy jednoczesnym spadku udziału gmin i miast na prawach powiatu. W przypadku województw było to spowodowane wzrostem dotacji z 2,98 mld zł w roku 2008 do 10,44 mld zł w roku 2009. Na kwotę tę składała się przede wszystkim dotacja rozwojowa, która wyniosła 8,87 mld zł. W roku 2009 nastąpiła realizacja przygotowanych i złożonych w poprzednim roku, będącym początkiem nowego okresu programowania, wniosków o dofinansowanie projektów. Dotacja rozwojowa weszła w skład dochodów samorządu województwa, stąd nastąpił ich znaczny wzrost. Z kolei w latach 2016-2017 widoczny jest wzrost udziału dochodów gmin w dochodach JST przy jednoczesnym spadku tego udziału dla województw. W roku 2016 nastąpił wzrost udziałów w dochodach JST dla gmin o 3,59 punktu procentowego w stosunku do roku 2015, a dla województw spadek o 2,28 punktu procentowego. Przyrost ten był związany ze zwiększeniem dochodów gmin z poziomu 87,67 mld zł w roku 2015 do 101,79 mld zł w roku 2016 oraz do 111,19 mld zł w roku 2017. Był on skutkiem zwiększenia zwłaszcza dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa na zadania bieżące.

Sposoby pozyskiwania i rodzaje dochodów JST zostały określone w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966). Zgodnie z tą ustawą, na dochody składają się: dochody własne, w skład których wchodzi również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych; subwencja ogólna; dotacje celowe z budżetu państwa (art. 3 ust. 1, ust. 2). Ponadto dochodami mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3). Procentowy udział dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji w badanym okresie dla gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw przedstawia tabela 17.

Tabela 17

*Struktura dochodów poszczególnych JST w % w latach 2006-2017*

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>gminy</b>												
dochody własne	47,38	49,50	49,26	46,27	44,62	45,48	46,58	48,16	49,33	49,70	44,34	43,24
dotacje	19,98	19,15	18,79	19,84	24,02	23,83	21,98	20,87	21,57	21,30	29,76	32,41
subwencja ogólna	32,63	31,34	31,95	33,89	31,36	30,68	31,44	30,97	29,09	29,00	25,90	24,35
<b>powiaty</b>												
dochody własne	30,79	32,23	32,36	28,37	28,17	27,73	29,36	29,87	31,30	33,54	35,39	35,76
dotacje	23,13	21,68	23,15	25,76	28,49	29,39	25,26	25,59	25,88	24,02	21,90	23,82
subwencja ogólna	46,08	46,09	44,49	45,87	43,34	42,88	45,38	44,53	42,82	42,43	42,71	40,42
<b>miasta na prawach powiatu</b>												
dochody własne	67,70	70,32	69,51	66,09	63,62	63,23	61,08	62,38	62,84	63,45	61,64	61,52
dotacje	11,01	9,79	9,86	11,45	14,47	14,82	17,24	16,52	17,31	16,87	18,91	19,61
subwencja ogólna	21,29	19,90	20,63	22,46	21,91	21,95	21,68	21,10	19,85	19,67	19,46	18,87
<b>województwa</b>												
dochody własne	63,84	68,28	58,53	32,30	40,44	44,29	42,98	39,10	36,89	41,82	53,35	52,65
dotacje	14,22	13,07	23,54	53,41	38,71	39,13	40,57	44,53	46,94	46,53	32,10	32,95
subwencja ogólna	21,94	18,65	17,93	14,28	20,86	16,59	16,45	16,37	16,17	11,65	14,55	14,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W całym badanym okresie struktura dochodów gmin była podobna – największą część stanowiły dochody własne, które zawierały się między 43,24% a 49,70% wszystkich dochodów gmin. Wielkość subwencji ogólnej do 2015 roku, kształtowała się powyżej 29% wszystkich dochodów i była większa od uzyskiwanych przez gminy dotacji. W latach 2016 i 2017 nastąpił wzrost dotacji w stosunku do subwencji. W roku 2015 dotacje wynosiły 18,67 mld zł, zaś w latach 2016, 2017 odpowiednio 30,30 mld zł i 36,04 mld zł, czyli nastąpił wzrost o 62,75% i 93% w stosunku do 2015 roku. Miało to związek z realizacją od 1 kwietnia 2018 roku programu „Rodzina 500 plus” i wynikającej z niego wypłaty świadczeń wychowawczych. Ponadto zwiększyła się liczba osób objętych wypłatą świadczeń rodzinnych oraz tych, które otrzymały świadczenia dla osób dotkniętych zdarzeniami o znamionach klęski żywiołowej. Poziom subwencji ogólnej od roku 2011 kształtował się podobnie i wzrost jej w roku 2017 w porównaniu do roku 2011 wynosił 16,35%, podczas gdy dla dotacji wynosił on 99,42%, a dla dochodów własnych 39,39%.

W latach 2006-2017 dochody własne miast na prawach powiatu stanowiły znaczną część wszystkich dochodów, gdyż powyżej 60%. Ponadto dochody własne oraz subwencja ogólna w strukturze dochodów tej jednostki malały w stosunku do uzyskiwanych dotacji. Od 2007 roku udział dotacji powiększył się w porównaniu do pozostałych dochodów z 4,59 mld zł do 15,40 mld zł, tj. aż o 235,68%, przy czym największy wzrost do roku poprzedniego nastąpił w roku 2010 i wyniósł 35,31%. Związany był on ze zwiększeniem dotacji na zadania realizowane w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych, niepodlegających zwrotowi i płatności z budżetu środków europejskich.

W strukturze dochodów powiatów największą część stanowiła subwencja ogólna – kształtowała się ona pomiędzy 40,42% a 46,09% ogółu ich dochodów, a dochody własne były większe od dotacji z wyjątkiem lat 2010 i 2011. W roku 2010 nastąpił nieznaczny wzrost dochodów własnych, zaledwie o 11,2%, przy wzroście dotacji celowych o 23,89% w stosunku do roku poprzedniego. Było to spowodowane zwiększeniem dotacji na zadania realizowane w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich aż o 1,06 mld zł. W roku 2011 na podobnym poziomie utrzymywały się dotacje celowe i dochody własne jak w roku 2010.

Z kolei dochody własne województw kształtowały się między 5,70 mld zł (w roku 2010) a 7,78 mld zł (w roku 2017), subwencja pomiędzy 1,96 mld zł (w roku 2016) a 2,94 mld zł (w roku 2010), zaś dotacje między 1,35 mld zł (w roku 2006) a 10,44 mld zł (w roku 2009). Zmiany te, a w szczególności spadki lub wzrosty uzyskiwanych dotacji, miały wpływ na zmieniającą się strukturę dochodów województw. I tak np. w roku 2009 stanowiły aż 53,41% wszystkich dochodów. Wpływ na taki wynik miała dotacja na zadania realizowane w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych, która stanowiła aż 84,95% całej dotacji. Od roku 2010 wynosiła ona od 59,71% (w roku 2010) do 65,7% (w roku 2013). W latach 2016 i 2017 stanowiła aż 57,19% (w roku 2016) i 62,85% (w roku 2017) całej dotacji.

Istotnym elementem pełnej analizy finansów samorządowych, obok analizy dochodów poszczególnych JST, jest odniesienie się do ich wydatków. Zgodnie z art. 44 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne muszą być zaplanowane, ustalone i dokonywane w sposób celowy oraz oszczędny, to jest taki, który przyniesie m.in. najlepsze efekty z danych nakładów, pozwoli na optymalny dobór metod i środków, a także umożliwi terminową realizację zaplanowanych zadań. Wydatki środków publicznych mają na celu realizację zadań

wynikających z zaspokojenia potrzeb mieszkańców, zarówno tych o charakterze gospodarczym, jak i tych, które mają służyć bezpośrednio obywatelowi, czyli np. ochrona zdrowia, świadczenia socjalne, oświata, kultura. W ciągu badanego okresu wydatki JST ulegały w tej kwestii zmianie. Obrazuje to tabela 18.

Tabela 18

Wydatki budżetów poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JST	120,04	129,11	145,18	167,83	177,77	181,59
gminy	53,18	56,07	62,89	70,00	79,74	79,69
miasta na prawach powiatu	41,24	45,88	51,17	56,20	58,95	61,51
powiaty	15,59	16,07	18,11	21,16	23,83	24,06
województwa	10,03	11,09	13,00	20,47	15,25	16,34
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017
JST	180,46	183,84	196,75	196,42	206,03	230,17
gminy	78,49	79,44	85,07	85,94	98,18	111,98
miasta na prawach powiatu	63,73	64,95	69,66	69,82	71,94	78,50
powiaty	22,48	22,92	23,78	23,44	23,30	25,36
województwa	15,76	16,53	18,24	17,20	12,62	14,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W badanym okresie wydatki JST ogółem rosły, z wyjątkiem lat 2012 i 2015, kiedy zmniejszyły się odpowiednio o 0,63% i 0,17% w porównaniu do roku poprzedniego. Związane to było ze spadkiem wydatków majątkowych. W roku 2012 nastąpił ich spadek o 6,82 mld zł, czyli o 16,07% w stosunku do roku 2011, zaś w 2015 roku o 2,77 mld zł, a zatem o 6,71% w stosunku do roku 2014. Mimo tych spadków wydatki JST w latach 2007-2011 zwiększyły się z 120,04 mld zł do 181,59 mld zł, tj. o 51,28%. Porównanie dynamiki dochodów i wydatków, a także bilans i zobowiązania w badanym okresie przedstawia tabela 19.

Tabela 19

Dynamika dochodów i wydatków JST ogółem w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dynamika dochodów w % *	113,73	112,25	108,52	108,61	105,14	105,23
dynamika wydatków w % *	115,64	107,56	112,45	115,6	105,92	102,15
Wynik JST = dochody – wydatki (w mln zł)	-2,997	2,267	-2,613	-12,985	-14,969	-10,285
Zobowiązania JST (w mld zł)	24,949	25,876	28,774	40,294	55,093	65,756
Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dynamika dochodów w % *	103,56	103,41	105,93	102,41	107,36	107,59
dynamika wydatków w % *	99,37	101,87	107,03	99,83	104,9	111,71
Wynik JST = dochody – wydatki (w mln zł)	-3,045	-0,38	-2,416	2,603	7,634	-0,287
Zobowiązania JST (w mld zł)	67,834	69,159	72,109	71,634	69,019	68,926

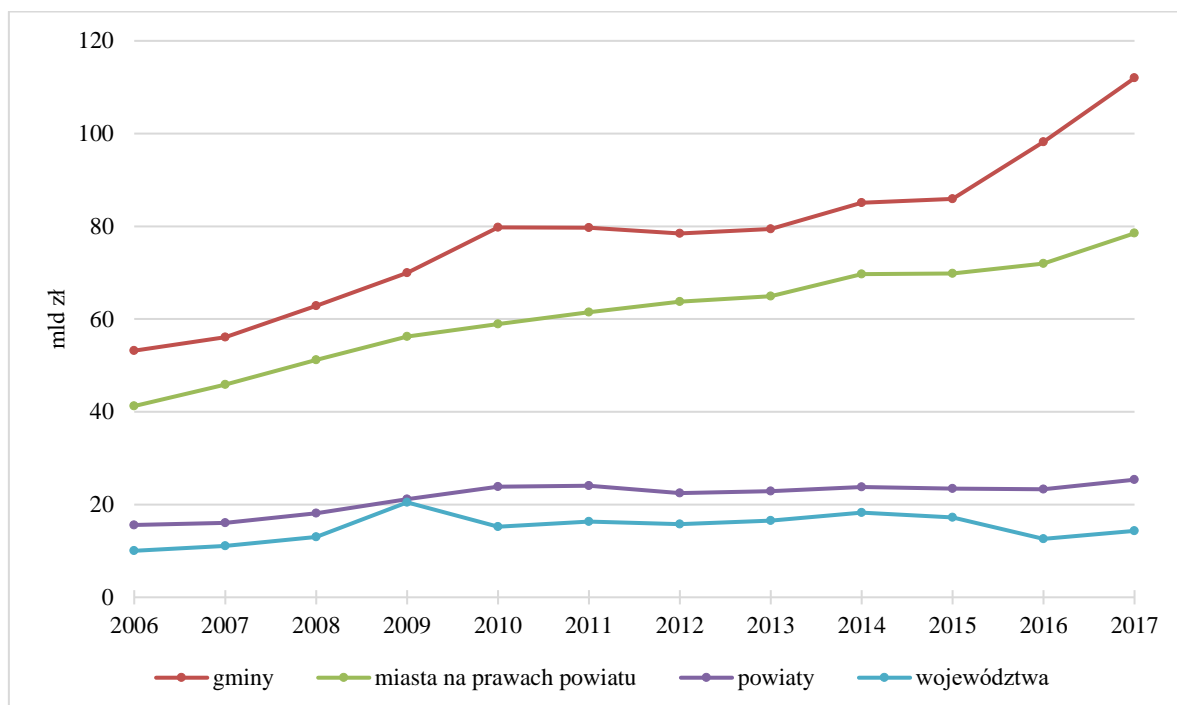
\* rok poprzedni 100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

Wynik wykonania budżetu zależy tak od zmiany dochodów, jak i zmiany wydatków w stosunku do roku poprzedniego. Dynamika dochodów większa od dynamiki wydatków w danym roku powoduje, że wynik wykonania budżetu przyjmuje wartości większe od wyniku wykonania budżetu w poprzednim roku. W latach 2007, 2015 oraz 2016 był on dodatni, a największą wartość osiągnął w roku 2016. Należy przy tym zwrócić uwagę na zobowiązania JST, które systematycznie rosły do roku 2014 aż o 189,03% w porównaniu do roku 2006, osiągając wartość 72,11 mld zł, a od roku 2015 zaczęły maleć o 3,65% w roku 2016 w stosunku do roku 2015 i 0,14% w roku 2017 w stosunku do roku 2016.



Wydatki ponoszone przez poszczególne JST w badanym okresie również ulegały zmianom. Dla wszystkich samorządów można zauważyć wzrost wydatków. Rysunek 18 przedstawia wydatki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni badanych lat w mld zł.



Rysunek 18. Wydatki poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

Wydatki gmin zwiększyły się z 53,18 mld zł w roku 2007 do 111,98 mld zł, tj. o 110,58%, co jest porównywalne ze wzrostem dochodów, który w tym okresie wynosił 114,97%. W latach 2010-2013 wydatki gmin utrzymywały się na podobnym poziomie.

Wydatki miast na prawach powiatów zwiększyły się z 41,24 mld zł w roku 2006 do 78,50 mld zł, czyli o 90,37%, przy wzroście dochodów o 91,60%. Dynamikę wzrostu wydatków można uznać za stałą, średni wzrost w porównaniu do roku poprzedniego wynosi 6,13%.

Wydatki powiatów zwiększyły się z 15,59 mld zł do 25,36 mld zł, czyli o 62,64%, przy wzroście dochodów o 71,03%. Wydatki szybko rosły do 2010 roku, gdyż wzrosły o 52,8% w porównaniu do 2006, a w drugiej części badanego okresu wzrosły zaledwie o 6,44% w porównaniu do 2010 roku.

Wydatki województw wzrosły z 10,03 mld zł do 14,32 mld zł, czyli o 42,77%, przy wzroście dochodów o 55,72%. Szczególnie duży wzrost wydatków nastąpił w roku 2009, gdyż o 57,42% w porównaniu do roku 2008, co związane było ze zwiększeniem wydatków majątkowych aż o 108,89%. Wydatki, jakie poniosły województwa w roku 2009, były najwyższe w całym badanym okresie.

W okresie badawczym odnotowano zmiany udziału wydatków budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich wydatkach JST. Zmiany te przedstawia rysunek 19.



Rysunek 19. Udział wydatków poszczególnych JST w wydatkach ogółem JST w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

Wydatki gmin w wydatkach JST w latach 2006-2008, 2010-2015 kształtowały się na poziomie od 43,21% do 44,86%, w latach 2016 i 2017 udział ten zwiększył się odpowiednio do 47,65% i 48,65%. Z kolei wydatki województw w wydatkach JST w latach 2006-2008 i 2010-2015 wyniosły od 8,35% do 9,27%, w latach 2016 i 2017 spadły odpowiednio do poziomu 6,12% i 6,22%. Zarówno dla gmin, jak i województw zmiana w tych udziałach nastąpiła w roku 2009. Dla województw nastąpił wzrost udziału wydatków w wydatkach JST do 12,20%, a dla gmin spadł do 41,71%. W przypadku powiatów i miast na prawach powiatów udział wydatków w wydatkach JST w badanym okresie był na podobnym poziomie i dla powiatów wynosił od 11,02% do 13,4%, a dla miast na prawach powiatu od 33,16% do 44,86%.

Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetów JST dzieli się na bieżące i majątkowe. Wydatki majątkowe obejmują inwestycje i wydatki inwestycyjne, w tym wydatki na programy finansowe z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Do wydatków majątkowych zalicza się również zakupy i objęcie akcji i udziałów oraz wkład do spółek prawa handlowego (art. 236 pkt. 4 Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

Z kolei wydatki bieżące obejmują wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją statutowych zadań, a także dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi w części związanej z realizacją zadań JST. Do wydatków bieżących zalicza się również wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, a także obsługę długu JST (art. 236 pkt. 3 Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240). Procentowy udział wydatków majątkowych oraz wydatków bieżących w badanym okresie dla gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw przedstawia tabela 20.

Tabela 20

Struktura wydatków poszczególnych JST w % w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>gminy</b>												
wydatki majątkowe	20,37	18,84	20,50	23,11	25,07	22,91	18,07	16,58	18,17	16,86	11,16	14,64
wydatki bieżące	79,63	81,16	79,50	76,89	74,93	77,09	81,93	83,42	81,83	83,14	88,84	85,36
<b>powiaty</b>												
wydatki majątkowe	14,64	13,11	14,47	19,27	21,83	18,71	12,46	12,45	14,68	14,62	12,87	16,10
wydatki bieżące	85,36	86,89	85,53	80,73	78,17	81,29	87,54	87,55	85,32	85,38	87,13	83,90
<b>miasta na prawach powiatu</b>												
wydatki majątkowe	19,88	22,51	22,74	22,98	22,25	21,24	19,89	19,12	20,90	18,47	11,91	13,26
wydatki bieżące	80,12	77,49	77,26	77,02	77,75	78,76	80,11	80,88	79,10	81,53	88,09	86,74
<b>województwa</b>												
wydatki majątkowe	36,31	36,66	36,72	48,65	38,98	40,47	37,77	39,71	43,02	45,13	26,24	30,22
wydatki bieżące	63,69	63,34	63,28	51,35	61,02	59,53	62,23	60,29	56,98	54,87	73,76	69,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

W badanym okresie struktura wydatków wszystkich JST była podobna. Największą część stanowiły wydatki bieżące. Wydatki bieżące w wydatkach ogółem dla gmin kształtowały się w granicach 74,93-88,84%, dla powiatów 78,17-87,55%, dla miast na prawach powiatu 77,02-88,09%, a dla województw 51,35-73,76%. Największe zróżnicowanie wydatków bieżących było dla województw i wynosiło 22,41%, a najmniejsze dla powiatów 9,38%.

Wydatki bieżące gmin wzrosły z 42,35 mld zł do 95,59 mld zł. Rosły one z roku na rok średnio o 7,81%, przy czym największy wzrost tych wydatków, o 22,06%, w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił w roku 2016. Związane to było z wypłatą wychowawczych świadczeń w związku z realizacją ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Z kolei wydatki majątkowe gmin wahały się w granicach od 10,57 mld zł w roku 2007 do 19,99 mld zł w roku 2010 i większość z nich to wydatki inwestycyjne gmin, które stanowiły od 97,91% do 98,69% wydatków majątkowych. Największe wydatki majątkowe były w latach 2010 i 2011, wynosząc odpowiednio 19,99 mld zł i 18,25 mld zł.

Wydatki bieżące powiatów wzrosły z 13,31 mld zł do 21,28 mld zł to jest o 59,86%. Rosły one z roku na rok średnio o 5,01%, z wyjątkiem roku 2015, w którym wydatki były mniejsze od roku poprzedniego o 1,3%. Tempo wzrostu wydatków malało od 2010 do 2015. Wydatki majątkowe powiatów wahały się w granicach od 2,11 mld zł w roku 2007 do 5,20 mld zł w roku 2010, większość z nich to wydatki inwestycyjne, które stanowiły od 98,48% do 99,62% wydatków majątkowych. Największe wydatki majątkowe były w latach 2010 i 2011, a wynosiły odpowiednio 5,20 mld zł i 4,50 mld zł.

Wydatki bieżące miast na prawach powiatu wzrosły z 33,04 mld zł do 68,10 mld zł, tj. o 106,11%. Rosły one z roku na rok średnio o 6,83%. Największy wzrost wydatków bieżących w porównaniu do roku poprzedniego był w latach 2008 i 2016, odpowiednio o 11,22% i 11,32%. Wydatki majątkowe miast na prawach powiatu wahały się w granicach od 8,20 mld zł w roku 2006 do 14,56 mld zł w roku 2014, większość z nich to wydatki inwestycyjne, które stanowiły od 90,02% do 96,80% wydatków majątkowych. Największe wydatki inwestycyjne na podobnym poziomie kształtowały się w latach 2008-2015, od 11,14 mld zł w roku 2008 do 13,63 mld zł w roku 2014.

Wydatki bieżące województw wzrosły z 6,39 mld zł do 9,99 mld zł to jest o 56,43%, przy czym do roku 2009 średnio o 18,28% w porównaniu do roku poprzedniego. W roku 2010 nastąpił spadek wydatków w porównaniu do roku poprzedniego o 11,49%, a następnie w latach 2011-2014 wzrost średnio o 2,82%. W latach 2015 i 2016 nastąpił spadek odpowiednio o 9,16% i 1,41% w stosunku do lat 2014, 2015, a w roku 2017 wzrost o 7,34% w porównaniu do 2016. Wydatki majątkowe województw wahały się w granicach od 3,31 mld zł w roku 2016 do 9,96 mld zł w roku 2009, większość z nich to wydatki inwestycyjne, które stanowiły od 91,82% do 98,22% wydatków majątkowych. Największe wydatki majątkowe były w roku 2009 i wynosiły 9,96 mld zł.

Kolejnym ważnym elementem analizy dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego jest odniesienie się do wyniku finansowego. Tabela 21 przedstawia wynik finansowy JST w badanym okresie.

Tabela 21

*Wynik finansowy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w mld zł w latach 2006-2017*

<b>Rok</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
gminy	-1,455	0,929	-0,575	-5,120	-7,430	-3,856
powiaty	-0,749	0,085	0,032	-1,071	-1,330	-0,507
miasta na prawach powiatu	-0,252	0,996	-1,729	-5,874	-5,069	-4,651
województwa	-0,542	0,257	-0,343	-0,920	-1,141	-1,272
<b>Rok</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
gminy	-0,084	0,601	-0,521	1,723	3,620	-0,795
powiaty	0,046	0,161	-0,002	0,237	0,648	0,028
miasta na prawach powiatu	-2,484	-0,736	-1,402	0,736	2,479	0,025
województwa	-0,524	-0,406	-0,493	-0,093	0,888	0,454

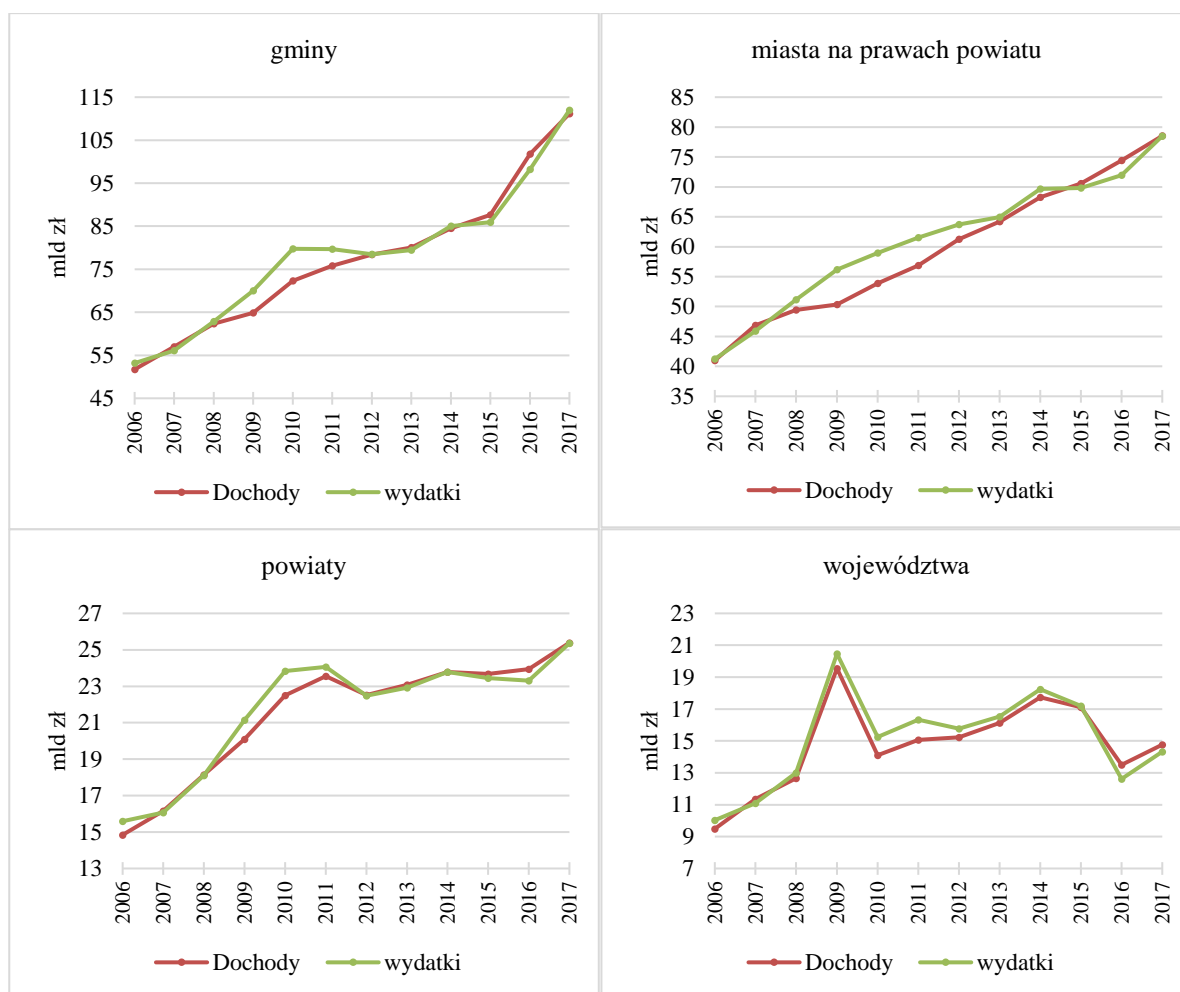
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

W latach 2006, 2008-2012 i 2014 budżety wszystkich JST zamknęły się zbiorczo deficytem, z kolei w latach 2007 i 2016 wszystkie JST odnotowały nadwyżkę budżetową. W roku 2013 gminy uzyskały nadwyżkę budżetową, podczas gdy pozostałe JST zakończyły rok z deficytem. W roku 2015 gminy i powiaty odnotowały nadwyżkę budżetową, podczas gdy miasta na prawach powiatu i województwa odnotowały deficyt. W roku 2017 dochody gmin były niższe od wydatków, w przeciwieństwie do pozostałych JST, które osiągnęły nadwyżkę budżetową.

Najwyższy deficyt gminy miały w roku 2010, a wyniósł on 7,43 mld zł, dla miast na prawach powiatu 5,87 mld zł w roku 2009, dla powiatów 1,33 mld zł w roku 2010, zaś dla województw 1,27 mld zł w roku 2011.

Największą nadwyżkę budżetową uzyskały gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa w roku 2016, a wyniosła ona odpowiednio 3,62 mld zł, 2,48 mld zł, 0,65 mld zł i 0,89 mld zł.

Rysunek 22 przedstawia wydatki oraz dochody poszczególnych JST w badanym przedziale czasu. Wydatki gmin w latach: 2006, 2008-2012 i 2017 były wyższe od dochodów, wydatki miast na prawach powiatów przewyższały dochody w latach 2006, 2008-2014, wydatki powiatów w latach 2006 oraz 2009-2011 były wyższe od dochodów, a wydatki województw w latach 2006, 2008-2015 były wyższe od dochodów.



Rysunek 20. Wydatki i dochody poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

### 3.2. Struktura dochodów i wydatków budżetowych poszczególnych grup gmin

Koniec lat 80. XX wieku zapoczątkował okres transformacji ustrojowej Polski i wpłynął na zmiany w wielu obszarach życia. Spowodował on zmianę w organizacji samorządu terytorialnego, a w rzeczywistości przywrócenie jego funkcjonowania. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa dała początek nowemu podziałowi administracyjnemu kraju. Dodatkowo wprowadzono jeszcze rozróżnienie gmin, które zostało uregulowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1998 r., Nr 157, poz. 1031 z późn. zm.). Zgodnie z nim wprowadzono podział gmin na: miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Gmina miejska ma status miasta (§2 punkt 6), na terenie gminy wiejskiej znajdują się wyłącznie wsie (§2 punkt 7), a na terenie gminy miejsko-wiejskiej znajduje się jedna z miejscowości o statusie miasta (§2 punkt 8). Z kolei art. 91 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym określił zasady tworzenia miast na prawach powiatu. Zgodnie z tym artykułem prawa miast na prawach powiatu uzyskały te miasta, które:

- w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tysięcy mieszkańców;
- były siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- otrzymały status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

W tabeli 22 przedstawione zostały dane dotyczące liczby poszczególnych gmin w badanym okresie.

Tabela 22

*Liczba gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ogółem	24 13	2 413	2 413	2 413	2 414	2 414	2 414	2 413	2 413	2 412	2 412	2 412
miejskie	242	242	241	241	241	241	241	240	239	238	237	236
wiejskie	1 589	1 587	1 586	1 581	1 576	1 571	1 571	1 571	1 566	1 563	1 559	1 555
miejsko-wiejskie	582	584	586	591	597	602	602	602	608	611	616	621
miasta na prawach powiatu	65	65	65	65	65	65	65	66	66	66	66	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

Nieliczne zmiany liczby poszczególnych gmin w zależności od ich rodzaju w kolejnych latach badanego przedziału czasu następowały na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów i związane były z tworzeniem, likwidacją czy też łączeniem jednostek; zmianą rodzaju gminy w związku z nadaniem statusu miasta jednej z miejscowości w gminie wiejskiej lub wydzieleniem obszaru wiejskiego na terenie gminy miejskiej.

Podstawę prawną działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, dała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), która zagwarantowała m.in.:

- decentralizację władzy państwowej (art. 15);
- podział terytorialny, który uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe (art. 15);
- uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej (art. 16);
- wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16);
- osobowość prawną JST (art. 165);
- prawo własności i inne prawa majątkowe JST (art. 165);
- samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165);
- udział w dochodach w zależności od zadań (art. 167);
- dochody w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych (art. 167);
- prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych (art. 168);
- prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw (art. 172).

Ponadto JST zobowiązała do:

- wykonywania zadań własnych, które zaspakajają potrzeby wspólnoty (art. 166);
- wykonywanie zadań zleconych ustawą (art. 166).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966) określa składowe dochodów uzyskiwanych przez JST, w tym przez gminy. Zgodnie z artykułem 3 tej ustawy na dochody gmin składają się:

- dochody własne gmin, w tym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych;
- subwencja ogólna;
- dotacje celowe;
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Artykuł 4 tej ustawy precyzuje źródła dochodów własnych gmin. Są nimi m.in. wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków darowizn, od czynności cywilnoprawnych, wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej; dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych. Opis źródeł dochodów własnych gmin zawarty jest w aneksie 2.

Gminy mają też udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prywatnych i prawnych. Stanowi on 39,34% z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz 6,71% z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy (art. 4 ust. 2, 3 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966).

Ponadto, zgodnie z art. 54 ustawy o samorządzie gminnym, w drodze referendum gminnego może zostać wprowadzony dodatkowy podatek na cele publiczne o charakterze lokalnym. Samodzielność gminy w zakresie tego podatku jest duża – to gmina go konstruuje. Referendum w sprawie samoopodatkowania jest jednak dość trudne do przeprowadzenia ze względu na jego koszty, które obciążają budżet gminy, jak również znaczne obciążenie podatkowe społeczeństwa polskiego i wynikającą z tego niechęć do kolejnych obciążeń finansowych. Jest to zatem trudny sposób na uzyskanie dodatkowych środków zasilających budżet gminy.

Z kolei Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) określa wydatki, na które mogą być przeznaczane środki. Zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3, wydatki JST, więc i gmin, przeznaczane są na realizację zadań, a w szczególności:

- zadania własne;
- zadania z zakresu administracji rządowej i zlecone ustawami;
- zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- zadania realizowane wspólnie z innymi JST;
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący JST;
- programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- zadania wynikające z porozumień z zakresu zarządzania drogami (art. 19 ust. 4 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60).

Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) określa zakres rzeczowy zadań własnych w 20 punktach. Są one związane z:

- 1) ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną;
- 2) gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami oraz organizacją ruchu drogowego;
- 3) wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalnością w zakresie telekomunikacji;
- 4) lokalnym transportem zbiorowym;
- 5) ochroną zdrowia;
- 6) pomocą społeczną, w tym ośrodkami i zakładami opiekuńczymi; wspieraniem rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 7) gminnym budownictwem mieszkaniowym;
- 8) edukacją publiczną;
- 9) kulturą, w tym bibliotekami gminnymi i innymi instytucjami kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 10) kulturą fizyczną i turystyką, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowiskami i halami targowych;
- 12) zielenią gminną i zadrzewieniem;
- 13) cmentarzami gminnymi;
- 14) porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażeniem i utrzymaniem gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityką prorodzinną, w tym zapewnieniem kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspieraniem oraz upowszechnianiem idei samorządowej, w tym tworzeniem warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażaniem programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocją gminy;
- 19) współpracą i działalnością na rzecz organizacji pozarządowych oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów:
  - a) o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych,
  - c) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2017 r., poz. 1463 i 1600), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, a nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.
- 20) współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Zakres zadań do realizacji przez gminy wynikający z ustaw zamieszczono w aneksie 4.



Nie wszystkie zadania są obligatoryjne, co daje możliwość decyzji w zakresie ich wykonawstwa. Decyzja ta zależy od wielu czynników, w szczególności ekonomicznych, stanu środków finansowych, ale również społecznych, jak np. potrzeba lub jej brak do realizacji danego zadania. W takiego typu zadaniach rada gminy może podjąć decyzję o sposobie realizacji, co różni je od zadań obligatoryjnych, gdzie zadanie musi być zrealizowane. W przypadku niewypełnienia takiego zadania może nastąpić skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę taką może złożyć każdy, którego dotyczy sprawa i wykaże naruszenie przepisów prawa. Zadania zlecone są przekazane do realizacji na podstawie ustawy lub porozumienia. Na realizację tego typu zadań organy administracji rządowej zapewniają środki finansowe w formie dotacji. Gmina również może wykonywać zadania z zakresu zadań powiatu czy województwa, ale tutaj też ustawa o samorządzie gminnym gwarantuje dodatkowe środki na ich realizację.

### 3.2.1. Analiza dochodów i wydatków miast na prawach powiatów

W rozdziale 3.1 przedstawiono ogólną analizę, obejmującą dochody oraz wydatki poszczególnych JST, w tym również miast na prawach powiatu. Badania te miały charakter porównawczy między poszczególnymi JST, a ich celem było wskazanie zmian dochodów, wydatków i ich struktury w przedziale czasu 2006-2017.

W celu porównania zmieniających się dochodów miast na prawach powiatu przeprowadzono analizę dochodów na jednego mieszkańca. W tabeli 23 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

Tabela 23

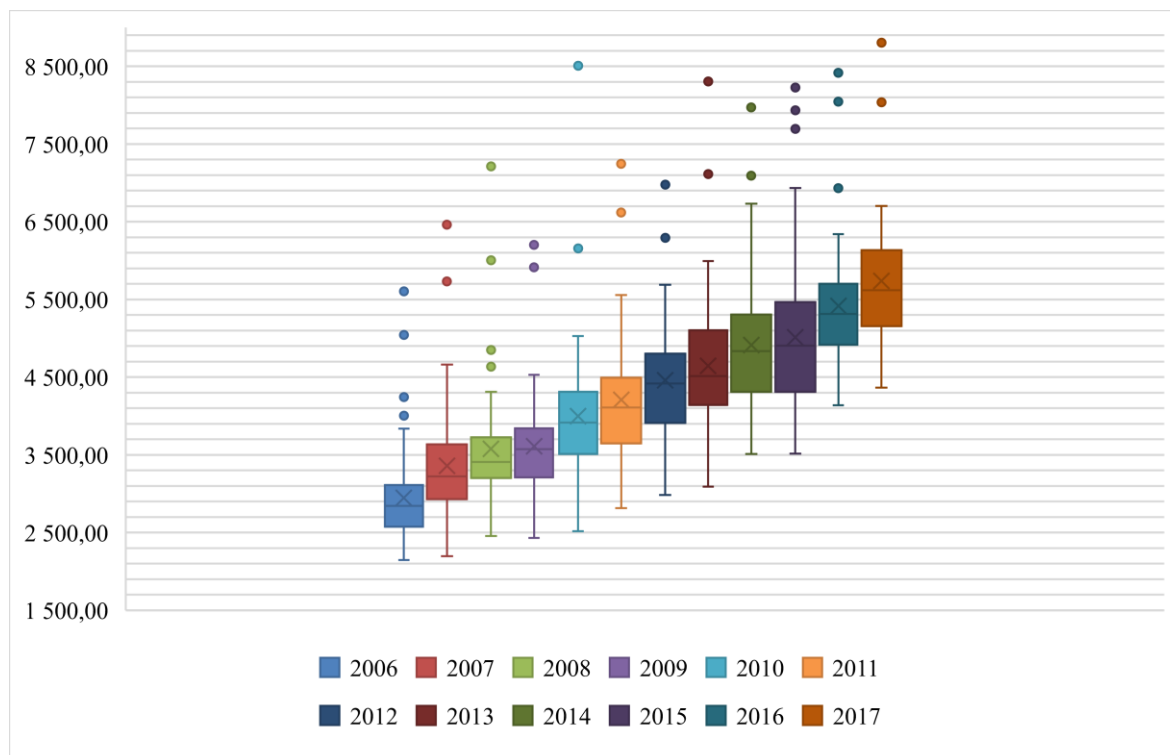
*Wskaźniki statystyczne opisujące dochody miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 947	3 358	3 575	3 610	3 996	4 208	4 461	4 647	4 912	5 010	5 417	5 736
<b>maksimum</b>											
5 603	6 461	7 212	6 200	8 506	7 246	7 073	8 305	7 970	8 228	8 418	8 803
<b>minimum</b>											
2 148	2 194	2 456	2 431	2 516	2 812	2 981	3 091	3 512	3 517	4 139	4 362
<b>rozstęp</b>											
3 456	4 267	4 756	3 770	5 989	4 433	4 092	5 213	4 458	4 712	4 278	4 440
<b>kwartyl dolny</b>											
2 575	2 931	3 202	3 212	3 511	3 647	3 912	4 142	4 310	4 309	4 919	5 158
<b>mediana</b>											
2 844	3 222	3 406	3 573	3 916	4 107	4 417	4 514	4 832	4 904	5 313	5 619
<b>kwartyl górny</b>											
3 110	3 633	3 726	3 841	4 309	4 494	4 803	5 104	5 303	5 465	5 701	6 135
<b>odchylenie standardowe</b>											
599	713	711	634	824	813	803	851	888	954	816	854

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wśród wszystkich miast na prawach powiatu widoczne są dysproporcje pomiędzy uzyskiwanymi dochodami na jednego mieszkańca. Średnia wysokość dochodów na jednego mieszkańca miasta na prawach powiatu wzrosła z 2 947,01 zł w roku 2006 do 5 735,61 zł w roku 2017, czyli o 94,62%. Tempo wzrostu w porównaniu do roku poprzedniego kształtowało się od 0,98% w roku 2009 w stosunku do roku 2008 aż do 13,94% w roku 2007 stosunku do roku 2006. Średnie tempo zmian wzrostu dochodów na jednego mieszkańca w porównaniu do roku poprzedniego wynosiło 6,04%.

Ponadto średnio dla całego okresu różnica pomiędzy miastem na prawach powiatu o najwyższych dochodach, a tym o dochodach najniższych wynosiła 4 226,78 zł. Największa różnica była w roku 2013 i wyniosła aż 5 213,45 zł pomiędzy miastem na prawach powiatu Sopot a miastem na prawach powiatu Piekary Śląskie, podobnie jak pomiędzy tymi dwoma miastami była najmniejsza różnica w roku 2006 wynosząca 3 455,72 zł. Wśród miast na prawach powiatu było kilka, które miały wyjątkowo wysokie dochody w porównaniu do pozostałych (rysunek 21).



Rysunek 21. Wykres dochodów miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W grupie miast na prawach powiatu o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca w każdym roku znalazło się miasto stołeczne Warszawa i Sopot. Często pojawiał się Wrocław, Płock i Świnoujście. Najwyższe dochody w całym okresie uzyskała Warszawa w roku 2017, a wyniosły one 8 802,88 zł na jednego mieszkańca. Miasta na prawach powiatu, zaliczane do grupy tych o najniższych dochodach na jednego mieszkańca, zmieniały się w badanym przedziale czasu. Jedynie Świętochłowice i Piekary Śląskie należały do tej grupy w całym badanym okresie, a Sosnowiec nie pojawił się tylko w roku 2007. Często w tej grupie znajdowały się także Siemianowice Śląskie, Bytom i Mysłowice.

Wzrost dochodów na jednego mieszkańca w roku 2017, w porównaniu do 2006, większy od 100% osiągnęły 32 miasta na prawach powiatu; największy Białystok – 139,43%, Lublin – 131,60%, Olsztyn – 124,92%. Wzrost dochodów na jednego mieszkańca w roku 2017, w porównaniu do 2006, niższy od 70% był dla pięciu miast na prawach powiatu; najniższy dla Sopotu – 43,43% oraz Rudy Śląskiej – 61,97%.

Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się w przedziale od 61,08-70,32%, a dla badanego okresu wynosił średnio 64,45%. Wśród miast najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 86,11% i osiągnęła go Warszawa w roku 2008, zaś najniższy wynik, 24,82%, przypadł dla Przemyśla w roku 2011. Wśród miast na prawach powiatu 51 miast miało średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2006-2017 wyższy od 50%, 25 miast wyższy od 60%, trzy miasta wyższy od 70%, zaś dwa miasta niższy od 40%. Najwyższy średni udział dla całego okresu miały: Warszawa – 79,23%, Wrocław – 74,24%, Sopot – 71,08%, a najniższy: Przemyśl – 35,18% i Zamość 36,38%.

Ponad 60% miast na prawach powiatu miało dochody własne w dochodach ogółem wyższe od 50% dochodów ogółem. Tabela 24 przedstawia liczbę miast w podziale na poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w %.

Tabela 24

*Liczba miast na prawach powiatu w zależności od poziomu  $U^3$  w latach 2006-2017*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
U ≥ 50% w tym:	52	51	55	50	45	44	45	48	50	52	48	44
U > 70%	7	12	11	6	6	5	3	4	3	4	3	3
U < 50% w tym:	13	14	10	15	20	21	20	18	16	14	18	22
U < 40%	1	0	1	3	7	5	4	3	3	2	3	4

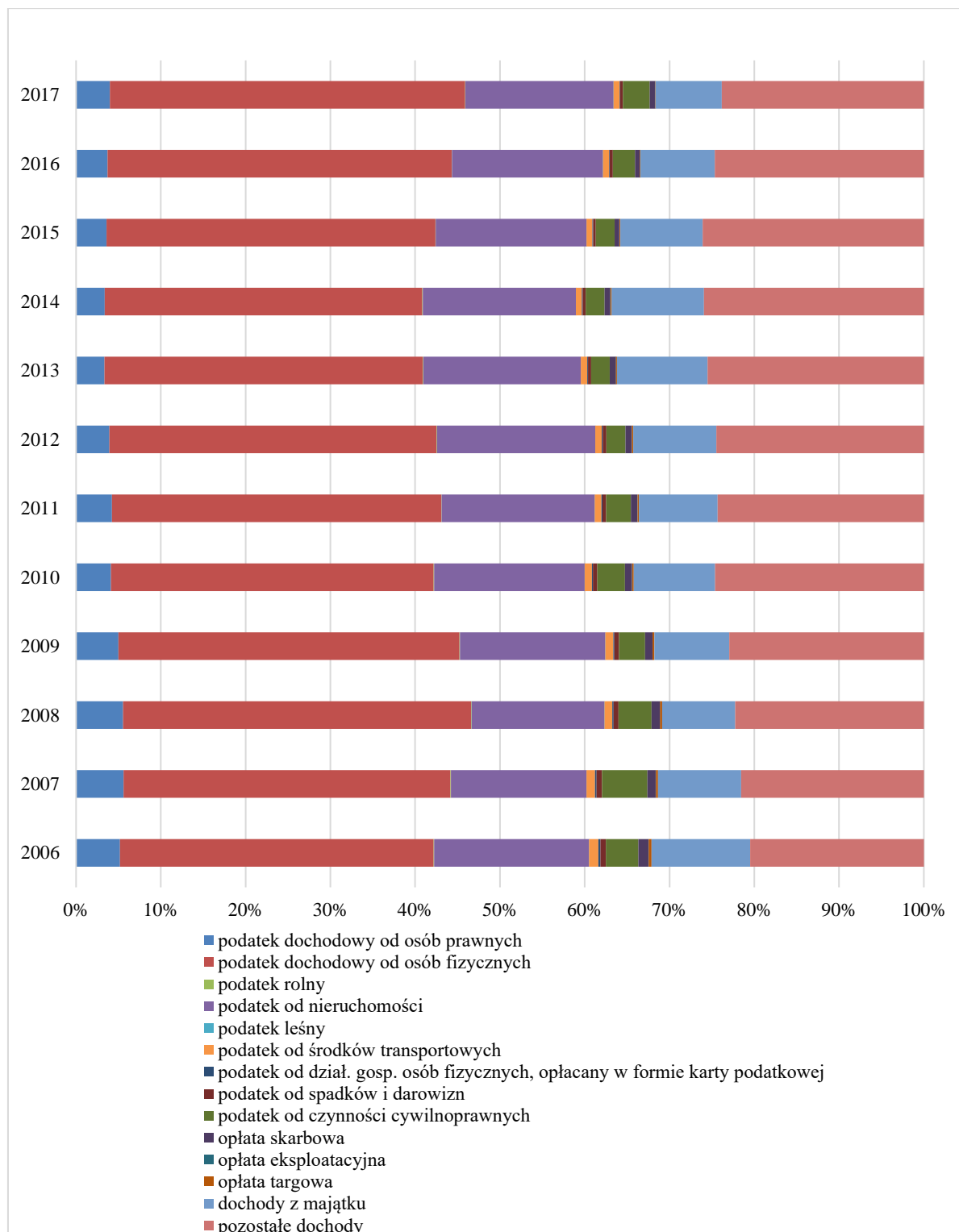
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Strukturę dochodów własnych miast na prawach powiatu przedstawia rysunek 22. Największą część dochodów własnych miast na prawach powiatu stanowił podatek dochodowy od osób fizycznych, który wynosił od 37% do 41,9%. Znaczącym składnikiem dochodów własnych był również podatek od nieruchomości, który kształtował się w granicach od 15,68% do 18,65% dochodów własnych, a także dochody z majątku, które wynosiły od 7,94% w roku do 11,63% dochodów własnych.

Z kolei mały wpływ na dochody własne miały:

- podatek leśny, który stanowił zaledwie 0,01% wszystkich dochodów własnych w latach 2006, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, w pozostałych latach udział ten był jeszcze niższy;
- podatek rolny, którego wartość kształtowała się między 0,04% a 0,08% dochodów własnych;
- opłata eksploatacyjna, która stanowiła od 0,01% do 0,05% dochodów własnych;
- podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, który wynosił od 0,06% do 0,22% dochodów własnych;
- opłata skarbowa, która wynosiła od 0,05% do 0,31% dochodów własnych;
- podatek od spadków i darowizn, który kształtował się pomiędzy 0,32% a 0,65% dochodów własnych;
- podatek od środków transportowych pomiędzy 0,7% a 1,1% dochodów własnych;
- opłata skarbowa pomiędzy 0,57% a 1,19% dochodów własnych;
- podatek od czynności cywilnoprawnych pomiędzy 2,19% a 5,37% dochodów własnych.

<sup>33</sup>  $U = \frac{Dw}{Do} \cdot 100\%$ , gdzie  $Dw$  – dochody własne;  $Do$  – dochody ogółem



Rysunek 22. Struktura dochodów własnych miast na prawach powiatu w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005-2017 MF.

W badanym okresie 2006-2017 ogółem wydatki miast na prawach powiatu wzrosły z 41,24 mld zł do 78,50 mld zł. Największy wzrost wydatków był w roku 2008 o 11,54% oraz w roku 2007 o 11,25% w porównaniu do roku poprzedniego, a najniższy w roku 2015 odnotowano wtedy nieznaczny wzrost wydatków odpowiednio o 0,23%, w porównaniu do roku poprzedniego. Tabela 25 wskazuje dynamikę zmian w wydatkach miast na prawach powiatu.

Tabela 25

*Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017 (w %)*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
11,25	11,54	9,83	4,90	4,34	3,61	1,92	7,25	0,23	3,03	9,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Pomimo że wydatki z roku na rok rosły w każdym z miast, z wyjątkiem Chorzowa, odnotowano spadek wydatków w porównaniu do roku poprzedniego przynajmniej w jednym roku z badanego okresu. Tabela 26 przedstawia liczbę miast, w których uległy zmniejszeniu wydatki w porównaniu do roku poprzedniego.

Tabela 26

*Liczba miast na prawach powiatu w których odnotowano spadek wydatków w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13	6	11	11	16	24	26	10	32	15	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W celu porównania zmieniających się wydatków miast na prawach powiatu przeprowadzono analizę wydatków na jednego mieszkańca. Wzrost wydatków na jednego mieszkańca w roku 2017 w porównaniu do 2006 większy od 100% osiągnęło 21 miast na prawach powiatu; największy Biała Podlaska – 154,02%, Siedlce – 135,76% i Lublin – 134,85%. Wzrost wydatków na jednego mieszkańca w roku 2017 w porównaniu do 2006 niższy od 70% był dla 10 miast na prawach powiatu; najniższy wzrost odnotowały miasta: Elbląg – 50,79%, Jelenia Góra – 51,93%, Ruda Śląska – 57,72%.

W tabeli 27 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące powyższe dane dotyczące wydatków na jednego mieszkańca.

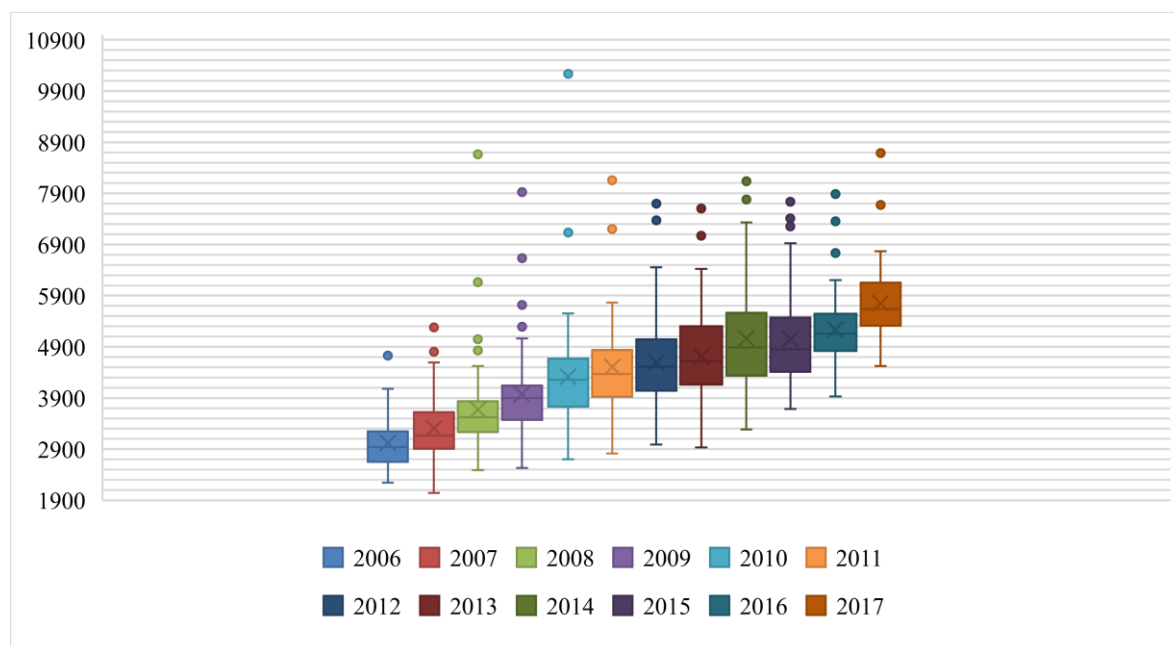
Tabela 27

*Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
3 019	3 300	3 675	3 974	4 319	4 504	4 593	4 714	5 062	5 049	5 241	5 750
<b>maksimum</b>											
4 755	5 337	8 663	7 925	10 233	8 156	7 696	7 604	8 136	7 736	7 885	8 686
<b>minimum</b>											
2 242	2 045	2 487	2 529	2 698	2 817	2 988	2 931	3 283	3 688	3 929	4 527
<b>rozstęp</b>											
2 513	3 292	6 176	5 395	7 535	5 339	4 708	4 673	4 853	4 049	3 956	4 159
<b>kwartył dolny</b>											
2 654	2 905	3 237	3 470	3 729	3 925	4 045	4 160	4 337	4 412	4 817	5 317
<b>mediana</b>											
2 938	3 165	3 520	3 896	4 256	4 367	4 514	4 628	4 888	4 847	5 156	5 640
<b>kwartył górny</b>											
3 244	3 622	3 834	4 145	4 669	4 838	5 047	5 301	5 562	5 468	5 545	6 152
<b>odchylenie standardowe</b>											
514	650	876	838	1 016	957	901	856	997	933	695	758

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wśród miast na prawach powiatu widoczne są dysproporcje między wydatkami na jednego mieszkańca. Średnio dla całego okresu różnica między gminą o najwyższych a tą o najniższych wydatkach na jednego mieszkańca wynosiła 4 305,87 zł. Największa różnica w wydatkach na jednego mieszkańca była w roku 2010 i wyniosła aż 7 534,69 zł między miastami Sopot i Świętochłowice. Najmniejsza różnica, wynosząca 2 513,04 zł, była w roku 2006 między miastem stołecznym Warszawa a Świętochłowicami. Rysunek 23 obrazuje wydatki miast na prawach powiatu.



Rysunek 23. Wykres wydatków miast na prawach powiatu w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W grupie miast na prawach powiatu o najwyższych wydatkach na jednego mieszkańca w każdym roku znalazło się miasto stołeczne Warszawa i Sopot. Często pojawiał się też Płock. Miasta na prawach powiatu, zaliczane do grupy tych o najniższych wydatkach na jednego mieszkańca, zmieniały się w badanym przedziale czasu. Jedynie Piekary Śląskie należały do tej grupy w całym badanym okresie, Sosnowiec nie pojawił się tylko w roku 2007, zaś Świętochłowice w roku 2014. Często w tej grupie znajdowały się też Siemianowice Śląskie i Jastrzębie-Zdrój.

W strukturze wydatków miast na prawach powiatu dominują te przeznaczane na oświatę i wychowanie, następnie pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, administrację samorządową oraz opiekę społeczną. Aneks 3 opisuje tę strukturę, zgodnie z klasyfikacją wymaganą przez sprawozdawczość MF.

Największe wydatki miasta na prawach powiatu ponosiły na realizację zadań związanych z oświatą. Obowiązkiem gmin jest prowadzenie przedszkoli publicznych, podstawowych oraz gimnazjalnych szkół publicznych, natomiast obowiązkiem powiatów jest prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, artystycznych i specjalnych. Zgodnie z art. 5 ust. 7 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425) do zadań, za jakie odpowiada organ prowadzący szkoły, należy:

- zapewnienie warunków działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych;
- zapewnienie obsługi administracyjnej, prawnej, obsługi finansowej;
- wyposażenie w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
- nadzór nad działalnością szkół w zakresie finansowym i administracyjnym (art. 34a).

Ponadto art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela informuje, że obligatoryjnym zadaniem gminy jest określenie:

- zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- zasad udzielania i rozmiaru zniżek w pensum;
- przyznawanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć;
- określanie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określonych kategorii nauczycieli oraz pracowników oświaty;
- uchwalenie regulaminu rady gminy dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania części składników wynagrodzenia (art. 30 ust. 6);
- ustalenie przez radę gminy kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej (art. 49 ust. 2 ustawy);
- wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego (art. 70a ust. 1);
- zabezpieczanie odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, określanie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania (art. 72 ust. 1);
- udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym (art. 90p pkt 1);
- udzielanie stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe (art. 90p pkt 2).

Na realizację tych zadań przeznaczane są środki publiczne, pochodzące z budżetu państwa w postaci oświatowej części subwencji ogólnej lub w formie dotacji celowych. Braki tych środków uzupełniane są z dochodów własnych, jak również z bezzwrotnych środków przyznawanych w ramach różnego rodzaju programów.

Największe dodatkowe wydatki z dochodów własnych na oświatę w stosunku do wszystkich wydatków ponoszonych na oświatę w całym badanym okresie wyniosły 49,6% i poniosło je miasto stołeczne Warszawa w roku 2008. Również w tym samym roku zdarzyła się jedyna taka sytuacja, w której uzyskane dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza przewyższyły wydatki na nią – dotyczyło to miasta Zamość, które uzyskało o 1 827 250,66 zł więcej niż wydało na ten cel.

Miasta na prawach powiatu w różnym stopniu ponoszą dodatkowe wydatki na oświatę, skutkiem czego jest nie tylko zróżnicowanie infrastruktury oświatowej, co niejednokrotnie wpływa na poziom realizacji zadań oświatowych, ale także zróżnicowanie uzyskiwanych

przez pracowników oświaty wynagrodzeń. Ponadto stosowane są różnorodne rozwiązania z zakresu realizacji zadań oświatowych, co często wpływa na dezorientację i niezadowolenie pracowników oświaty porównujących różne rozwiązania.

Dużą część wydatków stanowiły również wydatki na pomoc społeczną. Kształtowały się one średnio od 10,31% ogółu wydatków w roku 2014 do 17,32% w roku 2016. W roku 2017 wynosiły one 19,32%, z tym, że 13,58% stanowiły wydatki w dziale Rodzina, wynikające z realizacji rządowego programu wsparcia dla rodziców Rodzina 500+, który jest w zasadzie neutralny finansowo dla JST. Ponośzony przez JST koszt realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej zależy od rodzaju zadania – czy jest ono zadaniem własnym, czy zleconym.

Udział wydatków na pomoc społeczną w latach 2006-2015 dla poszczególnych miast był na podobnym poziomie w całym okresie, przy czym średni udział tych wydatków we wszystkich wydatkach był najwyższy dla miast: Świętochłowice – 24%, Siemianowice Śląskie – 22%, Grudziądz – 21,8% oraz Piekary Śląskie – 21%, a najniższy dla miast: miasta stołecznego Warszawa – 6,5%, Gdańska – 9,7%, Sopotu – 9,3%, Wrocławia – 9,1%. Wysoki udział wydatków na pomoc społeczną jest w tych miastach, które charakteryzowały się tym, iż zarówno dochody, jak i wydatki na jednego mieszkańca były najniższe, a z kolei miasta o niskim udziale wydatków na pomoc społeczną odznaczały się wysokimi dochodami, jak również wydatkami na jednego mieszkańca. W roku 2016 wydatki zrealizowane w dziale Pomoc społeczna średnio wzrosły o 68% w stosunku do roku 2015. Związane to było ze wzrostem aż o 121% w odniesieniu do roku 2015 wydatków dotyczących świadczeń społecznych na rzecz osób fizycznych, co stanowiło 69,2% wszystkich wydatków w tym dziale. W roku 2017 nastąpił wzrost udziału wydatków na świadczenia socjalne w wydatkach ogółem w związku realizacją programu „Rodzina 500+”, realizacją Karty Dużej Rodziny oraz tworzeniem i funkcjonowaniem żłobków. Wzrost ten w porównaniu do roku 2015 średnio dla wszystkich miast na prawach powiatu wynosił 8,9%, przy czym najwyższy był dla miasta Biała Podlaska – 13,9% i Zabrze – 12,2%, a najniższy dla Świnoujścia – 4,7%, Sopotu – 5,3% oraz Warszawy – 5,5%.

Źródłami dochodów w dziale Pomoc społeczna były nie tylko dotacje z budżetu państwa, ale także dotacje wynikające z porozumień z innymi JST, dotacje z funduszy celowych i środków z źródeł pozabudżetowych, wpływy z opłat za opiekę, na pobyt w domach opieki społecznej, a także darowizny na ten cel. Miasta na prawach powiatu przeznaczały dochody własne na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Wysokość tych wydatków wpływała na poziom realizacji przedsięwzięć w tym zakresie. Dotyczyło to głównie tych spośród nich, które są nieobowiązkowych, a mianowicie:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych;
- przyznawanie zasiłków, pożyczek, pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie się;
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach opieki społecznej i ośrodkach wsparcia;
- tworzenie i realizację programów osłonowych.

Udział dochodów własnych w wydatkach na pomoc społeczną kształtował się w badanym okresie we wszystkich miastach na prawach powiatu na podobnym poziomie. W latach 2016-2017 w związku z realizacją rządowych programów wspierających rodzinę nastąpił spadek tego udziału. Średni najwyższy udział miały miasta: Sopot (59,9%), Warszawa (58,6%), Wrocław (57,5%), a najniższy Krosno (29,0%), Tarnobrzeg (30,5%) i Bielsko-Biała (31,8%).



Udział ten ma wpływ na wysokość wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca z roku na rok rosły w 19 miastach na prawach powiatu, w 13 miastach był to spadek w jednym roku i był mniejszy niż 1%. Najwyższy spadek tych wydatków był w roku 2011 w stosunku do roku 2010 i wyniósł 65,99% dla Tarnobrzegu, 15,69% dla Sopotu oraz w roku 2010 w stosunku do roku 2009 – 14,36% dla Świnoujścia. Wszystkie pozostałe spadki były mniejsze niż 6% w stosunku do roku poprzedniego.

### 3.2.2. Analiza dochodów i wydatków gmin miejskich

W badanym okresie 2006-2017 dochody gmin miejskich wzrosły z 12,07 mld zł do 24,50 mld zł. Średnie tempo wzrostu dochodów gmin wyniosło 6,76%, przy czym najniższy wzrost był w roku 2009 – o 0,14% w stosunku do roku 2008 oraz w roku 2013 – o 0,72% w stosunku do 2012, zaś najwyższy w roku 2016 – 16,28% w porównaniu do roku poprzedniego. Udział dochodów gmin miejskich w dochodach wszystkich gmin kształtował się na podobnym poziomie i wynosił pomiędzy 22,04% w roku 2017 a 23,5% w roku 2006, co świadczy o podobnej dynamice wzrostu dochodów w porównaniu do pozostałych gmin (tabela 28).

Tabela 28

*Udział dochodów gmin miejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
23,50	23,89	23,67	22,91	22,79	22,85	22,54	22,25	22,56	22,24	22,28	22,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

W celu porównania zmieniających się dochodów gmin miejskich, przeprowadzono analizę dochodów na jednego mieszkańca. W tabeli 29 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

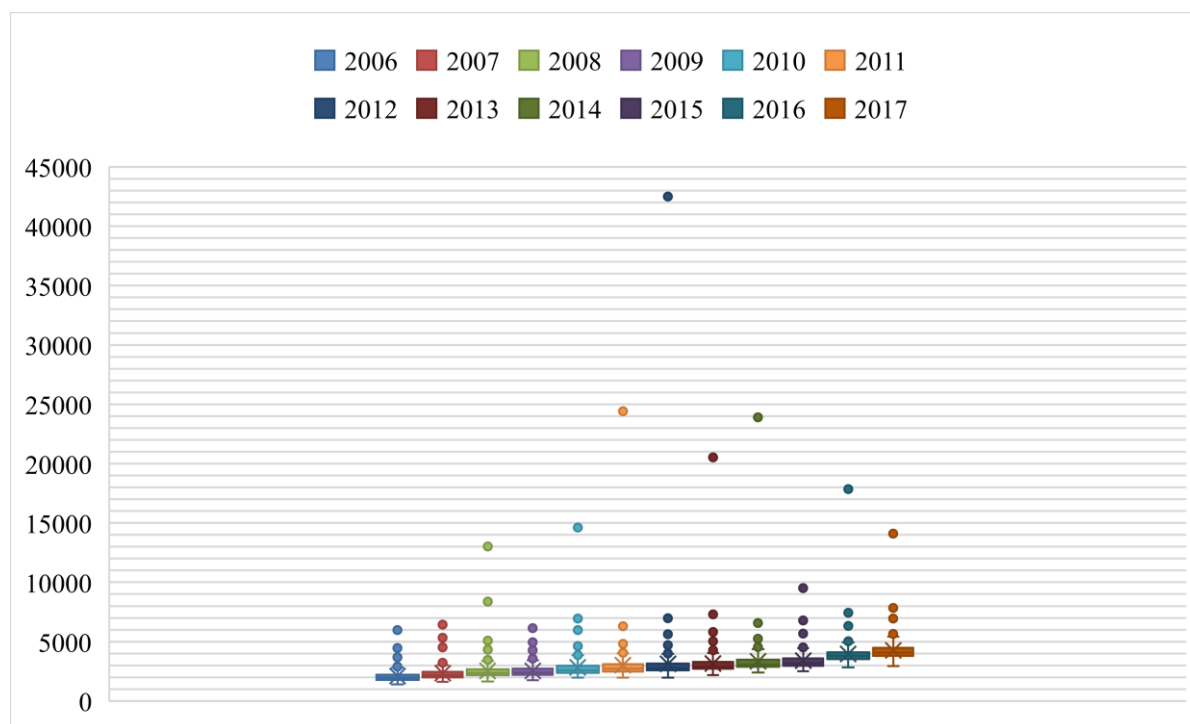
Tabela 29

*Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 094	2 348	2 530	2 526	2 830	3 019	3 116	3 141	3 356	3 406	3 976	4 263
<b>maksimum</b>											
6 617	6 732	13 017	6 149	14 620	24 421	42 513	20 529	23 897	9 521	17 849	14 111
<b>minimum</b>											
1 397	1 604	1 635	1 763	1 971	1 967	1 971	2 194	2 405	2 515	2 837	2 932
<b>rozstęp</b>											
5 220	5 128	11 382	4 385	12 649	22 454	40 542	18 335	21 492	7 006	15 012	11 178
<b>kwartyl dolny</b>											
1 785	1 993	2 176	2 221	2 383	2 484	2 583	2 719	2 888	2 978	3 521	3 812
<b>mediana</b>											
1 962	2 178	2 360	2 400	2 593	2 726	2 782	2 889	3 084	3 183	3 793	4 082
<b>kwartyl górny</b>											
2 199	2 461	2 662	2 714	2 978	3 114	3 153	3 291	3 484	3 580	4 088	4 490
<b>odchylenie standardowe</b>											
603	714	909	508	1 018	1 551	2 624	1 285	1 481	798	1 127	927

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wśród wszystkich gmin miejskich widoczne są dysproporcje między uzyskiwanymi dochodami na jednego mieszkańca. Średnio dla całego okresu różnica pomiędzy gminą o najwyższych a tą o najniższych dochodach wynosiła 14 565,28zł. Największa różnica była w roku 2012 i wyniosła aż 40 541,69 zł pomiędzy gminą Krynica Morska w województwie pomorskim a gminą Pieszycy w województwie dolnośląskim, natomiast najmniejszą różnicę odnotowano w roku 2009 4 385,21 zł pomiędzy gminą Krynica Morska w województwie pomorskim a gminą Kalety w województwie śląskim. Wśród gmin miejskich znalazło się kilka, które miały wyjątkowo wysokie dochody w porównaniu do pozostałych (rysunek 24).

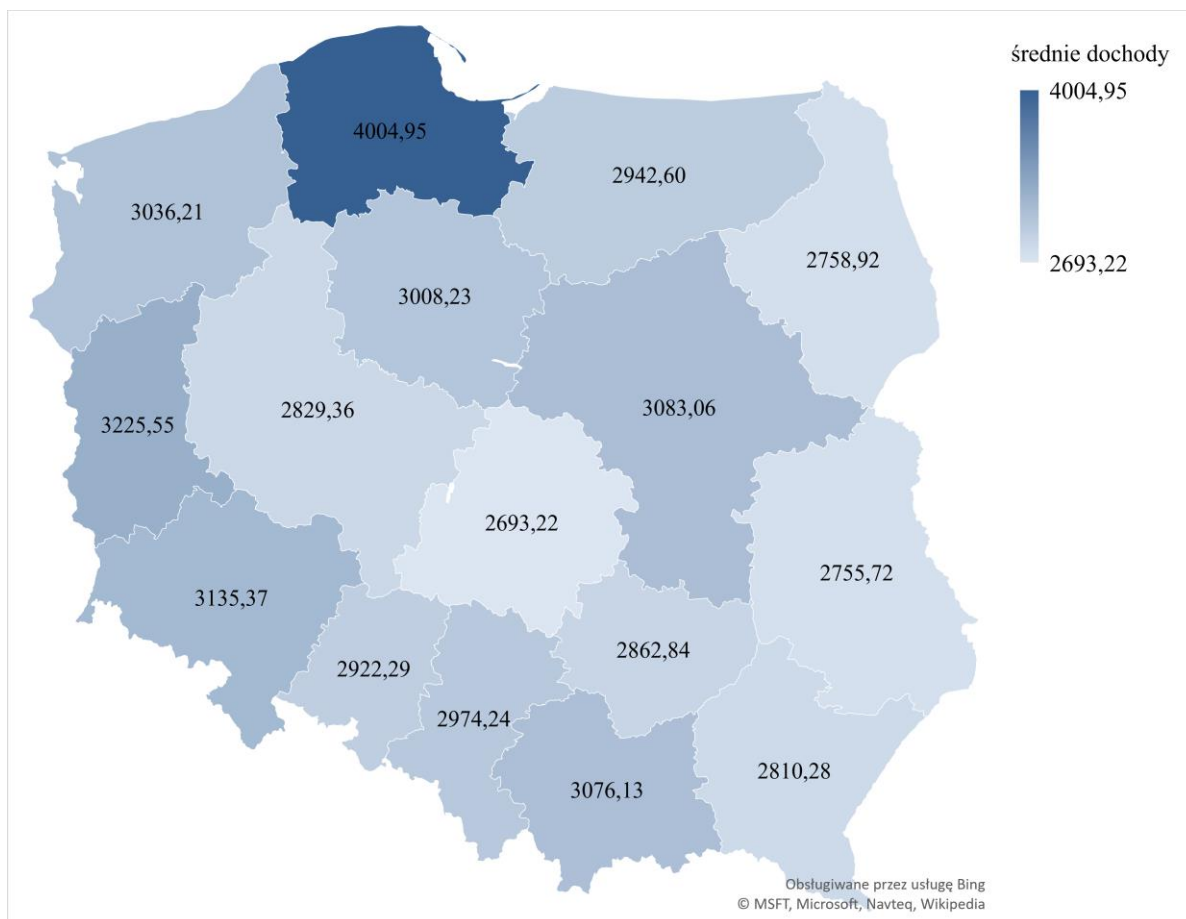


Rysunek 24. Wykres dochodów gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe dochody na jednego mieszkańca z gmin miejskich w każdym roku, z wyjątkiem 2006 roku, uzyskała gmina Krynica Morska w województwie pomorskim. Jest to nadmorska gmina o walorach turystycznych, której liczba mieszkańców kształtowała się w granicach od 1390 w 2006 do 1302 w roku 2017. Od roku 2010 dochody tej gminy znacznie przewyższały dochody kolejnych gmin, co obrazuje powyższy wykres. Większość z gmin znajdujących się w grupie o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca to te, na dochody których wpływa działalność turystyczna.

Zwraca uwagę fakt, że najwyższe dochody uzyskały gminy miejskie znajdujące się w województwie pomorskim, wysokie dochody uzyskały też gminy miejskie w województwie lubuskim i dolnośląskim, zaś najniższe dochody miały gminy miejskie w województwie łódzkim, podlaskim i lubelskim.

Najwyższe średnie dochody na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy miejskie z województwa pomorskiego: ich średnia wysokość wyniosła 4 004,95 zł oraz gminy miejskie w województwie lubuskim o średniej wysokości 3 225,56 zł. Najniższe średnie dochody na jednego mieszkańca to 2 693,22zł dla gmin miejskich w województwie łódzkim oraz 2 755,73 zł dla gmin miejskich w województwie lubelskim. Rysunek 25 obrazuje średnie dochody gmin wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 25. Średnia wysokości dochodów gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wraz ze wzrostem dochodów struktura ich uległa zmianie. Strukturę dochodów gmin miejskich w całym badanym okresie przedstawia tabela 30.

Tabela 30

Udział % dochodów gmin miejskich w dochodach gmin w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dochody własne	62,06	64,40	65,05	61,90	58,65	58,59	59,74	60,65	60,96	60,87	55,09	53,96
dotacje ogółem	16,90	15,83	15,22	16,97	21,41	21,54	19,41	18,69	19,13	18,68	26,58	28,47
subwencja ogólna	21,03	19,77	19,73	21,12	19,94	19,87	20,85	20,66	19,92	20,45	18,33	17,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

Zmiana kształtu tej struktury w kolejnych latach wynika ze zmieniającego się prawa, określającego m.in. zakres zadań gmin i źródła środków przeznaczonych na ten cel. Struktura ta różni się od struktury dochodów miast na prawach powiatu. W porównaniu z nimi gminy miejskie mają znacznie wyższy udział dotacji w dochodach średnio o 4,29%, przy niższych dochodach własnych średnio o 5,08%. Subwencja jest na podobnym poziomie – różnica ta jest poniżej 1%, przy czym w latach 2014 i 2015 udział subwencji w dochodach był wyższy w gminach miejskich.

Tabela 31 przedstawia liczbę gmin miejskich w podziale na poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w %.

Tabela 31

Liczba gmin miejskich w zależności od poziomu  $U^4$  w latach 2006-2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
U $\geq$ 50% w tym:	173	190	210	194	170	178	183	192	202	200	157	136
U > 70%	21	34	56	36	32	20	19	27	27	20	7	5
U < 50% w tym:	69	52	31	47	71	63	58	48	37	38	80	100
U < 40%	21	17	11	12	22	22	14	6	7	7	14	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Najniższą wartość współczynnika U w całym okresie osiągnęła gmina Dynów położona w województwie podkarpackim w roku 2010 ( $U=19,2\%$ ), a najwyższą gmina Krynica Morska w województwie pomorskim w roku 2008 ( $U=88,4\%$ ).

W tabeli 32 ujęto wskaźniki statystyczne, opisujące dochody własne gmin miejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Tabela 32

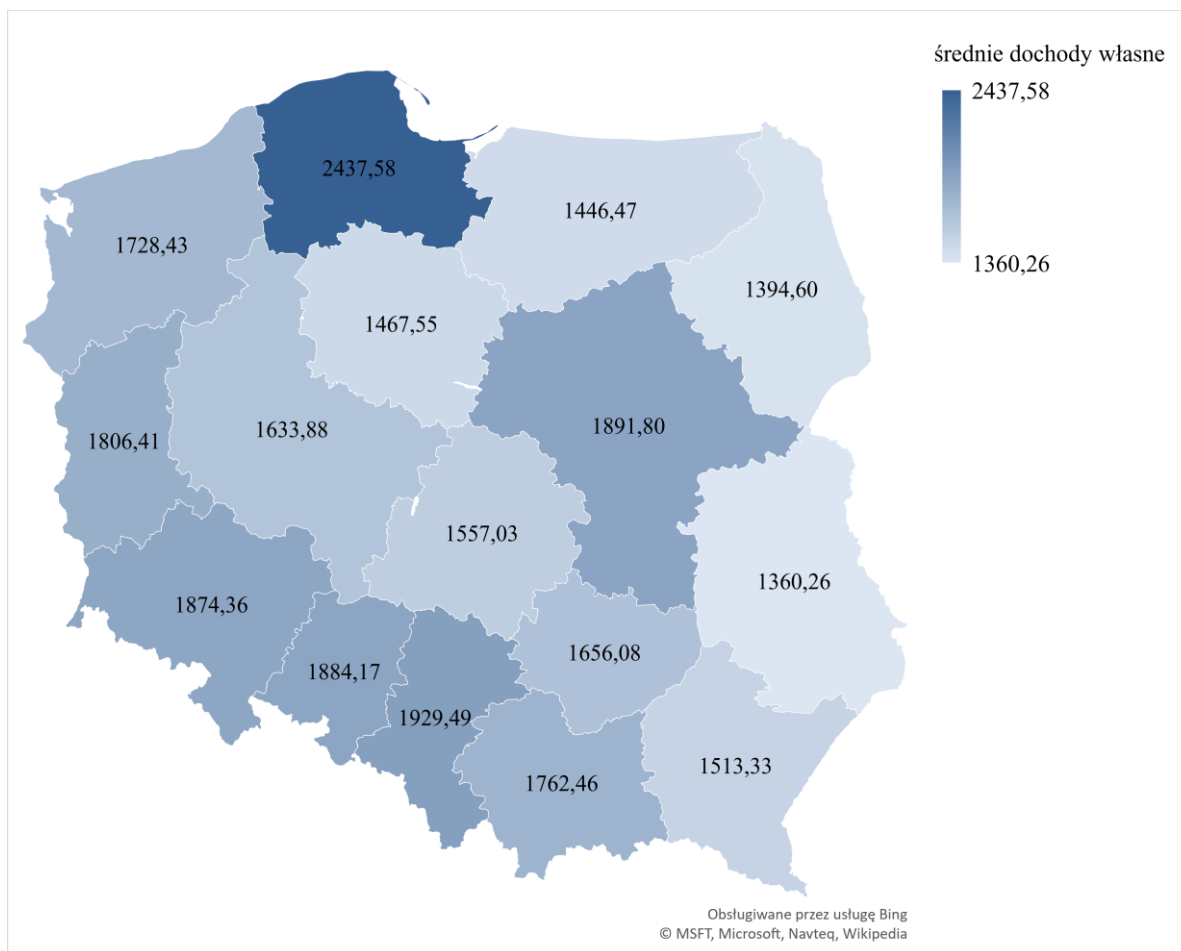
Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
1 186	1 390	1 601	1 503	1 601	1 719	1 798	1 862	2 013	2 034	2 166	2 264
<b>maksimum</b>											
4 498	5 715	9 570	5 101	10 518	20 823	28 309	15 795	18 707	7 101	13 469	8 507
<b>minimum</b>											
489	566	803	602	625	681	745	806	957	1 011	1 114	1 122
<b>rozstęp</b>											
4 010	5 149	8 766	4 499	9 893	20 142	27 565	14 989	17 751	6 090	12 355	7 385
<b>kwartyl dolny</b>											
915	1 063	1 215	1 176	1 218	1 298	1 356	1 456	1 577	1 630	1 740	1 822
<b>mediana</b>											
1 056	1 250	1 445	1 402	1 419	1 519	1 597	1 686	1 801	1 866	1 965	2 048
<b>kwartyl górny</b>											
1 301	1 533	1 746	1 658	1 782	1 868	1 888	1 958	2 173	2 230	2 346	2 464
<b>odchylenie standardowe</b>											
496	616	808	510	801	1 347	1 795	1 049	1 226	677	968	777

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy miejskie z województwa pomorskiego, których średnia wysokość wyniosła 2 437,58 zł oraz gminy miejskie w województwie śląskim o średniej wysokości 1 929,49 zł. Najniższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca to 1 360,26 zł dla gmin miejskich w województwie lubelskim i 1 394,60 zł dla gmin miejskich w województwie podlaskim. Rysunek 26 obrazuje średnie dochody własne gmin miejskich w badanym okresie.

<sup>4</sup>  $U = \frac{Dw}{Do} \cdot 100\%$ , gdzie Dw – dochody własne; Do – dochody ogółem



Rysunek 26. Średnia wysokości dochodów własnych gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Dla gmin miejskich istotne znaczenie ma podatek od nieruchomości i podatek dochodowy od osób fizycznych, które stanowią razem 64,21% wszystkich dochodów własnych. Kolejnym źródłem dochodów własnych są dochody z majątku, stanowiące średnio 10,80% tych dochodów. Istotne znaczenie mają też inne dochody, które stanowią średnio 16,20% dochodów własnych; zostały one opisane w rozdziale 3.2. Szczegółową strukturę dochodów własnych przedstawia Aneks 5.

W badanym okresie 2006-2017 wydatki gmin miejskich wzrosły z 12,54 mld zł do 24,70 mld zł. Największy wzrost wydatków był w roku 2017 aż o 12,84% i w roku 2008 o 12,15% w porównaniu do roku poprzedniego, a w latach 2012 i 2013 odnotowano spadek wydatków odpowiednio o 1,09%, 1,2% w porównaniu do poprzedniego roku. Tabela 33 pokazuje dynamikę zmian w wydatkach gmin miejskich.

Tabela 33

*Dynamika wydatków gmin miejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5,65	12,15	10,83	9,20	0,36	-1,09	-1,20	7,76	1,28	13,69	12,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Udział wydatków gmin miejskich w wydatkach wszystkich gmin kształtował się na podobnym poziomie i wynosił pomiędzy 22,06% w roku 2017 a 23,63% w roku 2007, co świadczy o podobnej dynamice wydatków w porównaniu do pozostałych gmin (tabela 34).

Tabela 34

*Udział wydatków gmin miejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
23,58	23,63	23,63	23,53	22,55	22,65	22,75	22,20	22,34	22,40	22,30	22,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

W celu porównania zmieniających się wydatków gmin miejskich, przeprowadzono analizę wydatków na jednego mieszkańca. W tabeli 35 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

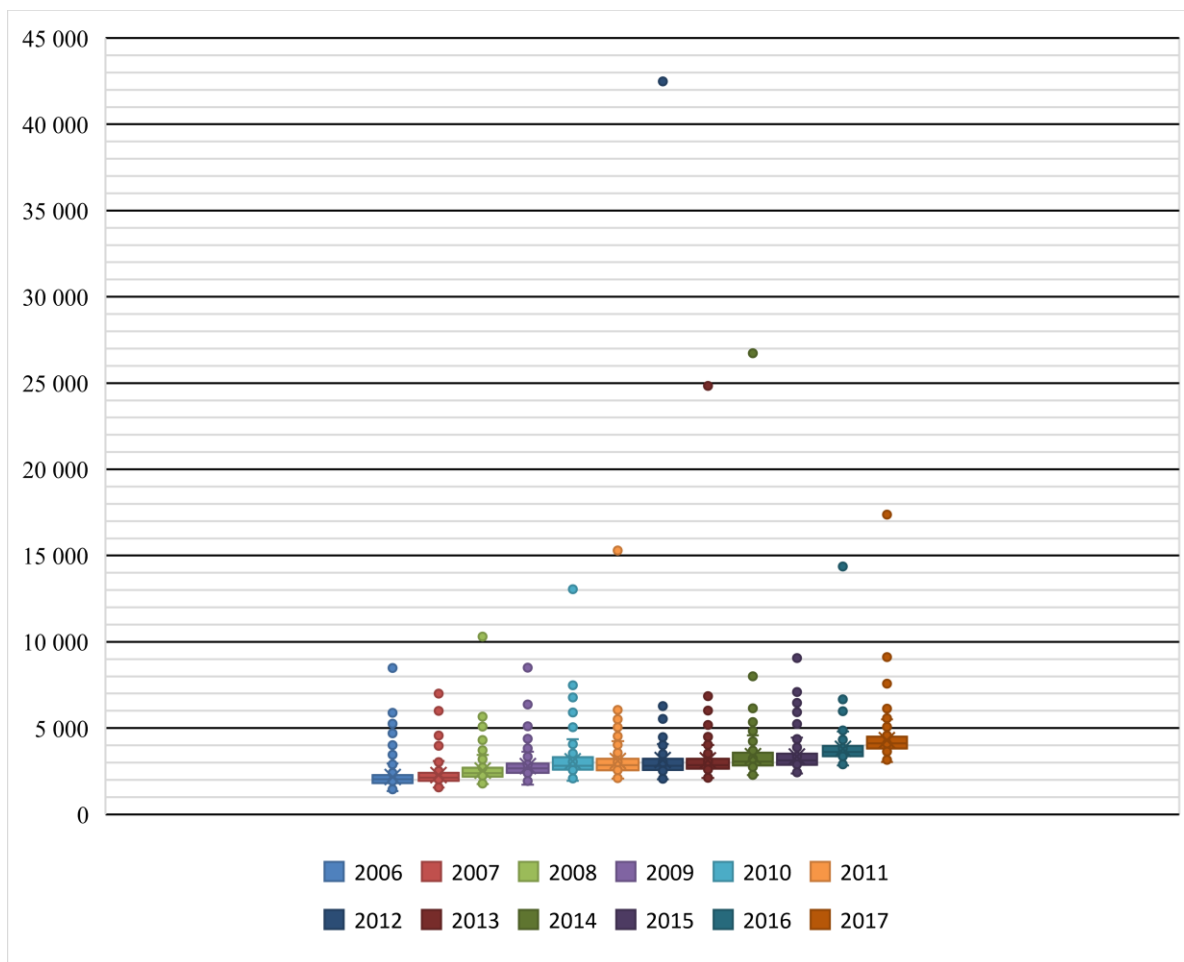
Tabela 35

*Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 167	2 272	2 537	2 795	3 080	3 095	3 148	3 120	3 375	3 344	3 804	4 292
<b>maksimum</b>											
8 490	7 005	10 297	8 497	13 041	15 288	42 487	24 838	26 726	9 056	14 371	17 373
<b>minimum</b>											
1 343	1 550	1 763	1 720	1 933	2 065	2 038	2 114	2 276	2 367	2 836	3 030
<b>rozstęp</b>											
7 147	5 455	8 534	6 777	11 108	13 223	40 449	22 724	24 450	6 689	11 535	14 343
<b>kwartył dolny</b>											
1 808	1 934	2 181	2 406	2 587	2 549	2 567	2 656	2 837	2 878	3 379	3 811
<b>mediana</b>											
2 028	2 131	2 385	2 665	2 807	2 848	2 811	2 857	3 054	3 128	3 617	4 107
<b>kwartył górny</b>											
2 283	2 405	2 701	2 950	3 319	3 228	3 214	3 215	3 577	3 510	3 965	4 500
<b>odchylenie standardowe</b>											
700	653	740	690	998	1 085	2 629	1 551	1 679	803	926	1 117

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

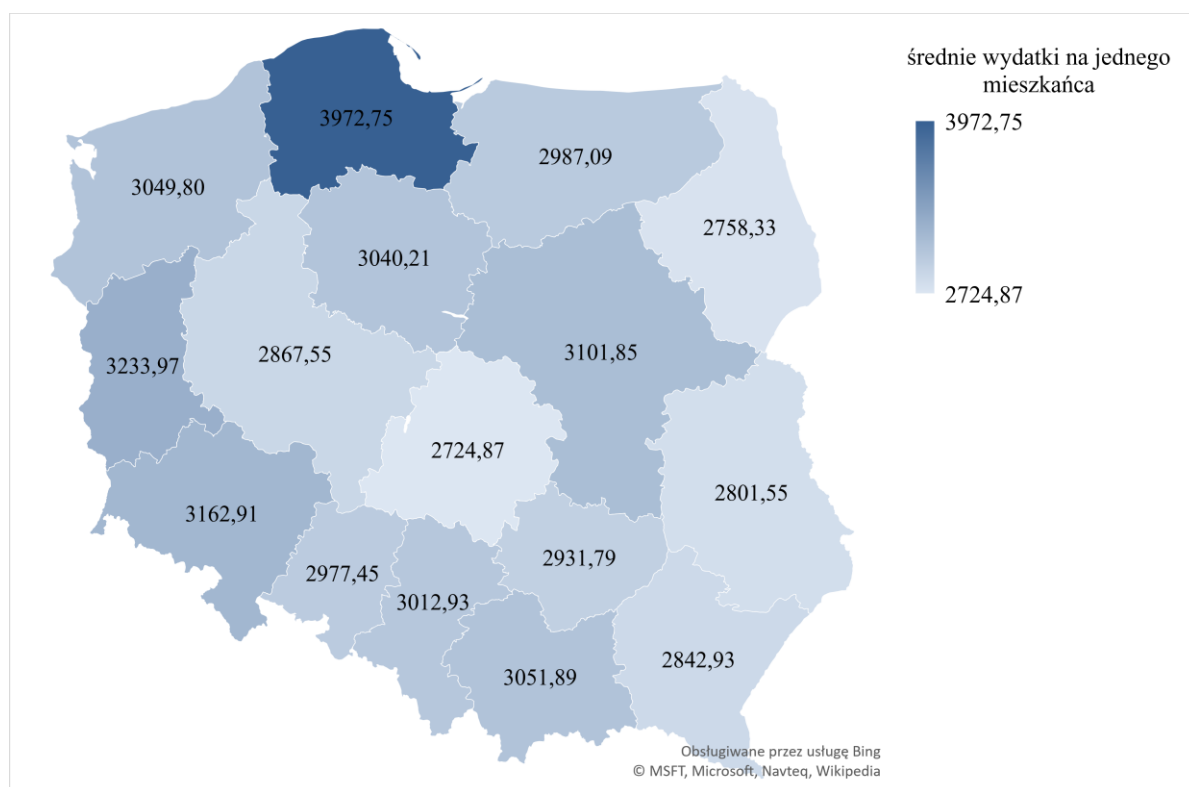
Wśród wszystkich gmin miejskich widoczne są dysproporcje między wydatkami na jednego mieszkańca. Średnio dla całego okresu różnica między gminą o najwyższych i o najniższych wydatkach wynosiła 13 568,02 zł. Podobnie jak w przypadku dochodów na jednego mieszkańca, największa różnica w wydatkach na jednego mieszkańca była w roku 2012 i wyniosła aż 40 449,14 zł pomiędzy gminą Krynica Morska w województwie pomorskim a gminą Pieszyce w województwie dolnośląskim. Najmniejsza zaś różnica miała miejsce w roku 2007 i wyniosła 5 454,88 zł pomiędzy gminą Jastarnia w województwie pomorskim a gminą Pabianice w województwie łódzkim. Wśród gmin miejskich było kilka, które miały wyjątkowo wysokie wydatki w porównaniu do pozostałych (rysunek 27).



Rysunek 27. Wykres wydatków gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe wydatki na jednego mieszkańca, podobnie jak dochody na jednego mieszkańca z gmin miejskich, w każdym roku, z wyjątkiem lat 2006-2008, uzyskała gmina Krynica Morska w województwie pomorskim. Od roku 2010 wydatki tej gminy znacznie przewyższały wydatki kolejnych gmin, co obrazuje powyższy wykres.

Najwyższe średnie wydatki na jednego mieszkańca w badanym okresie poniosły gminy miejskie z województwa pomorskiego – ich średnia wysokość wyniosła 3 972,75 zł, a także gminy miejskie w województwie lubuskim, dla których średnia wysokość to 3 233,97 zł. Najniższe średnie wydatki na jednego mieszkańca 2 724,87 zł dla gmin miejskich w województwie łódzkim oraz 2 801,55 zł dla gmin miejskich w województwie podlaskim. Rysunek 28 obrazuje średnie wydatki gmin wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 28. Średnia wysokości wydatków gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W strukturze wydatków gmin miejskich, podobnie jak miast na prawach powiatu, dominują wydatki na oświatę i wychowanie, następnie pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, administrację samorządową oraz opiekę społeczną. Aneks 6 opisuje tę strukturę, zgodnie z klasyfikacją wymaganą przez sprawozdawczość MF.

### 3.2.3. Analiza dochodów i wydatków gmin wiejskich

W badanym okresie 2006-2017 dochody gmin wiejskich wzrosły z 22,50 mld zł do 48,60 mld zł. Średnie tempo wzrostu dochodów tych gmin wyniosło 7,33%, przy czym najniższy wzrost miał miejsce w roku 2013 – o 2,72% oraz roku 2012 – o 3,47%, a najwyższy w roku 2008 – o 10,85% oraz w roku 2016 – o 15,43% w stosunku do lat poprzednich. Udział dochodów gmin wiejskich w dochodach wszystkich gmin kształtował się na podobnym poziomie, w granicach od 43,22% w roku 2007 do 44,17% w roku 2013, co też potwierdza podobną dynamikę wzrostu dochodów we wszystkich gminach (tabela 36).

Tabela 36

Udział dochodów gmin wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
43,80	43,22	43,28	43,84	44,02	43,84	43,88	44,17	43,81	43,90	43,65	43,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

W celu porównania zmieniających się dochodów gmin wiejskich, przeprowadzono analizę dochodów na jednego mieszkańca. W tabeli 37 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.



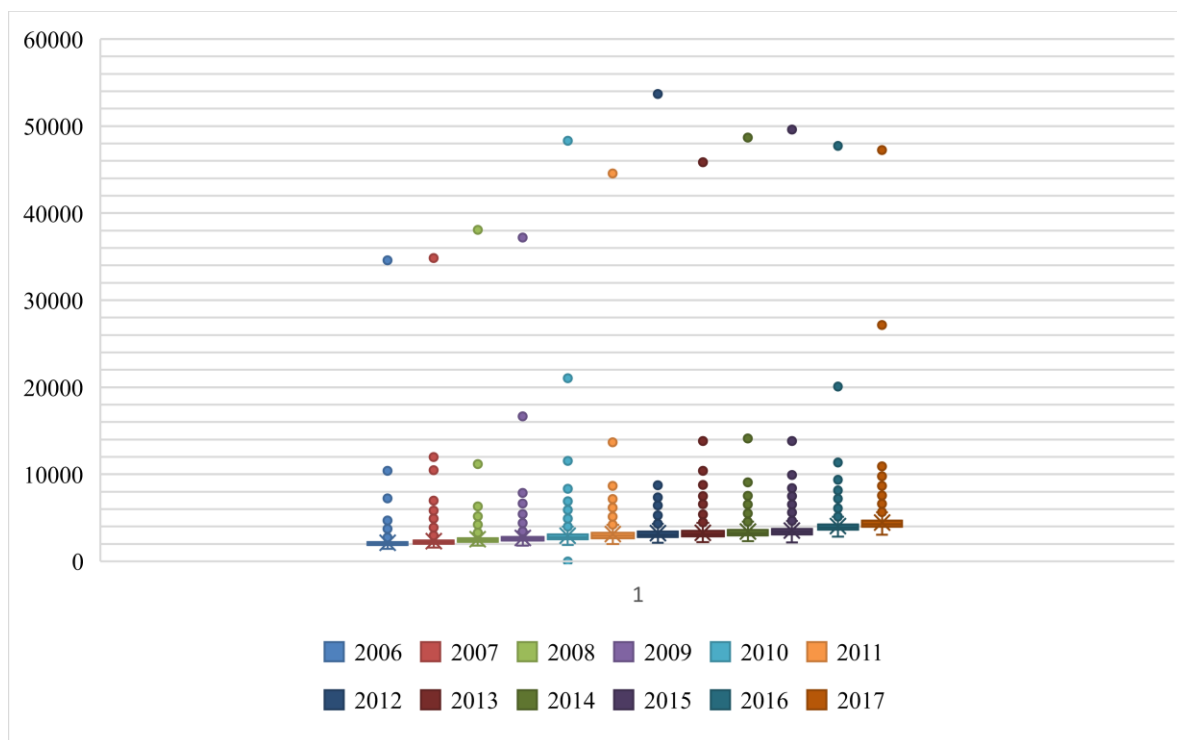
Tabela 37

Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 136	2 303	2 536	2 681	2 956	3 114	3 222	3 284	3 428	3 553	4 060	4 453
<b>maksimum</b>											
34 601	34 853	38 065	37 206	48 325	44 563	53 685	45 832	48 680	49 596	47 709	47 245
<b>minimum</b>											
1 444	1 573	1 822	1 794	1 866	2 000	2 145	2 226	2 326	2 172	2 822	3 054
<b>rozstęp</b>											
33 157	33 279	36 244	35 413	46 459	42 563	51 540	43 606	46 354	47 424	44 888	44 191
<b>kwartyl dolny</b>											
1 869	2 015	2 250	2 378	2 526	2 657	2 801	2 858	2 994	3 091	3 658	3 988
<b>mediana</b>											
2 029	2 179	2 430	2 567	2 755	2 941	3 054	3 130	3 257	3 376	3 909	4 286
<b>kwartyl górny</b>											
2 221	2 391	2 652	2 805	3 103	3 276	3 411	3 494	3 615	3 715	4 244	4 658
<b>odchylenie standardowe</b>											
949	991	1 027	1 057	1 431	1 282	1 433	1 294	1 347	1 391	1 344	1 424

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wśród wszystkich gmin wiejskich widać duże dysproporcje między uzyskiwanymi dochodami na jednego mieszkańca. Średnio dla całego okresu różnica między gminą o najwyższych a tą o najniższych dochodach wynosiła 33 157,41 zł. Największa różnica była w 2012 roku 51 539,99 zł pomiędzy gminą Kleszczów w województwie łódzkim a gminą Konopnica w województwie lubelskim, a najmniejszą odnotowano w 2006 roku 33 157,41 zł pomiędzy gminą Kleszczów w województwie łódzkim a gminą Kornowac w województwie śląskim. Wśród wszystkich gmin wiejskich było kilka, które miały wyjątkowo wysokie dochody w porównaniu do pozostałych (rysunek 29).

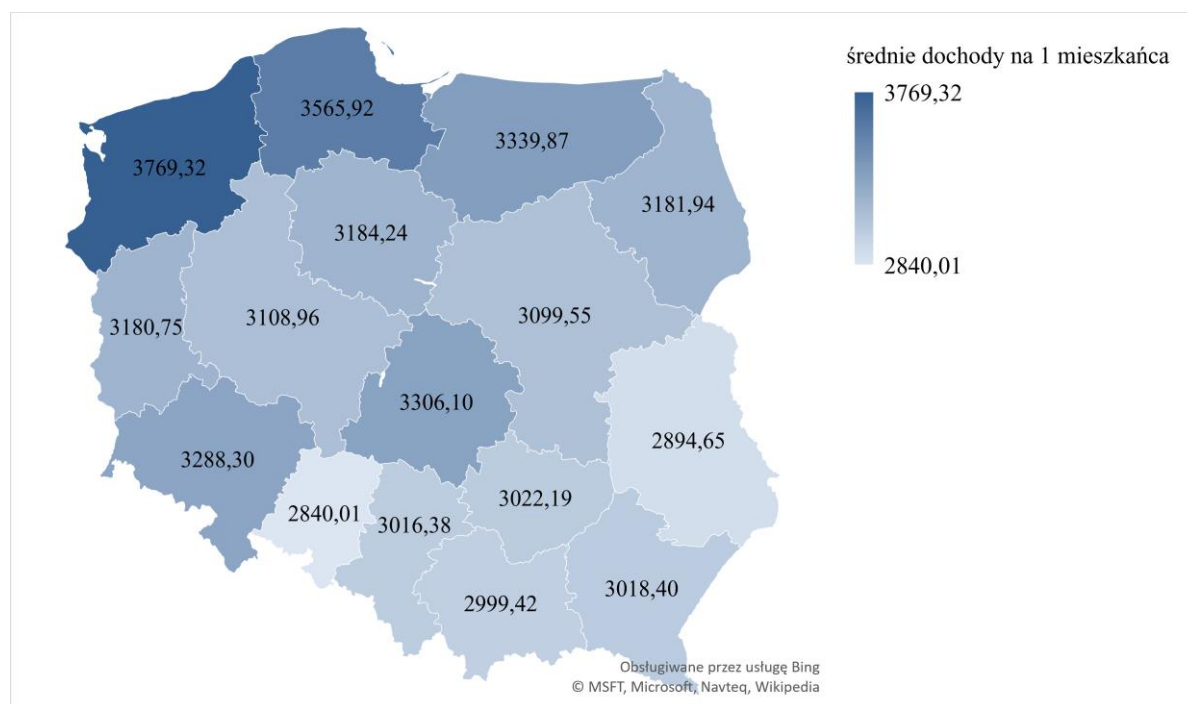


Rysunek 29. Wykres dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe dochody na jednego mieszkańca z gmin wiejskich w każdym roku uzyskiwała gmina Kleszczów w województwie łódzkim. Na jej terenie znajdują się Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów i Elektrownia Bełchatów. Dochody gminy znacznie przewyższają dochody kolejnej, co obrazuje powyższy wykres. Gmina Rewal w województwie zachodniopomorskim, z wyjątkiem roku 2010, była druga w tym rankingu gmin. Wysokie dochody na jednego mieszkańca gminy Rewal wynikały z jej działalności turystycznej. W roku 2010 drugie wśród gmin wiejskich dochody na jednego mieszkańca uzyskała gmina Wilków w województwie lubelskim. Miała wtedy miejsce powódź, która zalała 90% powierzchni tej, liczącej wtedy zaledwie 4 826 mieszkańców, gminy. Rządowa pomoc wpłynęła na tak wysoki jej wynik.

Najwyższe średnie dochody na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy wiejskie z województwa zachodniopomorskiego, których średnia wysokość wyniosła 3 769,32 zł oraz gminy wiejskie w województwie pomorskim, dla których średnia wysokość to 3 565,92 zł. Najniższe średnie dochody na jednego mieszkańca to 2 840,01 zł dla gmin wiejskich w województwie opolskim i 2 894,65 zł dla gmin wiejskich w województwie lubelskim. Rysunek 30 obrazuje średnie dochody gmin wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 30. Średnia wysokości dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wraz ze wzrostem dochodów struktura ich uległa zmianie. Strukturę dochodów gmin wiejskich w całym okresie przedstawia tabela 38.

Tabela 38

Udział dochodów gmin wiejskich w dochodach gmin w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dochody własne	37,66	39,42	39,20	36,62	35,75	37,06	38,45	40,29	41,89	42,65	37,68	36,74
dotacje ogółem	21,81	21,10	20,70	21,29	25,82	25,53	23,39	22,22	23,13	22,90	31,60	34,68
subwencja ogólna	40,52	39,48	40,10	42,09	38,43	37,41	38,16	37,50	34,98	34,45	30,72	28,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

Jak już wspomniano w rozdziale 3.2., zmiana kształtu tej struktury w kolejnych latach badanego okresu wynika ze zmieniającego się prawa, określającego m.in. zakres zadań gmin i źródła środków przeznaczonych na ten cel. Udział dochodów własnych gmin w dochodach utrzymywał się na podobnym poziomie, zmianie uległ udział dotacji i subwencji w dochodach. Od roku 2016 nastąpił wzrost udziału dotacji w dochodach, co związane było z realizacją polityki prorodzinnej. Struktura dochodów gmin wiejskich różni się od struktury dochodów gmin miejskich. W porównaniu z nimi gminy wiejskie mają znacznie niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem średnio o 21,54%, przy wyższym udziale subwencji średnio o 16,93%. Udział dotacji jest na niższym poziomie w porównaniu do gmin miejskich o średnio o 4,64%.

Tabela 39 przedstawiająca liczbę gmin wiejskich w podziale na poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w %.

Tabela 39

*Liczba gmin wiejskich w zależności od poziomu U<sup>5</sup> w latach 2006-2017*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
U >= 50% w tym:	143	199	224	199	199	219	219	257	288	316	186	170
U > 70%	31	36	50	36	37	38	37	36	42	39	20	17
U < 50% w tym:	1446	1388	1362	1382	1377	1352	1352	1314	1277	1247	1373	1385
U < 40%	1276	1197	1112	1186	1189	1138	1096	1047	962	923	1135	1156

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Najniższą wartość współczynnika U w całym okresie osiągnęła gmina Łubnice w województwie świętokrzyskim w roku 2010 (U=6,7%), a najwyższą gminę Kleszczów w województwie łódzkim w roku 2006 (U=97,6%).

Dla samodzielności finansowej gmin istotne znaczenie mają dochody własne. W celu ich analizy przeprowadzono badania dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W tabeli 40 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

Tabela 40

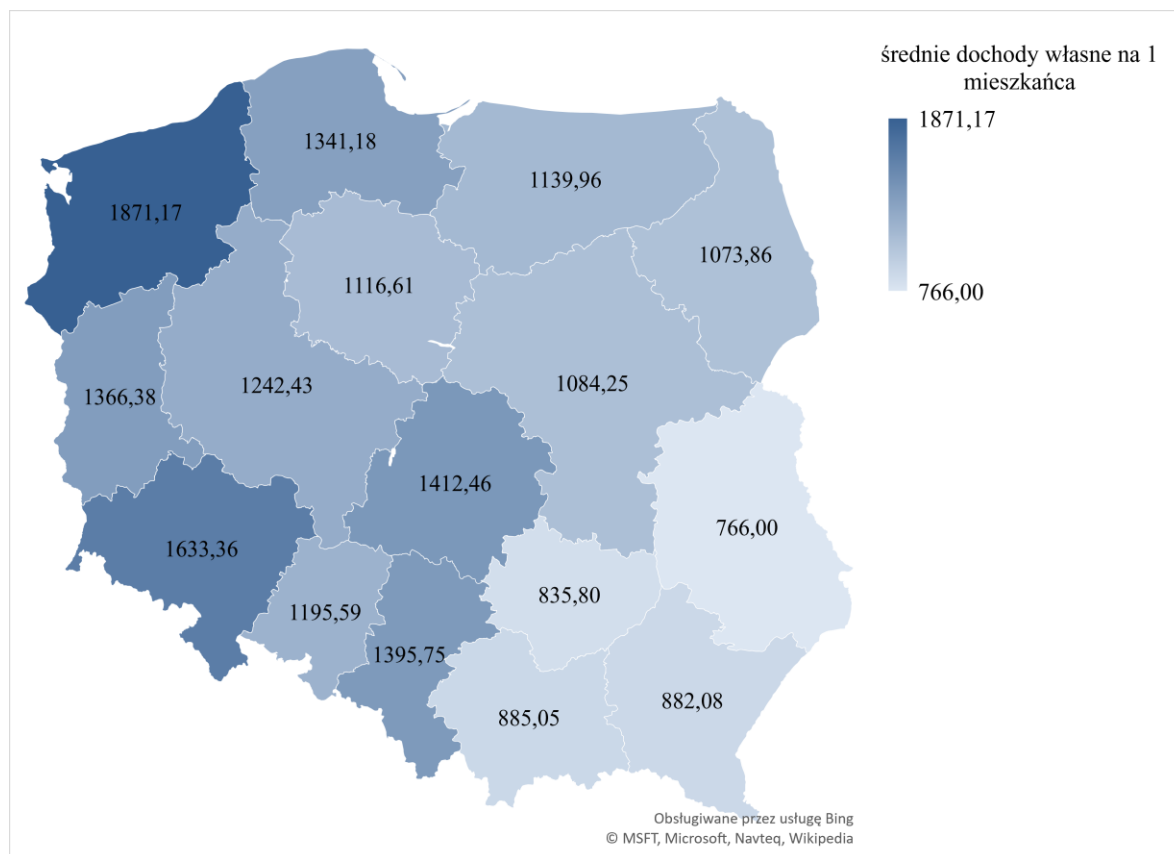
*Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
702	813	950	931	1 010	1 102	1 180	1 258	1 366	1 445	1 452	1 550
<b>maksimum</b>											
33 770	33 982	36 652	36 073	47 123	43 288	50 295	44 392	47 173	48 020	45 341	43 782
<b>minimum</b>											
209	239	280	277	274	343	360	387	456	484	508	537
<b>rozstęp</b>											
33 561	33 744	36 372	35 797	46 848	42 945	49 936	44 005	46 718	47 536	44 833	43 244
<b>kwartyl dolny</b>											
440	503	609	596	615	683	770	830	915	967	988	1 045
<b>mediana</b>											
572	641	792	764	820	908	994	1 068	1 185	1 251	1 250	1 318
<b>kwartyl górny</b>											
740	870	1 039	1 016	1 101	1 212	1 300	1 381	1 512	1 615	1 593	1 723
<b>odchylenie standardowe</b>											
971	1 034	1 074	1 094	1 332	1 277	1 410	1 312	1 372	1 408	1 400	1 459

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

<sup>5</sup>  $U = \frac{Dw}{Do} \cdot 100\%$ , gdzie Dw – dochody własne; Do – dochody ogółem

Najwyższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy wiejskie z województwa zachodniopomorskiego, których średnia wysokość wyniosła 1 871,17 zł i gminy wiejskie w województwie dolnośląskim, dla których średnia wysokość to 1 633,36 zł. Najniższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca to 776,00 zł dla gmin wiejskich w województwie lubelskim oraz 835,80 zł dla gmin wiejskich w województwie świętokrzyskim. Rysunek 31 obrazuje średnie dochody własne gmin wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 31. Średnia wysokości dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Dla gmin wiejskich istotne znaczenie ma podatek od nieruchomości i podatek dochodowy od osób fizycznych. Stanowią one razem 58,89% wszystkich dochodów własnych. W porównaniu do gmin miejskich jest on niższy o 5,32%. Kolejnym źródłem dochodów własnych są dochody z majątku, stanowiące średnio 5,13%. Są one znacznie niższe, gdyż aż o 5,67% w porównaniu do gmin miejskich. Dla gmin wiejskich istotne znaczenie mają również inne dochody, które stanowią średnio 21,02% dochodów własnych. Te z kolei miały wyższy udział dla tych gmin niż dla gmin miejskich. Szczegółową strukturę dochodów własnych przedstawia Aneks 7.

W badanym okresie 2006-2017 wydatki gmin wiejskich wzrosły z 23,21 mld zł do 48,94 mld zł. Największy wzrost wydatków nastąpił w 2010 roku – aż o 16,91% w porównaniu do roku poprzedniego, a w latach 2011 i 2012 odnotowano spadek wydatków odpowiednio o 0,92% i 2,24% w porównaniu do poprzedniego roku. Tabela 41 wskazuje dynamikę zmian w wydatkach gmin wiejskich.

Tabela 41

*Dynamika wydatków gmin wiejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4,62	11,58	11,42	16,91	-0,92	-2,24	2,45	6,82	0,42	13,95	14,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Udział wydatków gmin wiejskich w wydatkach wszystkich gmin kształtował się na podobnym poziomie i wynosił pomiędzy 43,09% w roku 2008, a 44,27% w roku 2010, co świadczy o podobnej dynamice wydatków w porównaniu do pozostałych gmin (tabela 42).

Tabela 42

*Udział wydatków gmin wiejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
43,65	43,31	43,09	43,13	44,27	43,89	43,56	44,09	43,98	43,72	43,61	43,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

W celu porównania zmieniających się wydatków gmin wiejskich, przeprowadzono analizę wydatków na jednego mieszkańca. W tabeli 43 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

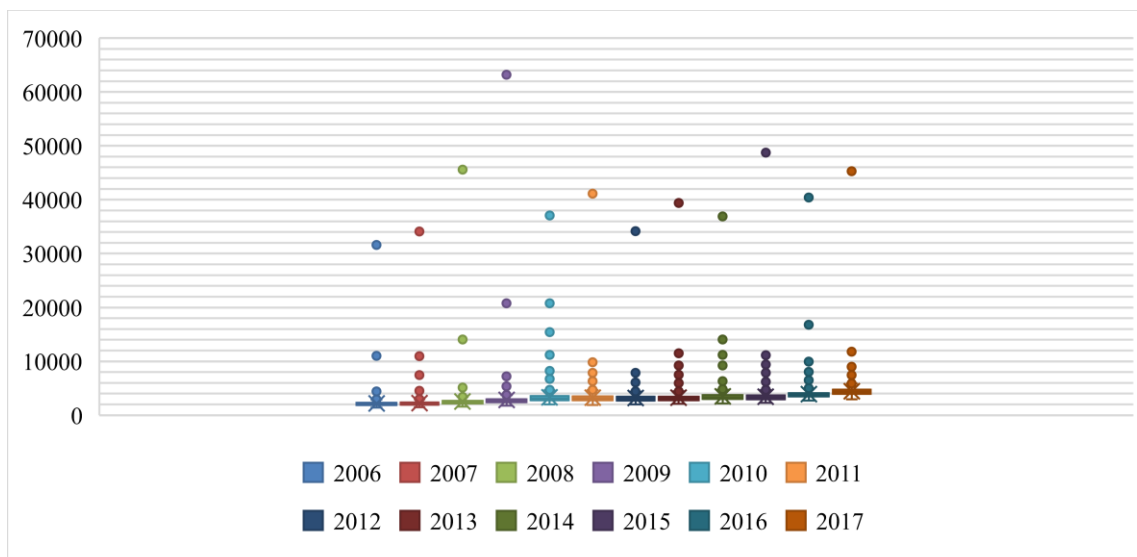
Tabela 43

*Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 192	2 266	2 531	2 833	3 293	3 278	3 178	3 243	3 467	3 460	3 906	4 473
<b>maksimum</b>											
31 590	34 121	45 560	63 190	37 065	41 132	34 175	39 367	36 905	48 735	40 419	45 301
<b>minimum</b>											
1 391	1 476	1 606	1 795	1 999	1 914	2 007	2 107	2 184	2 305	2 744	2 952
<b>rozstęp</b>											
30 199	32 646	43 954	61 394	35 065	39 218	32 168	37 260	34 721	46 430	37 675	42 349
<b>kwartył dolny</b>											
1 896	1 972	2 204	2 442	2 762	2 752	2 743	2 785	2 995	2 969	3 515	3 993
<b>mediana</b>											
2 073	2 145	2 402	2 673	3 102	3 091	3 004	3 063	3 273	3 270	3 780	4 312
<b>kwartył górny</b>											
2 296	2 369	2 677	2 971	3 547	3 522	3 403	3 446	3 715	3 663	4 101	4 760
<b>odchylenie standardowe</b>											
908	965	1 222	1 685	1 274	1 250	1 032	1 175	1 143	1 385	1 160	1 287

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

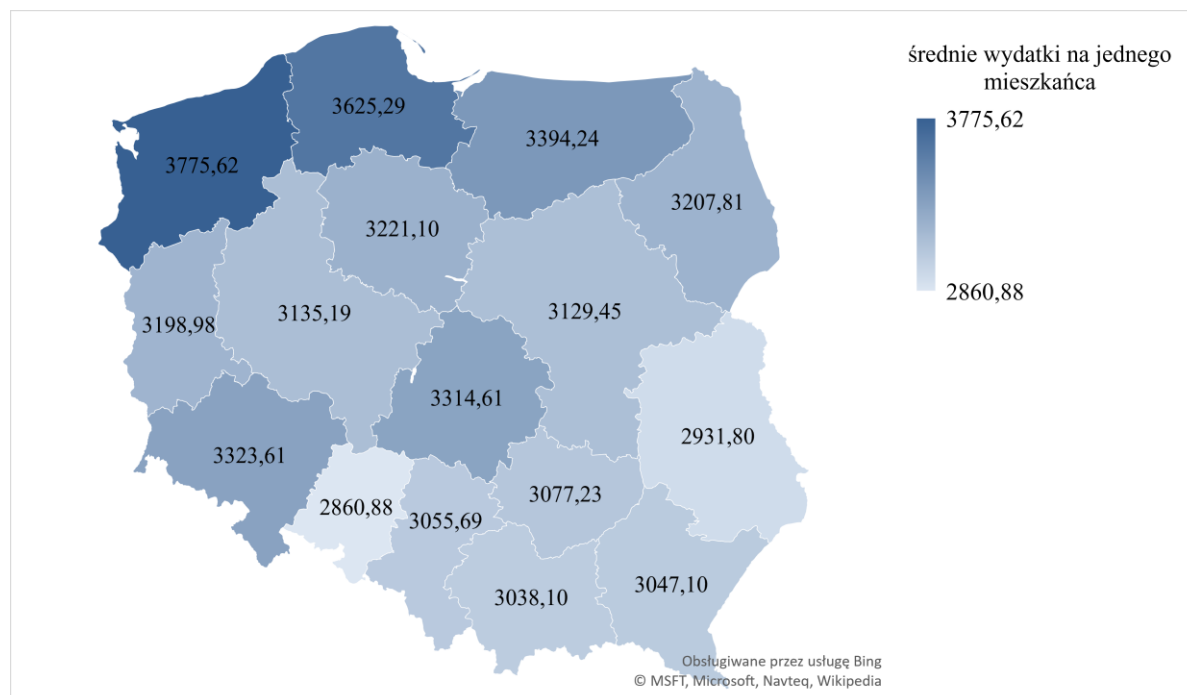
Również wśród wszystkich gmin wiejskich widoczne są dysproporcje pomiędzy wydatkami na jednego mieszkańca. Średnio dla całego okresu różnica pomiędzy gminą o najwyższych a tą o najniższych wydatkach wynosiła 39 649,38 zł. Największa różnica w wydatkach na jednego mieszkańca była w roku 2009 i wyniosła aż 61 394,41 zł między gminą Kleszczów w województwie łódzkim a gminą Trawniki w województwie lubelskim. Najmniejsza z kolei różnica miała miejsce w roku 2006 i wyniosła 30 199,11 zł pomiędzy gminą Kleszczów w województwie łódzkim a gminą Radecznica w województwie lubelskim. Wśród gmin wiejskich było kilka, które miały wyjątkowo wysokie wydatki w porównaniu do pozostałych (rysunek 32).



Rysunek 32. Wykres wydatków gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe wydatki na jednego mieszkańca, podobnie jak dochody na jednego mieszkańca z gmin wiejskich w każdym roku uzyskała gmina Kleszczów w województwie łódzkim. Wydatki te były ok. trzykrotnie wyższe od kolejnej w rankingu gminy wiejskiej.

Najwyższe średnie wydatki na jednego mieszkańca w badanym okresie poniosły gminy wiejskie z województwa zachodniopomorskiego – ich średnia wysokość wyniosła 3 775,62 zł, a także gminy wiejskie w województwie pomorskim, dla których średnia wysokość osiągnęła poziom 3 625,29 zł. Najniższe średnie wydatki na jednego mieszkańca to 2 860,88 zł dla gmin wiejskich w województwie opolskim i 2 931,80 zł dla takich samych gmin w województwie lubelskim. Rysunek 33 obrazuje średnie wydatki gmin wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 33. Średnia wysokości wydatków gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W strukturze wydatków gmin wiejskich dominują wydatki na oświatę i wychowanie, następnie pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, administrację samorządową i opiekę społeczną. Aneks 8 dokładnie opisuje tę strukturę, zgodnie z klasyfikacją wymaganą przez sprawozdawczość MF.

### 3.2.4. Analiza dochodów i wydatków gmin miejsko-wiejskich

W badanym okresie 2006-2017 dochody gmin miejsko-wiejskich wzrosły z 16,80 mld zł do 38,06 mld zł. Średnie tempo wzrostu dochodów tych gmin wyniosło 7,80%, przy czym najniższy wzrost był w roku 2013 – o 2,02% w stosunku do 2012, a także roku 2009 – o 4,06% w stosunku do roku 2008, zaś najwyższy w roku 2008 – o 11,26% oraz w roku 2016 – o 16,85% w stosunku odpowiednio do lat poprzednich. Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich w dochodach ogółem kształtował się na podobnym poziomie, w granicach od 32,70% w roku 2006 do 34,24% w roku 2017, co również potwierdza podobną dynamikę wzrostu dochodów we wszystkich gminach (tabela 44).

Tabela 44

*Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
32,70	32,89	33,05	33,25	33,18	33,31	33,59	33,58	33,63	33,85	34,07	34,24

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

Podobnie jak wcześniej przeprowadzono analizę dochodów na jednego mieszkańca. W tabeli 45 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

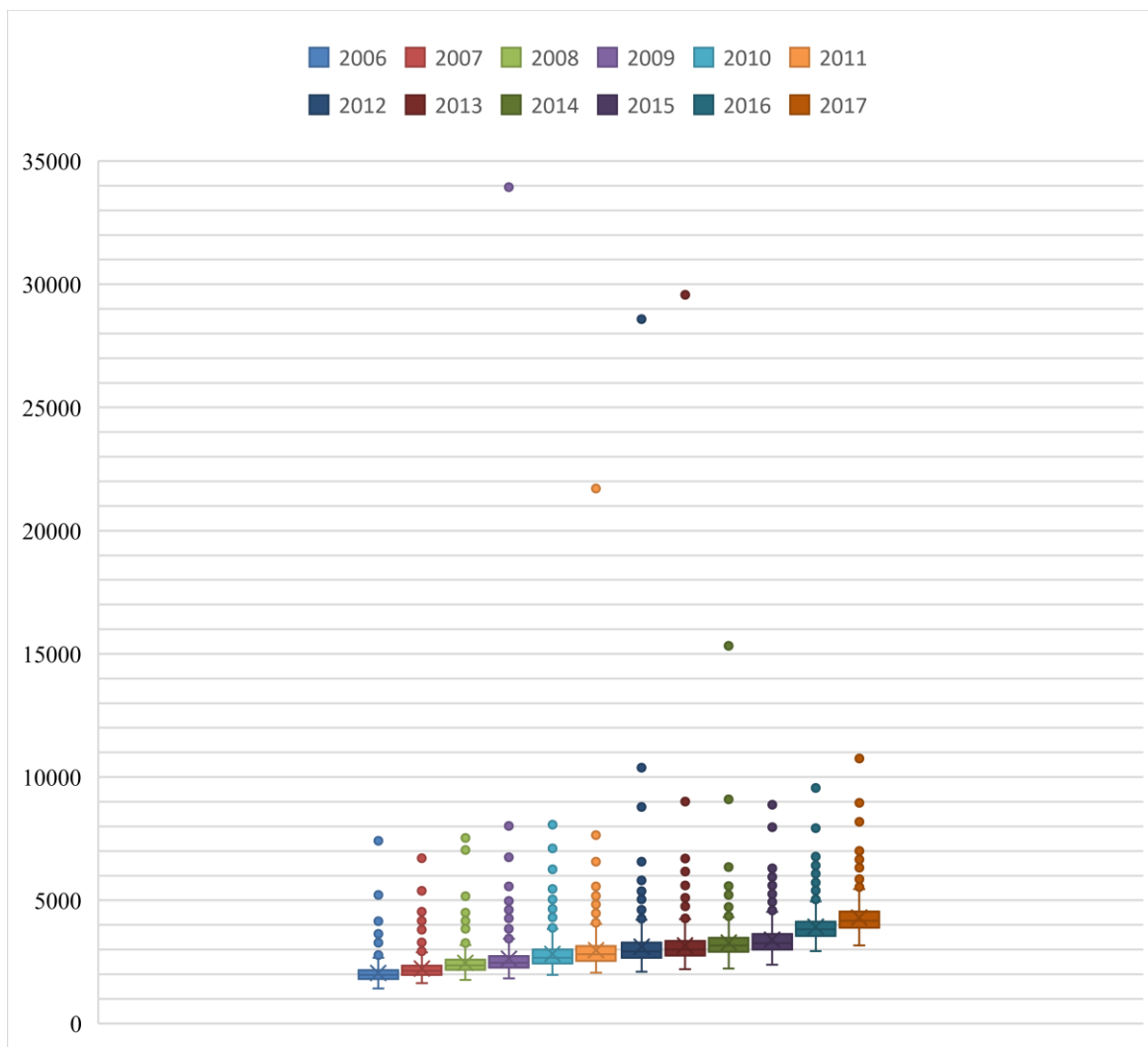
Tabela 45

*Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 046	2 231	2 460	2 625	2 822	2 976	3 110	3 170	3 280	3 396	3 926	4 299
<b>maksimum</b>											
7 413	6 708	7 524	33 941	8 072	21 710	28 579	29 576	15 333	8 873	9 565	10 758
<b>minimum</b>											
1 421	1 636	1 773	1 833	1 975	2 061	2 096	2 203	2 229	2 387	2 938	3 166
<b>rozstęp</b>											
5 992	5 072	5 751	32 107	6 097	19 649	26 483	27 373	13 105	6 486	6 627	7 591
<b>kwartył dolny</b>											
1 800	1 979	2 177	2 271	2 432	2 535	2 661	2 755	2 912	3 001	3 555	3 892
<b>mediana</b>											
1 970	2 136	2 365	2 464	2 664	2 803	2 926	2 995	3 165	3 258	3 817	4 171
<b>kwartył górny</b>											
2 165	2 345	2 593	2 737	3 005	3 149	3 287	3 354	3 480	3 628	4 130	4 541
<b>odchylenie standardowe</b>											
472	463	520	1 401	706	1 018	1 261	1 247	766	659	649	736

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Średnio dla całego okresu różnica między gminą o najwyższych a tą o najniższych dochodach wynosiła 13 527,74 zł. Największa różnica była w roku 2009 i wyniosła aż 32 107,47 zł pomiędzy gminą Nowe Warpno w województwie zachodniopomorskim a gminą Lubiąż w województwie małopolskim, natomiast najmniejsza różnica odnotowana została w roku 2007 i wyniosła 5 071,72 zł pomiędzy gminą Polkowice w województwie dolnośląskim a gminą Kazimierza Wielka w województwie świętokrzyskim. Rysunek 34 obrazuje dysproporcje między gminami względem badanego czynnika.

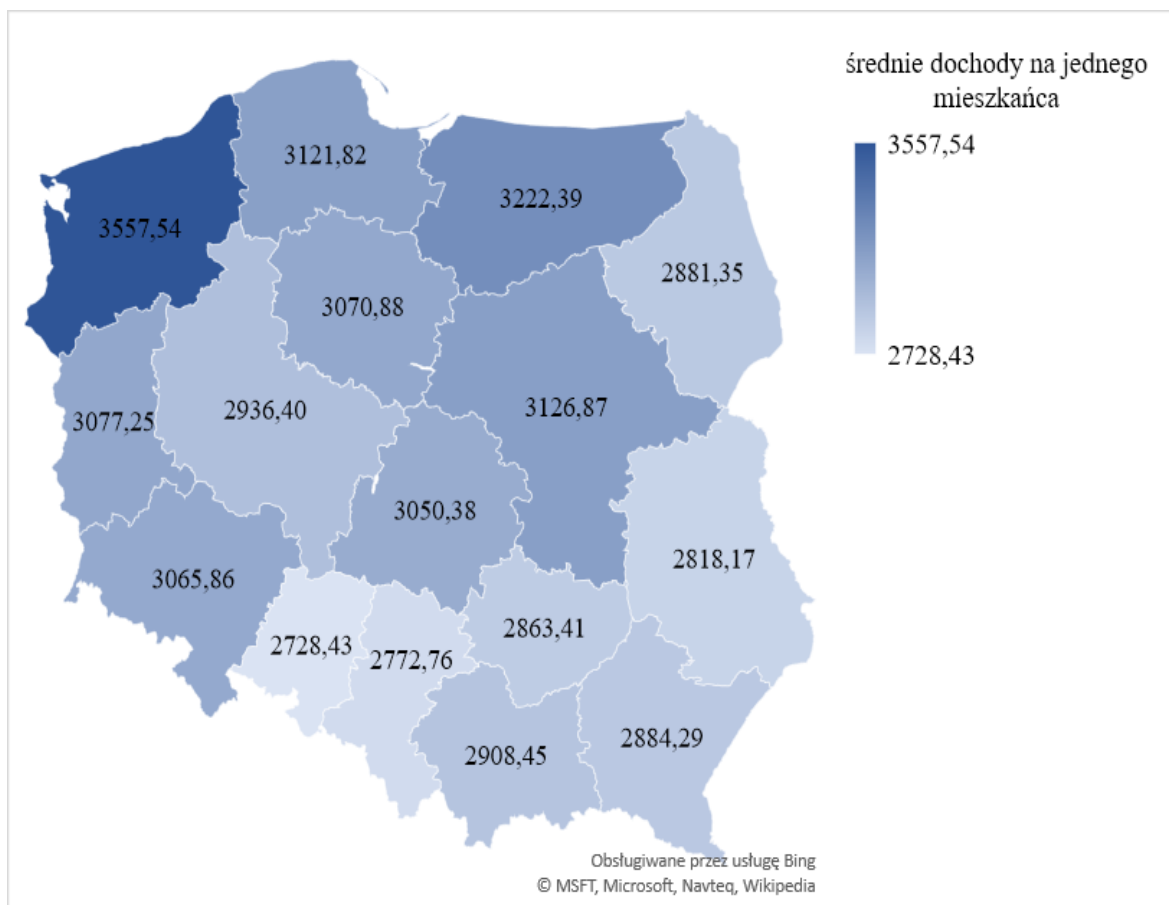


Rysunek 34. Wykres dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wśród wszystkich gmin miejsko-wiejskich w latach 2009, 2011, 2012 i 2013 były duże dysproporcje między gminą o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca Nowe Warpno a kolejną. Różnica ta wynosiła średnio 19 619,98 zł. Tak wysokie dochody gminy Nowe Warpno były konsekwencją uzyskanych ze Skarbu Państwa zaległych podatków od dna akwenów.

Najwyższe średnie dochody na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy miejsko-wiejskie z województwa zachodniopomorskiego – ich średnia wysokość wyniosła 3 557,54 zł, a także gminy miejsko-wiejskie w województwie warmińsko-mazurskim, dla których średnia wysokość to 3 222,39 zł. Najniższe średnie dochody na jednego mieszkańca to 2 728,43 zł dla gmin miejsko-wiejskich w województwie opolskim i 2 772,76 zł dla gmin miejsko-wiejskich w województwie śląskim. Rysunek 35 obrazuje średnie dochody gmin miejsko-wiejskich w badanym okresie.





Rysunek 35. Średnia wysokości dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wraz ze wzrostem dochodów struktura ich uległa zmianie. Strukturę dochodów gmin wiejskich w całym okresie przedstawia tabela 46.

Tabela 46

Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dochody własne	48,75	50,68	51,01	47,95	46,47	47,35	48,27	50,09	50,95	51,07	45,59	44,57
dotacje ogółem	20,14	19,44	18,89	19,93	23,52	23,29	22,01	20,72	21,37	21,12	29,73	32,28
subwencja ogólna	31,11	29,89	30,10	32,12	30,01	29,36	29,72	29,19	27,68	27,80	24,67	23,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

Zmiana kształtu tej struktury w kolejnych latach badanego okresu to skutek zmian zakresu zadań gmin i źródeł jego finansowania. Struktura ta różni się od struktury dochodów gmin wiejskich i miejskich. Udział dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich w dochodach ogółem był wyższy od gmin wiejskich średnio o 9,95%, ale niższy od gmin miejskich średnio o 11,6%. Z kolei udział dotacji w dochodach ogółem gmin miejsko-wiejskich był wyższy średnio o 5,8% od gmin miejskich, a niższy o 1,81% od gmin wiejskich, a udział subwencji w dochodach ogółem był wyższy o 8,80% od gmin miejskich, a niższy o 8,14% od gmin wiejskich.

Tabela 47 przedstawia liczbę gmin miejsko-wiejskich w podziale na poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w %.

Tabela 47

*Liczba gmin miejsko-wiejskich w zależności od poziomu U<sup>6</sup> w latach 2006-2017*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
U ≥ 50% w tym:	139	163	214	164	159	174	184	215	228	232	145	132
U > 70%	20	22	26	26	21	23	20	25	23	24	7	7
U < 50% w tym:	443	421	372	427	438	428	418	387	380	379	471	489
U < 40%	309	277	225	287	292	284	263	227	200	187	299	312

Zródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Najniższą wartość współczynnika U w całym okresie osiągnęła gmina Szczucin w województwie małopolskim w roku 2010 (U=12%), a najwyższą gmina Nowe Warpno w roku 2009 (U=96,3%).

W tabeli 48 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca; gmin miejsko-wiejskie według wysokości dochodów własnych na jednego mieszkańca.

Tabela 48

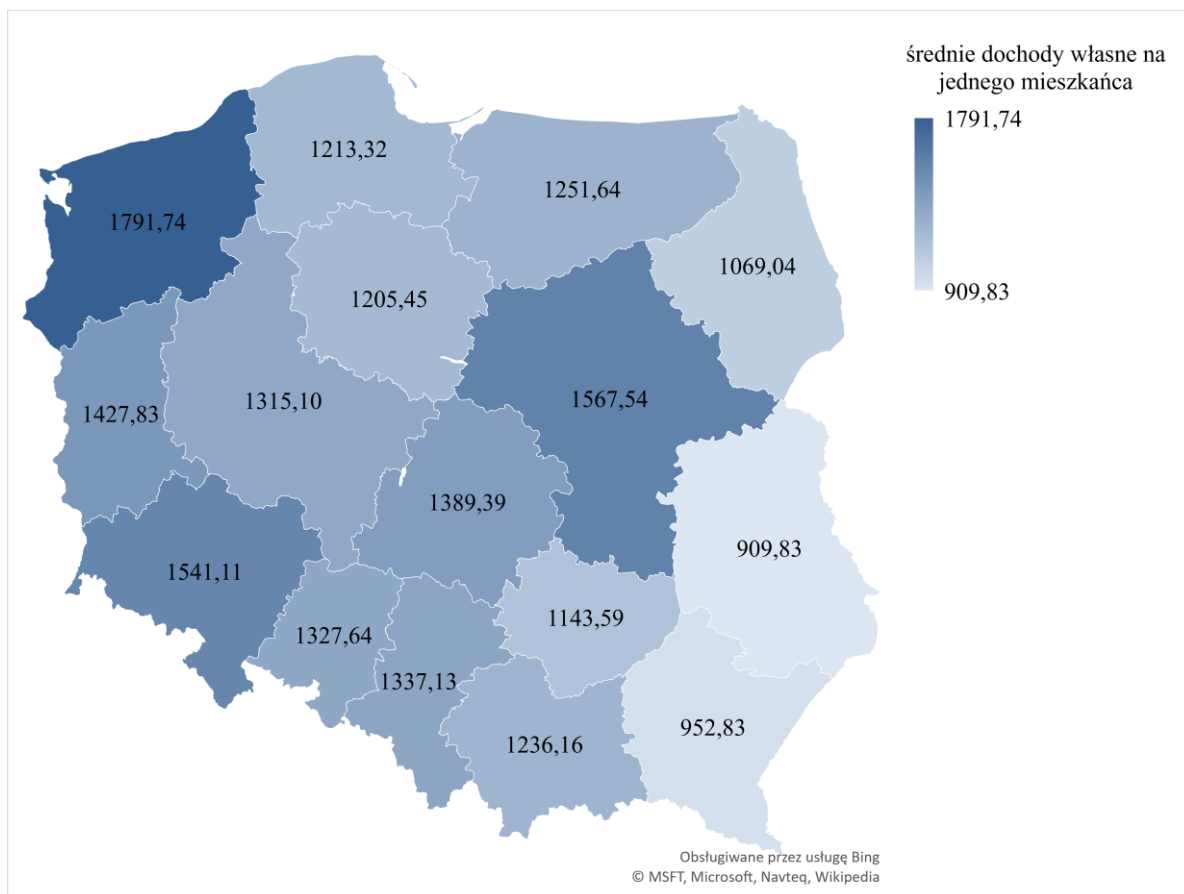
*Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
843	967	1 141	1 165	1 193	1 298	1 384	1 470	1 537	1 612	1 658	1 781
<b>maksimum</b>											
6 672	5 985	6 777	32 672	6 497	20 458	21 454	21 253	7 845	6 726	7 394	8 601
<b>minimum</b>											
296	311	377	368	379	453	472	519	589	650	621	702
<b>rozstęp</b>											
6 377	5 674	6 400	32 304	6 118	20 004	20 983	20 734	7 255	6 077	6 773	7 899
<b>kwartył dolny</b>											
581	680	820	800	817	912	972	1 066	1 166	1 216	1 222	1 322
<b>mediana</b>											
745	867	1 029	1 003	1 071	1 137	1 221	1 320	1 433	1 490	1 525	1 614
<b>kwartył górny</b>											
938	1 097	1 295	1 242	1 334	1 414	1 513	1 636	1 746	1 815	1 858	1 976
<b>odchylenie standardowe</b>											
492	509	573	1 416	647	994	1 053	1 029	650	663	704	801

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca w badanym okresie uzyskały gminy miejsko-wiejskie z województwa zachodniopomorskim, których średnia wysokość wyniosła 1 791,74 zł i gminy miejsko-wiejskie w województwie mazowieckim, dla których średnia wysokość to 1 567,54 zł. Najniższe średnie dochody własne na jednego mieszkańca to 909,83 zł dla gmin miejsko-wiejskich w województwie lubelskim oraz 952,83 zł dla gmin miejsko-wiejskich w województwie podkarpackim. Rysunek 36 obrazuje średnie dochody własne gmin miejsko-wiejskich w badanym okresie.

<sup>6</sup>  $U = \frac{Dw}{Do} \cdot 100\%$ , gdzie Dw – dochody własne; Do – dochody ogółem



Rysunek 36. Średnia wysokości dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Również dla gmin miejsko-wiejskich istotne znaczenie ma podatek od nieruchomości i podatek dochodowy od osób fizycznych. Stanowią one razem średnio 62,72% wszystkich dochodów własnych, więcej niż dla gmin wiejskich, ale porównywalne są z dochodami gmin miejskich. Kolejnym źródłem dochodów własnych, również wyższym niż dla gmin wiejskich, ale na nieco niższym poziomie niż dla gmin miejskich, są dochody z majątku, stanowiące średnio 7,47% tych dochodów. Również tu istotne znaczenie mają inne dochody, które stanowią średnio 17,03% dochodów własnych, a więc poziom ich jest niższy niż dla gmin wiejskich, ale wyższy niż dla gmin miejskich. Szczegółową strukturę dochodów własnych przedstawia Aneks 9.

W badanym okresie 2006-2017 wydatki gmin miejsko-wiejskich wzrosły z 17,43 mld zł do 38,34 mld zł. Największy wzrost wydatków był w roku 2016 aż o 14,95% w porównaniu do roku poprzedniego, a w roku 2012 odnotowano spadek wydatków odpowiednio o 0,80% w porównaniu do poprzedniego roku. Tabela 49 wskazuje dynamikę zmian w wydatkach gmin miejsko-wiejskich.

Tabela 49

*Dynamika wydatków gmin miejsko-wiejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
6,39	12,92	11,49	13,35	0,78	-0,80	1,24	6,98	1,65	14,95	14,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Udział wydatków gmin wiejskich w wydatkach wszystkich gmin kształtował się na podobnym poziomie i wynosił pomiędzy 32,77% w roku 2006 a 34,24% w roku 2017, co świadczy o podobnej dynamice wydatków w porównaniu do pozostałych gmin (tabela 50).

Tabela 50

*Udział wydatków gmin miejsko-wiejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
32,77	33,06	33,28	33,34	33,18	33,46	33,69	33,70	33,67	33,88	34,09	34,24

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MF.

W celu porównania zmieniających się wydatków gmin miejsko-wiejskich, przeprowadzono analizę wydatków na jednego mieszkańca. W tabeli 51 ujęto wskaźniki statystyczne opisujące te dane.

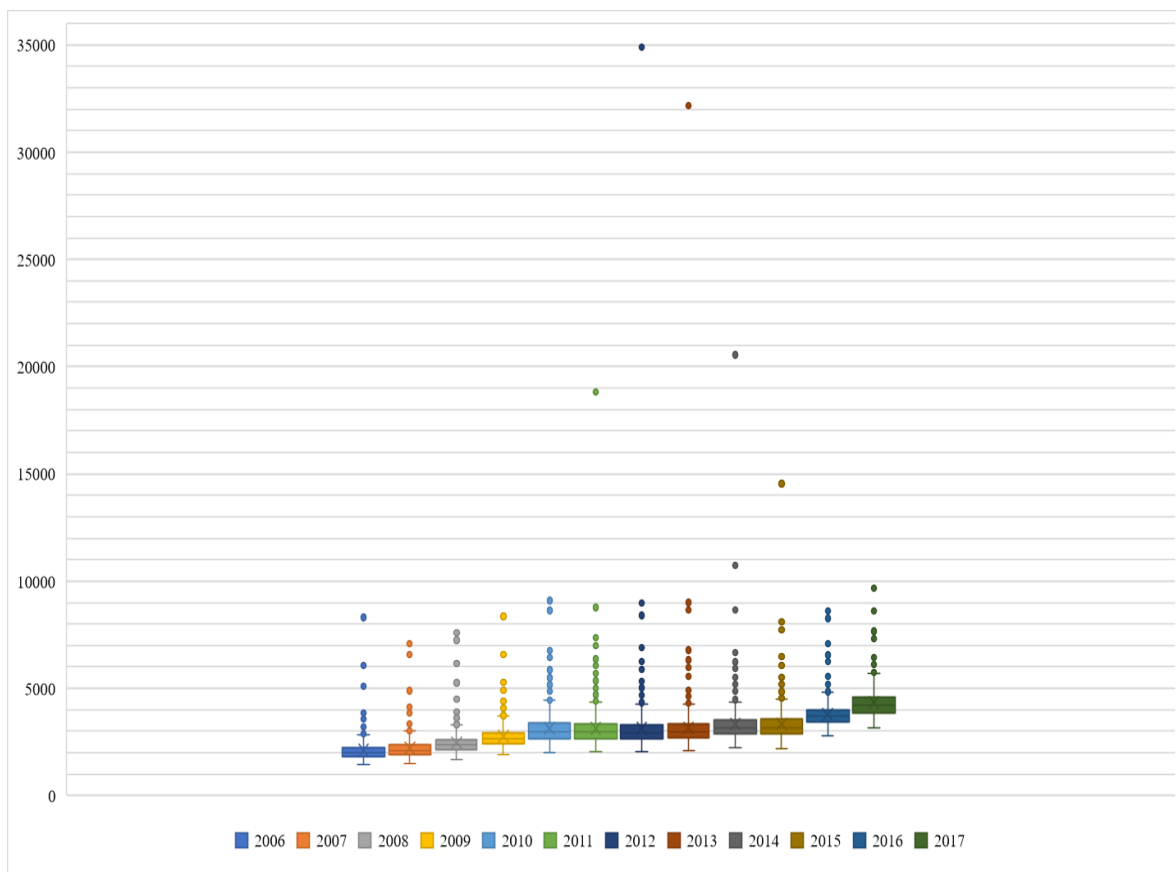
Tabela 51

*Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>średnia</b>											
2 114	2 210	2 471	2 763	3 141	3 141	3 124	3 156	3 337	3 335	3 790	4 330
<b>maksimum</b>											
8 313	7 091	7 606	8 353	9 203	18 830	34 896	32 185	20 547	14 551	8 611	9 678
<b>minimum</b>											
1 467	1 511	1 668	1 889	2 003	2 055	2 035	2 096	2 234	2 188	2 796	3 140
<b>rozstęp</b>											
6 847	5 580	5 937	6 464	7 200	16 775	32 861	30 089	18 313	12 363	5 815	6 537
<b>kwartył dolny</b>											
1 841	1 918	2 138	2 421	2 666	2 670	2 638	2 698	2 890	2 895	3 427	3 854
<b>mediana</b>											
2 016	2 118	2 372	2 629	2 983	2 993	2 918	2 960	3 169	3 173	3 691	4 227
<b>kwartył górny</b>											
2 250	2 353	2 608	2 937	3 384	3 360	3 305	3 344	3 519	3 556	3 988	4 595
<b>odchylenie standardowe</b>											
503	498	562	591	802	977	1 484	1 367	985	809	604	724

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Również wśród wszystkich gmin miejsko-wiejskich widoczne są dysproporcje między wydatkami na jednego mieszkańca, szczególnie duże w latach 2011-2015. Średnio dla całego okresu różnica pomiędzy gminą o najwyższych a tą o najniższych wydatkach wynosiła 10 038,16 zł. Największa różnica wydatkach na jednego mieszkańca była w roku 2012, wynosząc aż 32 861,02 zł między gminą Nowe Warpno w województwie zachodniopomorskim a gminą Szczytna w województwie dolnośląskim. Najmniejsza zaś różnica miała miejsce w roku 2007 5 580,09 zł między gminą Kalisz Pomorski w województwie zachodniopomorskim a gminą Zawadzkie w województwie opolskim. Wśród gmin miejsko-wiejskich było kilka, które miały wyjątkowo wysokie wydatki w porównaniu do pozostałych, w latach 2011-2015 (rysunek 37).

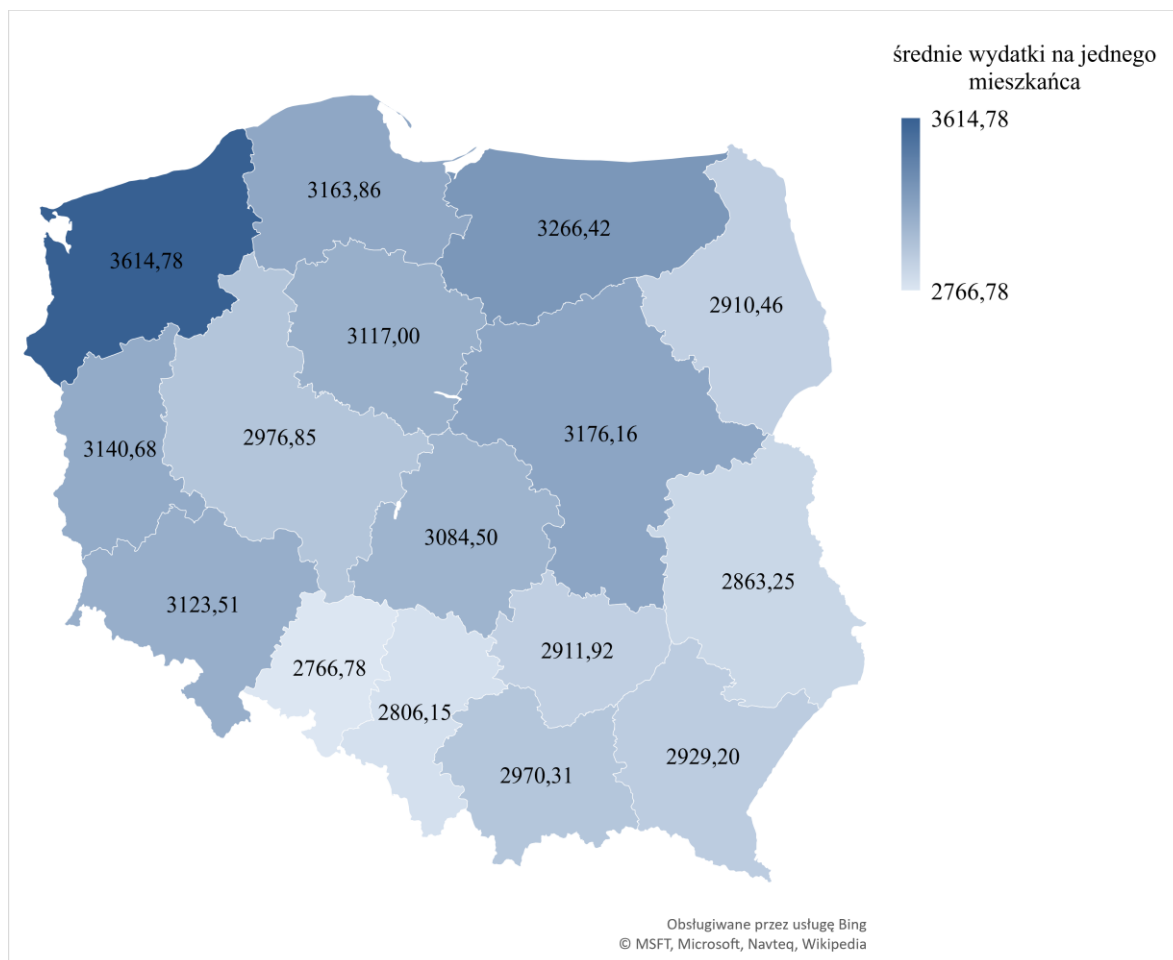


Rysunek 37. Wykres wydatków gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższe wydatki na jednego mieszkańca, podobnie jak dochody na jednego mieszkańca, z gmin miejsko-wiejskich w latach 2011-2014 uzyskała gmina Nowe Warpno w województwie zachodniopomorskim. Znacznie odbiegały one od wydatków kolejnej gminy w tym rankingu.

Najwyższe średnie wydatki na jednego mieszkańca w badanym okresie odnotowały gminy miejsko-wiejskie z województwa zachodniopomorskiego, których średnia wysokość wyniosła 3 614,78 zł oraz gminy miejsko-wiejskie w województwie warmińsko-mazurskim, dla których średnia wysokość to 3 266,42 zł. Najniższe średnie wydatki na jednego mieszkańca to 2 766,78 zł dla gmin miejsko-wiejskich w województwie opolskim i 2 806,15 zł dla gmin wiejskich w województwie śląskim. Rysunek 38 obrazuje średnie wydatki gmin miejsko-wiejskich w badanym okresie.



Rysunek 38. Średnia wysokości wydatków gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W strukturze wydatków gmin miejsko-wiejskich dominują wydatki na oświatę i wychowanie, następnie pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, administrację samorządową oraz opiekę społeczną. Aneks 10 opisuje tę strukturę.

## **Rozdział 4. Analiza samodzielności wydatkowej gmin w Polsce w latach 2006-2017**

### **4.1. Analiza empiryczna zakresu samodzielności wydatkowej gmin w zależności od rodzajów realizowanych zadań**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zapewnia gminom samodzielność decydowania o sprawach lokalnej społeczności poprzez następujące zapisy:

- Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2).
- Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3).
- JST mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1).
- Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2).
- Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne (art. 166 ust. 3).
- Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1).
- Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2).
- Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184).

O samodzielności finansowej stanowią następujące zapisy:

- Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1).
- Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2).
- Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie (art. 167 ust. 3).
- Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4).
- JST mają prawo ustalania wysokości podatków oraz opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168).
- Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie (art. 216).

Kwestie samodzielności finansowej gmin w Polsce regulują dodatkowo ustawy:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w latach 2006-2009 – Ustawa z dnia 26 listopada 1998 o finansach publicznych).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Nierozzerwalnie z finansami gmin związane są zadania, które wykonują. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) zagwarantowała gminom osobowość prawną, samodzielność podlegającą ochronie sądowej oraz wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2). Konstytucja RP rozróżniła zadania wykonywane przez JST na własne i zlecone, a także określiła, że:

- zadania własne to „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (...) wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego” (art. 166 ust. 1);
- zadania zlecone to inne zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2).

Wśród zadań własnych realizowanych przez samorządy lokalne rozróżnia się zadania obowiązkowe i nieobowiązkowe. Podział zadań jest wynikiem ustaw i innych przepisów, które regulują działalność gospodarczą i społeczną.

Zakres zadań do realizacji przez samorząd decyduje o poziomie wydatków. Prawnie zagwarantowana samodzielność finansowa samorządu daje im możliwość wyboru kierunku realizacji zadań i zgodnie z obowiązującymi regułami wydatkowanie środków. Przede wszystkim dozwolone jest to, co określają ustawy, a wydatki muszą być zrationalizowane. Z analizy w rozdziale 3.2 wynika, że wszystkie gminy ponoszą największe wydatki na realizację zadań związanych z oświatą, polityką społeczną oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska. Poniżej znajduje się analiza empiryczna zakresu samodzielności wydatkowej gmin w zakresie tych zadań.

#### **4.1.1 Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań oświatowych**

Artykuł 7 pkt 1 ust. 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95) precyzuje, że do zadań własnych gmin należą sprawy związane z edukacją publiczną. Zadania oświatowe realizowane przez JST w badanym okresie obejmują dwa działy klasyfikacji budżetowej: dział 801 – oświata i wychowanie oraz dział 854 – edukacyjna opieka wychowawcza. Dział 801 obejmuje dochody oraz wydatki na prowadzenie szkół podstawowych, przedszkoli, gimnazjów, szkoły ponadgimnazjalne, dowożenie uczniów do szkół oraz doskonalenie nauczycieli. Z kolei dział 854 obejmuje zadania pozaszkolne, tj. prowadzenie poradni psychologiczno-pedagogicznych, pomoc materialną dla uczniów czy prowadzenie np. świetlic, internatów, domów wczasów dziecięcych. Zdecydowaną część wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych obejmują wydatki w dziale 801. Udział

---

<sup>7</sup> Z dniem 29 grudnia 1998 r. tytuł Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym otrzymał brzmienie – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na podst. Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126), niniejsza ustawa została zmieniona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1457 z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca została ogłoszona.



ich w wydatkach na zadania edukacyjne jest porównywalny dla wszystkich typów gmin. Średnio dla gmin miejskich udział ten wynosi 96,34% wydatków w tych dwóch działach, dla gmin wiejskich 96,84%, dla gmin miejsko-wiejskich 96,41%, a dla miast na prawach powiatu 90,97%. Wydatki te stanowią znaczną część wszystkich wydatków samorządów. Wysokość ich związana jest z obowiązkiem realizacji szeregu zadań. Szczegółowy opis zakresu tych zadań zamieszczono w aneksie 4.

Model finansowania oświaty w Polsce oparty jest głównie na środkach finansowych przekazywanych z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji celowej, a także uzupełniany jest dochodami własnymi samorządów i środkami pochodzącymi z programów z bezzwrotnych środków zagranicznych. Zgodnie z Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest rok rocznie w ustawie budżetowej (art. 27). Z kolei algorytm jej podziału między JST w każdym roku określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej. Wysokość części oświatowej dla danej JST zależy m.in. od liczby i charakterystyki uczniów w jednostce, typów szkół w jednostce, rodzaju JST, a także liczby uczniów korzystających z uprawnień do realizacji zadań pozaszkolnych, wydatków rzeczowych i płacowych dla administracji oraz obsługi, struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach, średniego wynagrodzenia nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego oraz liczby etatów nauczycielskich. Uzyskiwane przez gminy środki z budżetu państwa w formie części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględniały wychowania przedszkolnego, pomimo że realizacja przez gminy tego zadania jest obowiązkowa. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 42 pkt 2) pozwala również na uzyskanie dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych, takich jak: zadania inwestycyjne szkół i placówek oświatowych; zadania wspierające edukację na obszarach wiejskich, w tym stypendia i pomoc materialna dla młodzieży wiejskiej; zadania związane z wdrażaniem reformy oświaty, zadania mające wyrównywanie szans edukacyjnych oraz zapewnienie kształcenia praktycznego. Dotacje te mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków JST (art. 42 pkt 3, Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.), ale jeżeli jednostka nie przeznaczy w danym roku budżetowym na realizację dofinansowanego zadania środków własnych w wysokości co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, wtedy musi zwrócić różnicę między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych. Ponieważ część oświatowa subwencji nie uwzględniała nauczania przedszkolnego, to aby zapewnić powszechną dostępność do pobierania usług przedszkolnych, od 1 września 2013 roku gminy otrzymały dotację celową na dofinansowanie zadań z zakresu nauczania przedszkolnego. Dotacja ta miała na celu wyrównać uszczerbek finansowy, spowodowany ograniczeniem odpłatności pobieranych od rodziców za godzinę zajęć realizowanych w czasie przekraczających wymiar zajęć.

Głównym źródłem finansowania zadań edukacyjnych pochodzącym z budżetu państwa w badanym okresie 2006-2017 była część oświatowa subwencji ogólnej. Wysokość jej wzrosła dla gmin wiejskich z 6,25 mld zł do 9,36 mld zł, dla gmin miejskich z 2,26 mld zł do 3,87 mld zł, dla gmin miejsko-wiejskich z 4,02 mld zł do 6,69 mld zł, a dla miast na prawach powiatu 8,02 mld zł do 13,75 mld zł. Wzrost ten w roku 2017 w porównaniu do roku 2006 był zatem o 49,76% dla gmin wiejskich, o 71,11% dla gmin miejskich, o 66,46% dla gmin miejsko-wiejskich i o 71,46% dla miast na prawach powiatu. Tempo zmian przedstawia tabela 52.

Tabela 52

Dynamika wzrostu części oświatowej subwencji ogólnej w % w latach 2006-2017

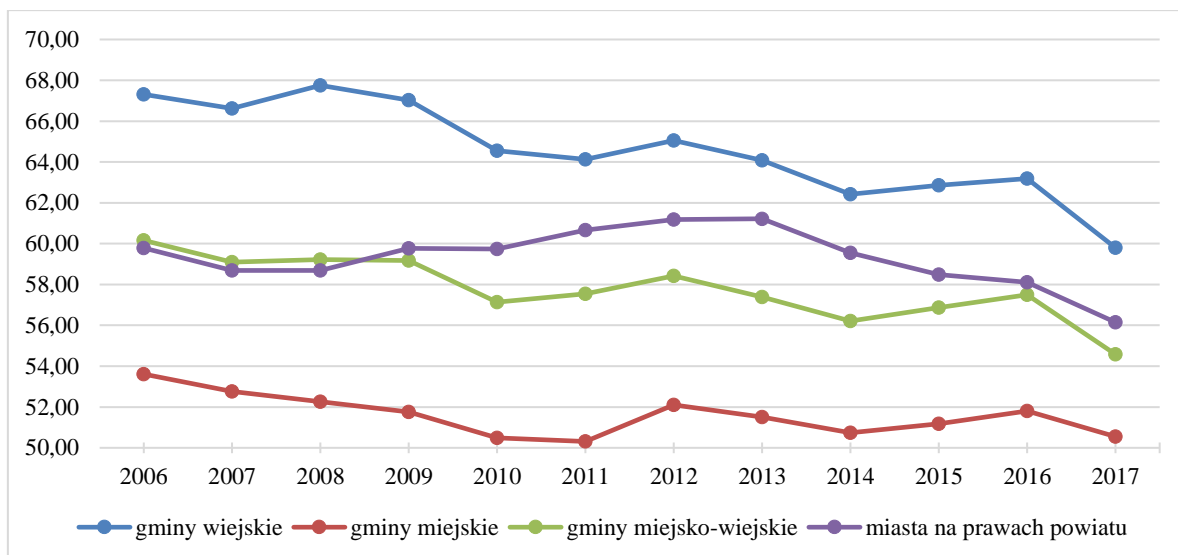
Rok	Gminy wiejskie	Gminy miejskie	Gminy wiejsko-miejskie	Miasta na prawach powiatu	Rok	Gminy wiejskie	Gminy miejskie	Gminy wiejsko-miejskie	Miasta na prawach powiatu
2006	100	100	100	100	2012	106	108	107	107
2007	105	106	105	105	2013	100	100	100	102
2008	110	109	110	110	2014	100	102	101	100
2009	107	107	108	109	2015	103	105	105	102
2010	104	105	105	105	2016	102	105	104	104
2011	104	105	105	107	2017	100	104	102	102

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej z roku na rok rosła, przy czym wysokość jej dla wszystkich gmin w roku 2013 pozostała na podobnym poziomie w porównaniu do roku 2012, a dla miast na prawach powiatu poziom ten nie uległ zmianom w roku 2014 w porównaniu do roku 2013. Ponadto w roku 2014 poziom ten nie zmienił się dla gmin wiejskich. W roku 2013 do katalogu zadań uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej zostało dołączone zadanie, które wcześniej było finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej – finansowanie prac komisji do spraw awansu zawodowego nauczycieli. Doprecyzowano również opis niektórych wag stosowanych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej (P5, P11, P10, P12, P13, P14, P26, P27, P30, P35). Od roku szkolnego 2012/2013 zmodyfikowany został sposób zbierania danych w Systemie Informacji Oświatowej dotyczący uczniów korzystających z domów wczasów dziecięcych (sumę korzystających w ciągu roku zastąpiono średnioroczną liczbą korzystających i uwzględniono długość pobytu). Największy wzrost części oświatowej subwencji ogólnej nastąpił w roku 2008 – o 9% dla gmin miejskich, a pozostałych gmin i miast na prawach powiatu o 10% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten wynikał z Ustawy z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, w której zmieniono kwotę bazową dla nauczycieli, podwyższono ją o 10% w stosunku do roku 2007.

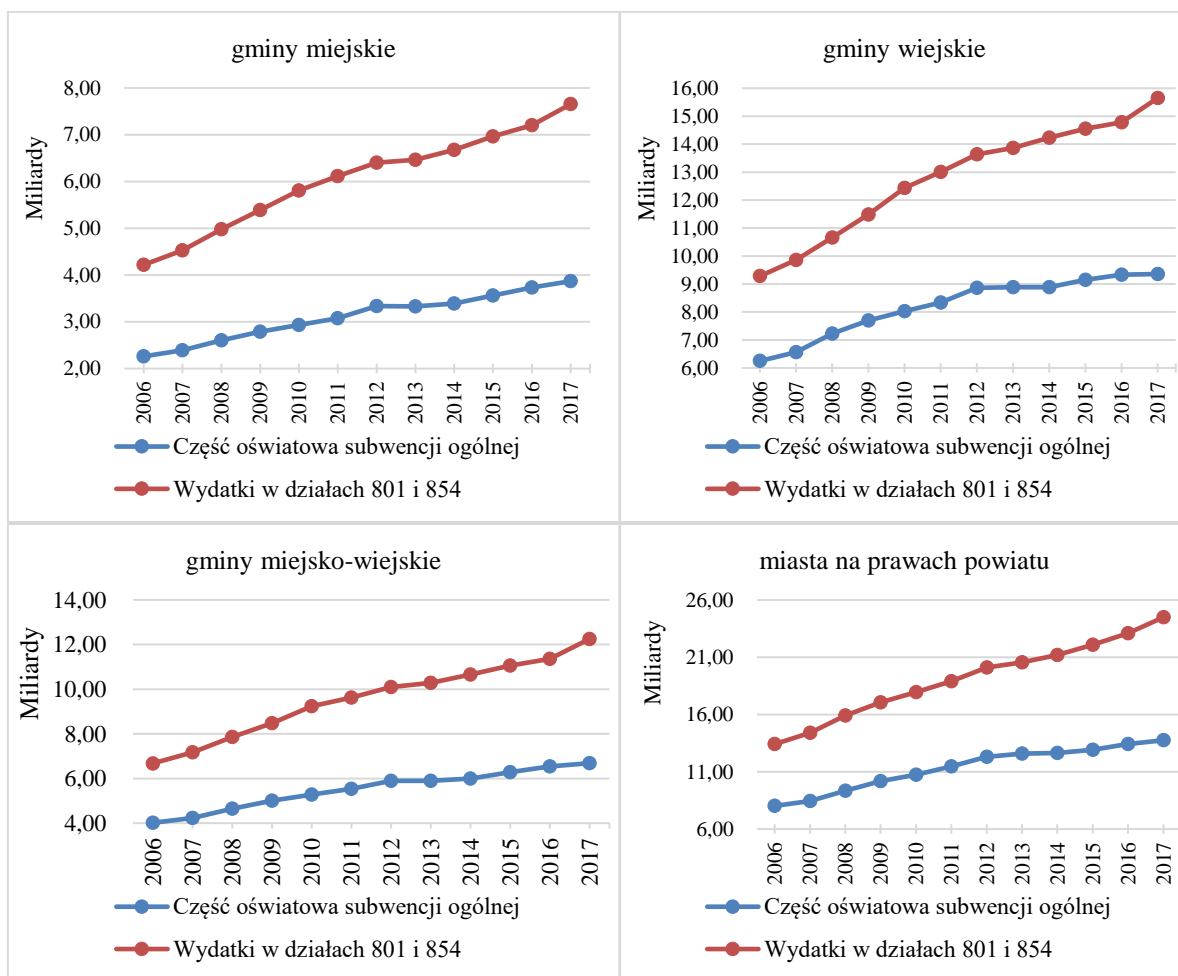
Wraz ze wzrostem części oświatowej subwencji ogólnej rosły wydatki na zadania oświatowe. I tak, w roku 2017 w porównaniu do roku 2006, dla gmin wiejskich nastąpił wzrost z 9,28 mld zł do 15,65 mld zł, dla gmin miejskich z 4,22 mld zł do 7,65 mld zł, dla gmin miejsko-wiejskich z 6,68 mld zł do 12,25 mld zł, a dla miast na prawach powiatu z 13,41 mld zł do 24,49 mld zł. W badanym okresie wzrost wydatków na oświatę dla gmin wiejskich nastąpił o 68,59%, dla gmin miejskich o 81,47%, dla gmin miejsko-wiejskich o 83,48%, dla miast na prawach powiatu o 82,57%. Wzrost części oświatowej subwencji ogólnej nie był adekwatny do wzrostu wydatków na zadania edukacyjne. Przebieg zmienności pokrycia wydatków na zadania oświatowe częścią oświatową subwencji ogólnej przedstawia rysunek 39. Udziały te spadły dla:

- gmin wiejskich z 67,32% w roku 2006 do 59,80% w 2017 roku;
- gmin miejskich z 53,61% w roku 2006 do 50,55% w 2017 roku;
- gmin miejsko-wiejskich z 60,16% w roku 2006 do 54,58% w 2017 roku;
- miast na prawach powiatu z 59,79% w roku 2006 do 56,15% w 2017 roku.



Rysunek 39. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na edukację w % w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

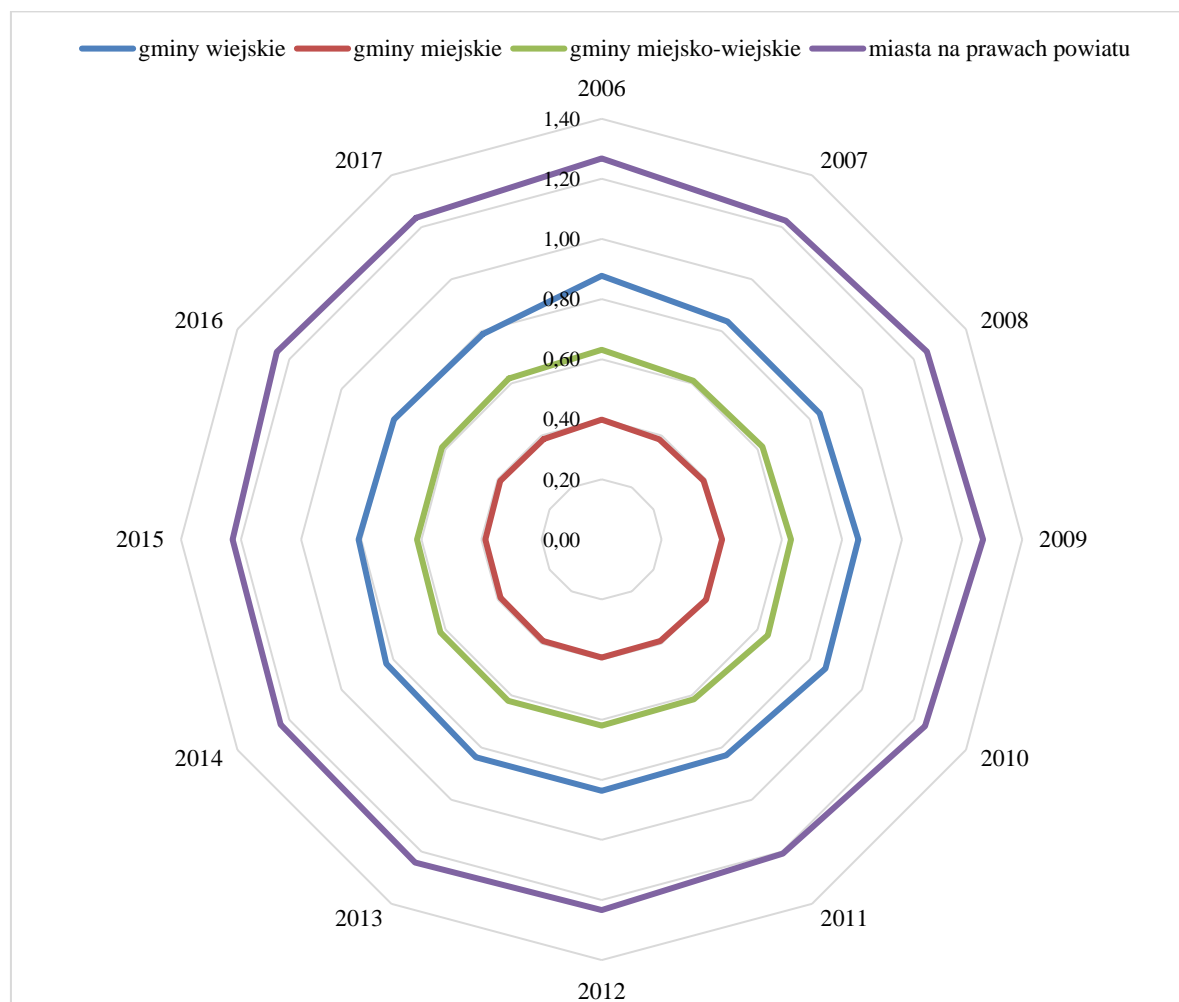
Rysunek 40 obrazuje wzrost wydatków w porównaniu do wzrostu części oświatowej subwencji ogólnej.



Rysunek 40. Porównanie części oświatowej subwencji ogólnej z wydatkami na edukację w latach 2006-2017.

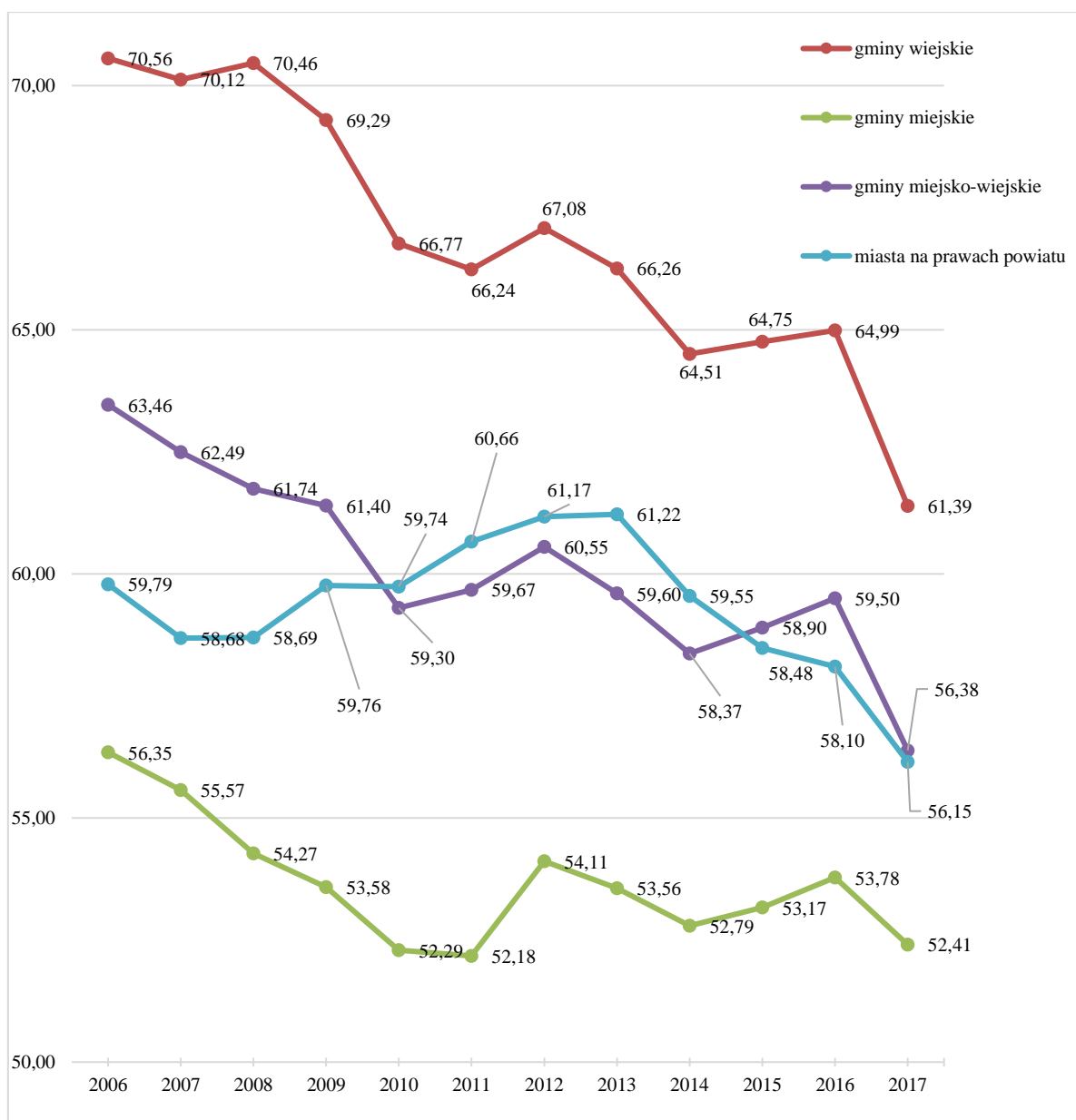
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pomimo wzrostu wydatków na zadania edukacyjne, udział ich w PKB pozostał na podobnym poziomie. Dla gmin wiejskich kształtował się pomiędzy 0,79% a 0,88%, dla gmin miejskich pomiędzy 0,38% a 0,40%, dla gmin miejsko-wiejskich pomiędzy 0,61% a 0,64%, zaś dla miast na prawach powiatu od 1,21% do 1,27%. Rysunek 41 przedstawia ten udział w badanym okresie czasu.



Rysunek 41. Udział wydatkach na edukację w PKB (%) w latach 2006-2017.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Polskie ustawodawstwo nie precyzuje, z jakich źródeł dochodów mają być finansowane poszczególne zadania edukacyjne, a zgodnie z art. 7 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.), o przeznaczeniu środków części oświatowej subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu. Jednak, mimo możliwości przeznaczenia uzyskanych środków z części oświatowej subwencji ogólnej na inne zadania niż oświatowe, wysokość jej, w porównaniu do wysokości wydatków na te zadania, jest niższa. Uzyskana przez omawiane jednostki samorządu subwencja oświatowa w większości jednostek nie wystarczała nie tylko na pokrycie wszystkich wydatków na zadania edukacyjne, ale również na pokrycie wydatków w dziale oświata i wychowanie. Finansowanie wydatków na zadania w tym dziale przez część oświatową subwencji przedstawia rysunek 52.



Rysunek 42. Procentowe pokrycie wydatków w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W całym badanym okresie część oświatowa subwencji ogólnej w najniższym stopniu pokryła wydatki w dziale 801 gmin miejskich – od 52,18% do 56,35%, a w największym stopniu wydatki gmin wiejskich – od 61,39% do 70,56%. Finansowanie tych wydatków przez część oświatową subwencji ogólnej było porównywalne dla gmin miejsko-wiejskich – od 56,38% do 63,46% oraz dla miast na prawach powiatu – od 56,15% do 61,17%. Wśród badanych jednostek znajdowały się również takie, dla których wydatki na zadania oświatowe były niższe od uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej. Tabela 53 przedstawia takie gminy.

Tabela 53

Gminy, dla których wydatki w dziale 801 były niższe od części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2006-2017

	Gmina (rok)
miejska	Raciąż (2006, 2007, 2011); Czarna Woda (2006-2008); Obrzycko (2006, 2007)
wiejska	Boniewo (2009, 2014-2016); Chocień (2009); Aleksandrów (2008-2009); Niegosławice (2006-2008); Łęki Szlacheckie (2008, 2009); Żelechlinek (2006); Raclawice (2008); Magnuszew (2007); Besko (2008); Orla (2006-2008); Wąsosz (2008,2009); Czyże (2010); Dubicze Cerkiewne (2009-2011); Bakałarzewo (2010); Rutka-Tartak (2006-2010); Parchowo (2009, 2010); Przodkowo (2009, 2012-2016); Sierakowice (2009); Stężyca (2012); Sulęczyno (2009); Nowa Karczma (2014-2016); Linia (2006-2009); Banie Mazurskie (2013); Ostrowice (2007); Brzeżno (2008, 2009)
miejsko-wiejska	Kleszczele (2006, 2007, 2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wydatki na zdanie edukacyjne w dziale 801 obejmują wydatki inwestycyjne oraz wydatki bieżące. Strukturę tych wydatków dla badanych jednostek przedstawia Aneks 12.

Po wyeliminowaniu wydatków majątkowych w dziale oświata i wychowanie, uzyskuje się informację, że wydatki bieżące były w pełni finansowane z środków subwencji oświatowej dodatkowo w gminach wiejskich, tj.: Baruchowo (2013), Boniewo (dodatkowo w 2013), Chocień (2008), Aleksandrów (2010), Godziszów (2009), Niegosławice (2009), Grabica (2008), Ochotnica Dolna (2010-2012), Rzepiennik Strzyżewski (2010), Magnuszew (2007), Rzewnie (2014), Szulborze Wielkie (2009), Jodłowa (2010), Gawłuszowice (2010), Tryńcza (2009), Besko (2009), Zawady (2009), Wąsosz (2013), Czyże (2009); Rutka-Tartak (2011-2013), Borzytuchom (2008, 2011), Tuchomie (2011), Przodkowo (2010-2011), Sierakowice (2008, 2010-2014); Sulęczyno (2010, 2011), Dziemiany (2009, 2010), Liniewo (2015), Lipusz (2008-2010), Nowa Karczma (2013), Linia (2010), Banie Mazurskie (2014), Brzeżno (2011); w gminach miejsko-wiejskich, tj.: Kleszczele (2010) i Brusy (2009, 2010).

Gmin takich nie jest wiele. Średnie pokrycie wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej dla okresu 2008-2017 najwyższe było w miastach na prawach powiatu i wynosiło 72,06%, równie wysokie było w gminach wiejskich – stanowiło 71,4%, a najniższe wynosiło 58,12% i dotyczyło gmin miejskich. Największe dysproporcje między jednostkami odnośnie do tego wskaźnika dotyczyły gmin wiejskich. Różnica między gminą o największym stopniu finansowania wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji a tą o najniższym wynosiła 72,23 punktów procentowych. Duża również różnica była dla gmin miejsko-wiejskich – 64,18 punktów procentowych, dla gmin miejskich 56,06 punktów procentowych. Różnica ta była najmniejsza dla miast na prawach powiatu i wynosiła 39,83 punktów procentowych. Ponadto wszystkie miasta na prawach powiatu wydatki bieżące w omawianym dziale finansowały w wysokości co najmniej 55% częścią oświatową subwencji ogólnej. Świadczy to o małym zróżnicowaniu tych jednostek pod względem omawianego wskaźnika (co potwierdza wartość współczynnika zmienności 11,5%). Wysokie średnie pokrycie średnich wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej dla miast na prawach powiatu, wynoszące 72,06%, wynikło z zakresu realizowanych zadań oświatowych. Zadania te obejmowały nie tylko prowadzenie przedszkoli i szkół wszystkich szczebli, w tym ponadgimnazjalnych, ale też realizację zadań pozaszkolnych,

takich jak np. prowadzenie internatów, schronisk młodzieżowych, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, poradni psychologiczno-pedagogicznych. W związku z realizacją tych zadań, zgodnie z algorytmem podziału subwencji oświatowej, miasta na prawach powiatu otrzymały dodatkowo kwotę uzupełniającą subwencji oświatowej. Środki na ten cel dotyczyły działu klasyfikacji budżetowej 854, co w przeprowadzonej analizie pokazało zaniżenie bieżących wydatków w dziale 801 w stosunku do otrzymywanej subwencji.

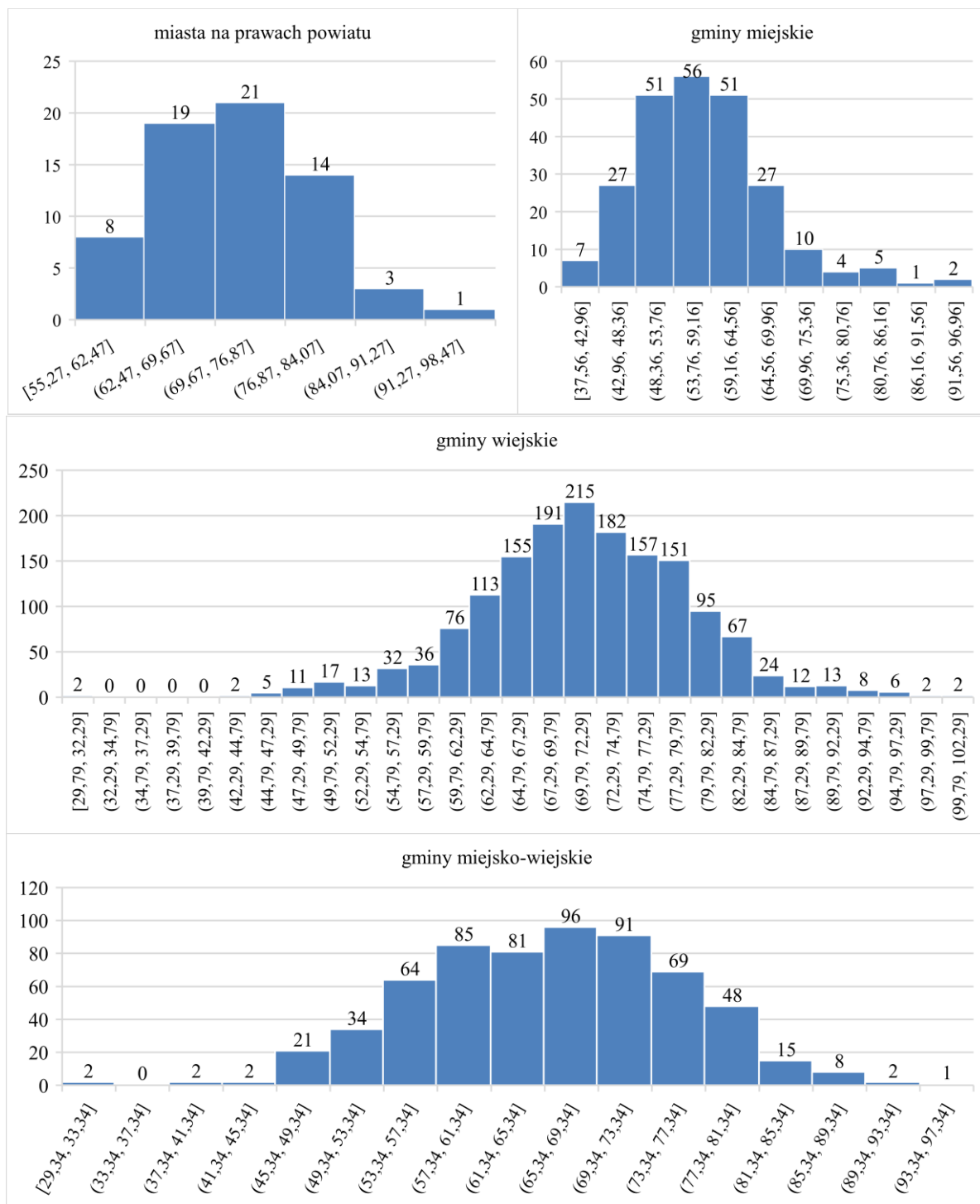
Pełną analizę przedstawiają: tabela 54 i rysunek 43.

Tabela 54

*Analiza średniego procentowego pokrycia wydatków na zadania bieżące w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2008-2016*

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Miasta na prawach powiatu</b>	<b>Gminy miejskie</b>	<b>Gminy wiejskie</b>	<b>Gminy miejsko-wiejskie</b>
Średnie pokrycie średnich wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej	72,06	58,12	71,40	65,89
Najniższe średnie pokrycie wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej	55,27	37,56	29,79	29,34
Najwyższe średnie pokrycie wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej	95,10	93,62	102,02	93,52
25% badanych JST uzyskuje wysokość udziału części oświatowej w wydatkach bieżących w dziale 801, mniejszą lub równą (kwartył dolny)	66,31	51,75	66,24	58,84
50% badanych JST uzyskuje wysokość udziału części oświatowej w wydatkach bieżących w dziale 801, większą lub równą (mediana)	71,24	57,15	71,37	66,34
25% badanych JST uzyskuje wysokość udziału części oświatowej w wydatkach bieżących w dziale 801, większą lub równą (kwartył górny)	77,06	63,39	77,01	72,81
Odchylenie standardowe pokrycia średnich wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej	8,29	9,56	8,49	9,65
Stopień zróżnicowania pokrycia średnich wydatków bieżących w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w badanych jednostkach	11,51	16,44	11,89	14,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (w obliczeniach uwzględniono wszystkie jednostki, które w badanym okresie przynajmniej jeden rok reprezentowały dany typ jednostki).



Rysunek 43. Liczba gmin ze średnią wartością procentowego pokrycia wydatków na zadania bieżące w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2008-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (w obliczeniach uwzględniono wszystkie jednostki, które w badanym okresie przynajmniej jeden rok reprezentowały dany typ jednostki).

Największą część wydatków oświatowych stanowią wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń dla nauczycieli. Dla badanego okresu stanowiły one średnio 70,54% wydatków oświatowych w dziale 801 dla gmin miejskich, 68,56% dla gmin wiejskich, 69,56% dla gmin miejsko-wiejskich i 67,82% dla miast na prawach powiatu. Większość decyzji o wysokości tych wydatków podejmowana była na szczeblu centralnym, chociaż samorządy w niewielkim



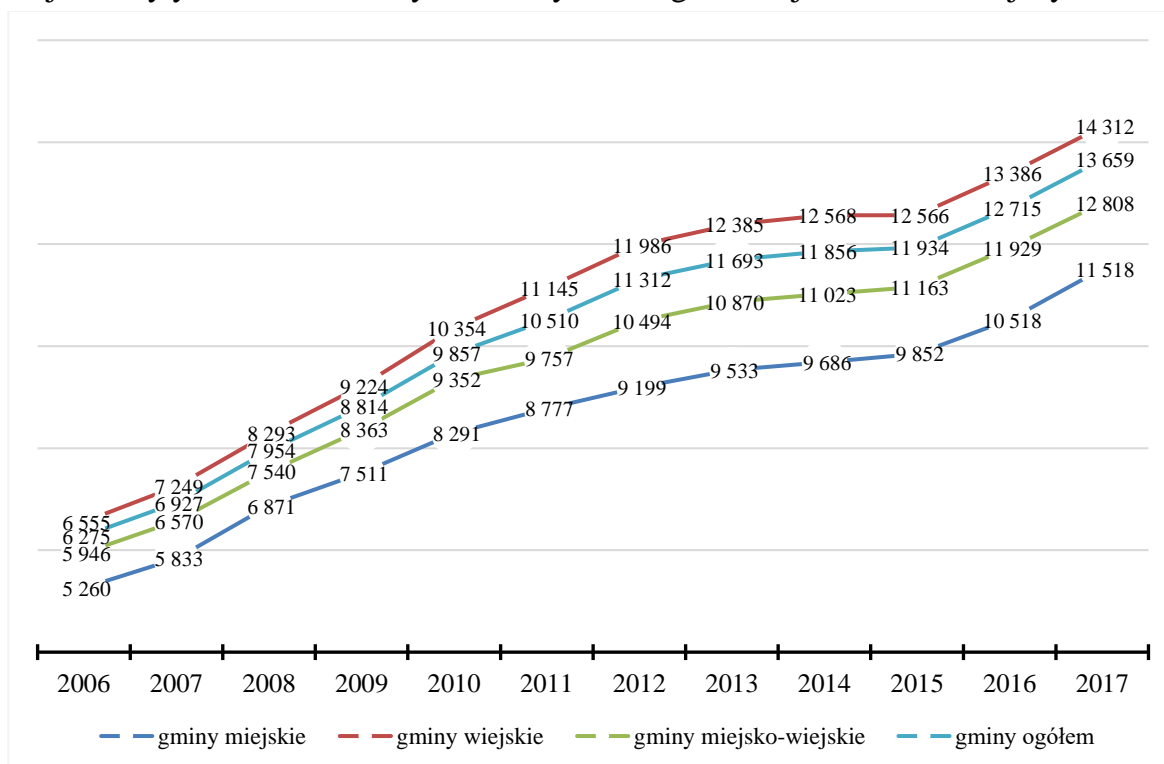
stopniu mogły decydować o nich poprzez uchwalane regulaminy o wysokości różnego rodzaju dodatków, np. motywacyjnych, za wychowawstwo, funkcyjnych, ale również o wysokości przydzielanych nagród, sposobie rozliczania godzin ponadwymiarowych nauczycieli, wysokości dofinansowań do doskonalenia zawodowego.

Artykuł 5 pkt 5 Ustawy z dnia 7 września 1997 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) i obowiązujący od 1 dnia stycznia 2017 roku art. 8 pkt 15 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.) precyzuje, że do obowiązkowych zadań własnych gminy należy m.in. zakładanie i prowadzenie:

- publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz w uzasadnionych przypadkach, wynikających z warunków demograficznych lub geograficznych, innych form wychowania przedszkolnego;
- szkół podstawowych, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych;
- gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem gimnazjów specjalnych.

Ponadto obowiązek ten nie obejmuje szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkół artystycznych.

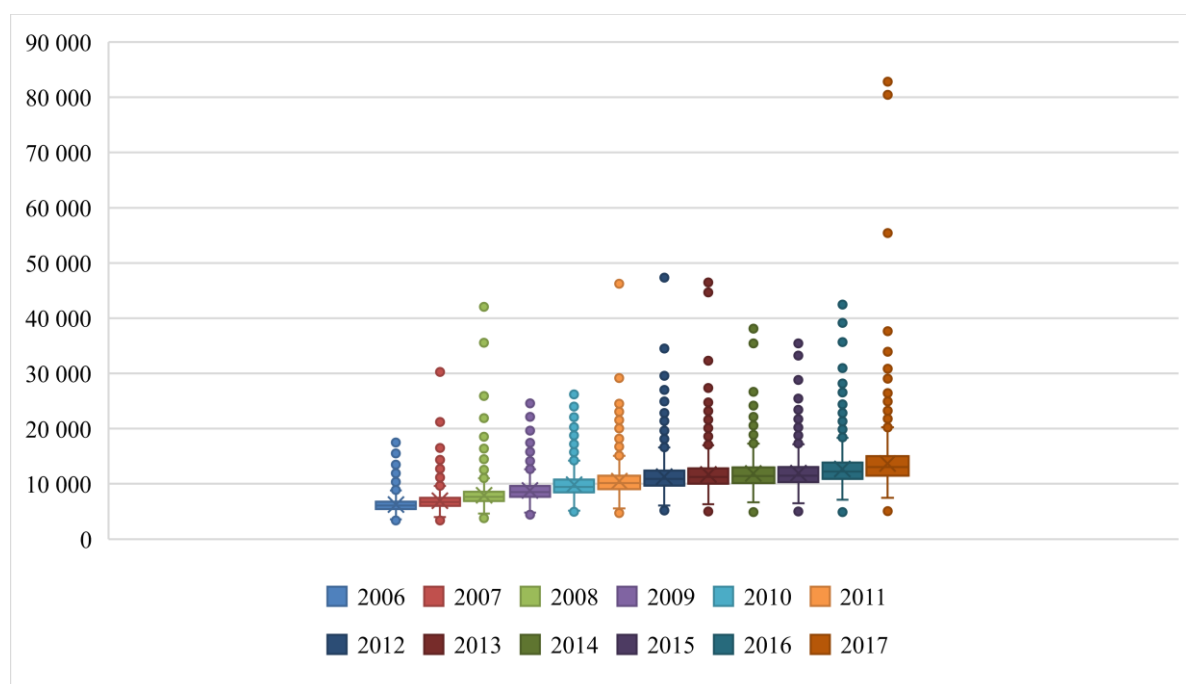
Wydatki gmin w dziale 801, z pominięciem miast na prawach powiatu, na realizację tych zadań w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjalnej, których organem prowadzącym była gmina, kształtowały się średnio od 6 275,40 zł w roku 2006 do 13 659,44 zł w roku 2017. W badanym okresie wydatki te dla wszystkich gmin systematycznie rosły: w roku 2017 wydatki wzrosły o 117,67% w porównaniu do roku 2006, przy czym wzrost ten był największy dla gmin miejskich – o 118,89% oraz gmin wiejskich – o 118,32%, a najniższy dla gmin miejsko-wiejskich – o 115,42%. Wydatki te w gminach wiejskich były średnio o 26% wyższe od wydatków gmin miejskich, co obrazuje rysunek 44.



Rysunek 44. Średnie wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez gminę według grup gmin w zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wysokość środków przeznaczonych przez poszczególne gminy na realizację zadań oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia była różna. Największa różnica pomiędzy gminą o najwyższych wydatkach a tą o najniższych była w roku 2017 i wynosiła aż 77 775,68 zł. Dotyczyła ona gminy miejskiej Krynicy Morskiej, której wydatki wynosiły 82 837,73 zł, a także gminy miejsko-wiejskiej Piaski, dla której wydatki wyniosły 5 062,05 zł, przy czym dla Krynicy Morskiej wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na ucznia wynosiły 52 616,09 zł, a gmina Piaski takich wydatków nie ponosiła. Pomimo to różnica w wydatkach bieżących jest duża, gdyż wynosi aż 30 221,64 zł. Niezależnie od typu gminy wydatki na jednego ucznia były zróżnicowane. Różnica ta dla gmin wiejskich wynosiła od 13 154,99 zł w roku 2006 do 71 698,01 zł w roku 2017, dla gmin miejskich od 5 763,00 zł w roku 2006 do 75 377,86 zł w roku 2017, a dla gmin miejsko-wiejskich od 9 679,22 zł w 2007 do 34 266,84 zł w roku 2014. Tak duża różnica dotyczyła tylko nielicznych gmin, co obrazuje rysunek 45.



Rysunek 45. Wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez gminę w zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Zróżnicowanie wysokości wydatków na jednego ucznia, nawet po pominięciu skrajnych sytuacji, wynikających z dużych inwestycji, jest widoczne dla każdego typu gminy. 50% gmin miejskich wydawało na ucznia między 4 643 zł a 5 739 zł w roku 2006; pomiędzy 10 064 zł a 11 999 zł w roku 2017. Rozpiętość przedziału wydatków na jednego ucznia w badanym okresie dla gmin miejskich proporcjonalnie rosła i kształtowała się pomiędzy 1 073 zł w roku 2007 a 2 073 zł w roku 2016. Podobne zjawisko dotyczyło gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. 50% gmin wiejskich w roku 2006 wydało na jednego ucznia pomiędzy 5 734 zł a 7 038 zł, w roku 2017 pomiędzy 12 107 zł a 15 682 zł, natomiast rozpiętość przedziału tych wydatków kształtowała się pomiędzy 1 304 zł w roku 2006 a 3 575 zł w roku 2017. Z kolei dla 50% gmin miejsko-wiejskich wydatki wynosiły w roku 2006 pomiędzy 5 203 zł a 6 313 zł; w roku 2017 pomiędzy 11 271 zł a 13 942 zł, rozpiętość przedziału wydatków kształtowała się między 1 110 zł w roku 2006, a 2 671 zł w roku 2017. Szczegółowy opis zawiera tabela 55.

Tabela 55

Analiza statystyczna wydatków w dziale 801 w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez gminę w latach 2006-2017

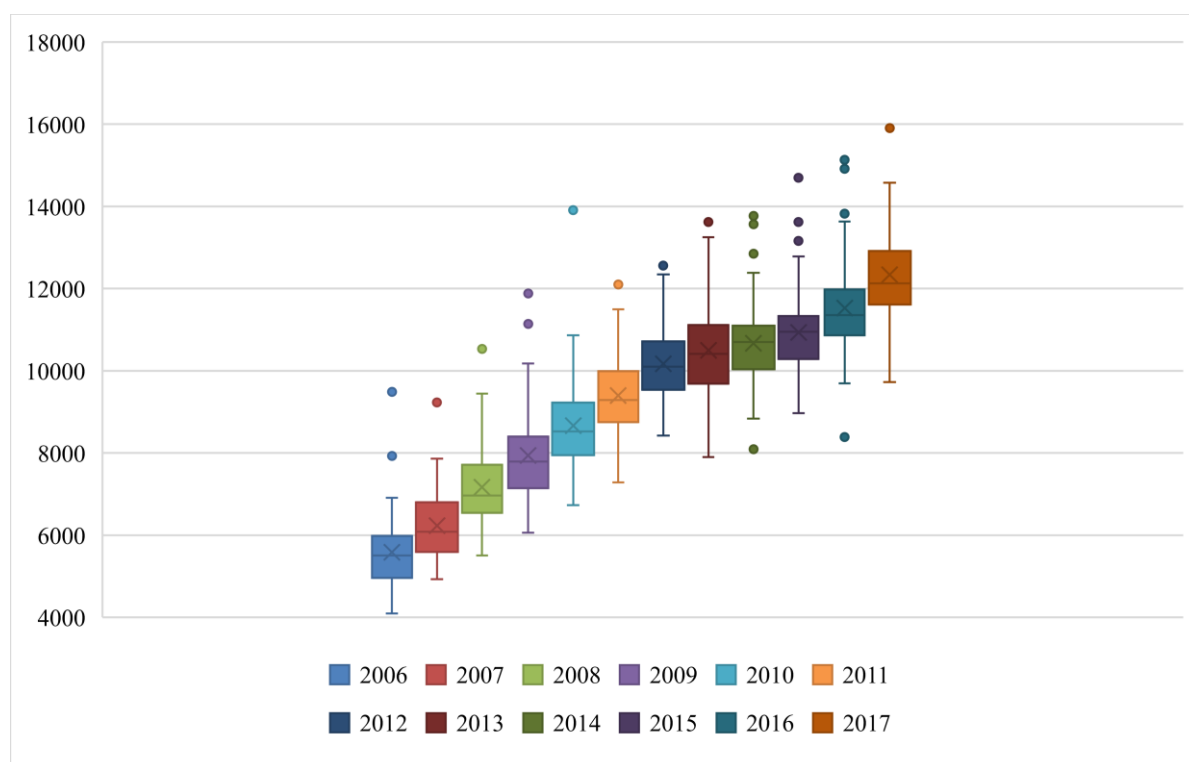
Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>gminy miejskie</b>												
minimum	3352	3694	4074	4443	4925	5575	6047	6282	6644	6487	7134	7460
10 percyl	4275	4777	5372	6000	6552	7049	7418	7865	7945	8030	8707	9395
kwartyl dolny	4643	5141	5938	6581	7179	7690	8216	8473	8573	8599	9332	10064
mediana	5044	5625	6469	7104	7936	8451	9108	9160	9433	9541	10290	10958
kwartyl górny	5739	6214	7217	8043	8912	9524	9779	10287	10389	10570	11405	11999
90 percyl	6526	7492	8452	9178	10501	10646	11097	11532	11476	12064	12898	13603
maksimum	9115	9664	42048	24550	22612	20487	17025	19978	19556	21758	21077	82838
<b>gminy wiejskie</b>												
minimum	4337	4677	5202	5327	6125	6409	7167	7151	7746	7557	8084	8752
10 percyl	5300	5875	6721	7393	8110	8702	9436	9756	9801	9958	10425	10900
kwartyl dolny	5734	6353	7280	8021	8839	9535	10245	10579	10761	10798	11468	12107
mediana	6302	6897	7907	8835	9835	10619	11488	11831	12018	11985	12775	13649
kwartyl górny	7038	7675	8870	9951	11182	11962	12971	13408	13544	13546	14522	15682
90 percyl	8028	8716	10066	11247	12868	13704	14699	15260	15627	15618	16667	17985
maksimum	17492	30257	35574	22560	27114	46253	47356	46486	38135	36505	42458	80450
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>												
minimum	1224	1189	1584	1582	1923	1657	1731	1766	1789	1885	2234	2399
10 percyl	4829	5434	6233	6787	7567	7966	8490	8907	8927	9042	9682	10355
kwartyl dolny	5203	5803	6666	7339	8153	8646	9374	9590	9771	9952	10593	11271
mediana	5684	6320	7238	8049	8959	9463	10239	10582	10720	10938	11606	12447
kwartyl górny	6313	7058	8086	8986	10095	10624	11440	11920	12164	12211	12949	13942
90 percyl	7287	7980	9321	10353	11579	11821	12789	13242	13395	13592	14426	15981
maksimum	14407	13053	25926	19633	24023	18588	20213	19445	17954	29740	39169	30840

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Podobna sytuacja ma miejsce w miastach na prawach powiatu. Do obowiązkowych zadań własnych miast na prawach powiatu, oprócz zadań opisanych powyżej dla gmin, dochodzą zadania z zakresu zadań przypisanych powiatom, a mianowicie zakładanie i prowadzenie (art. 5 pkt. 5a Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z zm., art. 8 pkt 15 Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.):

- szkół podstawowych specjalnych;
- gimnazjów specjalnych;
- szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi;
- szkół sportowych i mistrzostwa sportowego;
- placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe;
- placówki kształcenia ustawicznego;
- placówki kształcenia praktycznego;
- ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego;
- placówki artystyczne – ogniska artystyczne;
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne;
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży;
- internaty (art. 2 pkt 3-5 i 7 Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Wydatki klasyfikowane w dziale 801 w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola, szkół: podstawowej, gimnazjalnej szkoły ponadgimnazjalnej, których organem prowadzącym jest miasto na prawach powiatu są też zróżnicowane. Kształtowały się one w roku 2006 między 4 096 zł a 9 487 zł, w roku 2017 pomiędzy 9 722 zł a 15 980 zł. Różnica pomiędzy miastem o najwyższych wydatkach a tym o najniższych wynosiła od 4 139 zł w roku 2012 do 7 180 zł w roku 2010. W odróżnieniu od gmin, wśród miast na prawach powiatu nie zdarzyło się, aby wydatki jednego z miast były wielokrotnością wydatków innego. Największy wydatek w całym badanym okresie to 15 980 zł w roku 2017, który poniosło miasto Gdańsk, przy czym najniższy wydatek w tym roku wynosił 9 722 zł. Najbardziej zróżnicowane były te wydatki w roku 2006, współczynnik zmienności wyniósł wtedy 14,8%, a od roku 2011 współczynnik ten kształtował się pomiędzy 9,5% a 10,1%. Spadek wartości tego współczynnika zmienności świadczy o mniejszym zróżnicowaniu wydatków na jednego ucznia. Przebieg zmienności wydatków na jednego ucznia przedstawiają rysunek 46 i tabela 56.



Rysunek 46. Wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez miasta na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 56

Analiza statystyczna wydatków w dziale 801 w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez miasta na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
minimum	4096	4932	5505	6062	6729	7284	8419	7898	8093	8966	8390	9722
10 percyl	4723	5250	5995	6838	7441	8234	8758	9345	9489	9590	10221	10949
kwartyl dolny	4956	5592	6542	7144	7944	8753	9541	9686	10035	10284	10866	11614
mediana	5508	6080	6966	7795	8524	9289	10097	10415	10699	10951	11356	12127
kwartyl górny	5983	6802	7711	8397	9223	9993	10717	11117	11094	11336	11980	12916
90 percyl	6404	7335	8574	9499	9749	10573	11758	11748	11955	12390	13094	14052
maksimum	9487	9230	10534	11883	13908	12101	12558	13617	13771	14697	15131	15980

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pomiędzy poniesionymi wydatkami na oświatę a uzyskiwanymi dochodami samorządów istnieje pewna zależność. Badając współczynnik korelacji wydatków na oświatę w przeliczeniu na jednego ucznia z uzyskanymi dochodami ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, można dowiedzieć się, że współczynnik ten przyjmuje różne wartości dla poszczególnych typów gmin. Korelacja ta jest najsilniejsza dla gmin miejskich i miast na prawach powiatu. Średni współczynnik korelacji dla całego okresu wynosi 0,51 dla gmin miejskich i 0,49 dla miast na prawach powiatu. Wyznaczony współczynnik korelacji wskazuje na korelację umiarkowaną, ale zależność ta jest już istotną. Dla gmin miejsko-wiejskich średni współczynnik korelacji wyniósł 0,26, co wskazuje na korelację niską, ale jeszcze ta zależność jest wyraźna. Średni współczynnik korelacji jest najniższy dla gmin wiejskich i wynosi 0,18. Taka wartość tego wskaźnika wskazuje na korelację słabą, czyli brak praktycznego związku między badanymi zmiennymi (tabela 57).

Tabela 57

Wykaz współczynników korelacji między wydatkami w dziale 801 na jednego ucznia a dochodami na jednego mieszkańca w latach 2006-2017

Rok	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Miasta na prawach powiatu
2006	0,591335	0,256161	0,414417	0,606897
2007	0,549255	0,217437	0,389881	0,523116
2008	0,262359	0,135973	0,444671	0,481567
2009	0,481167	0,153247	0,108608	0,551243
2010	0,427321	0,214078	0,313207	0,509651
2011	0,442098	0,161479	0,179138	0,295490
2012	0,393178	0,135553	0,185719	0,519304
2013	0,569597	0,180908	0,207013	0,499662
2014	0,516457	0,195770	0,225463	0,454623
2015	0,590761	0,178801	0,265865	0,470094
2016	0,555649	0,151157	0,239711	0,478020
2017	0,785039	0,148938	0,176946	0,474621

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Stopień korelacji pomiędzy uzyskiwanymi dochodami a wydatkami na zadania oświatowe może świadczyć o różnych decyzjach podejmowanych przez władze samorządowe w związku z realizacją tych zadań. To z kolei dowodzi pewnego stopnia samodzielności w decyzji o poziomie ich realizacji.

Taki model finansowania oświaty jest w miarę stabilny. Brak w nim realnego odniesienia do kosztów kształcenia. Związane jest to z tym, że nie wszystkie zadania oświatowe mają określone jednolite standardy w zakresie ich realizacji. Nie ma takich standardów w zakresie zaplecza technicznego (tj. np. bazy lokalowej szkół, ich wyposażenia, organizacji dodatkowych zajęć pozalekcyjnych, zajęć w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także liczby uczniów w klasach z wyjątkiem klas nauczania początkowego). Również nie zostały ustalone jednolite standardy w zakresie finansowania pracy nauczyciela (np. dodatku za wychowawstwo, dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, dodatku funkcyjnego, liczby stanowisk kierowniczych w szkole). Poziom wydatków oświatowych na wymienione wyżej czynniki zależy od decyzji władz samorządowych; samorząd posiada samodzielność w tym zakresie.

Nieracjonalnie zaplanowana sieć szkół, błędnie przeprowadzona analiza demografii uczniów, realizacja dodatkowych usług podnoszących jakość oferty edukacyjnej, polityka kadrowa, przepisy rangi krajowej, np. narzucenie minimalnych stawek wynagrodzeń nauczycieli wpływa na wielkość i zróżnicowanie wydatków na realizację zadań edukacyjnych przez poszczególne gminy. Brak jest miernika pozwalającego określić, jakie dofinansowanie ma otrzymać dany samorząd, by mógł zrealizować na pewnym podstawowym poziomie zadania oświatowe. Wszystko to przekłada się na zróżnicowanie poziomu usług edukacyjnych w poszczególnych gminach. Tak jak opisano, wydatki poszczególnych samorządów na te zadania są zróżnicowane. Porównując jednostki o podobnych wskaźnikach dotyczących liczby uczniów i liczby szkół, wydatki się różnią. Powodem tego mogą być np.:

- różne stawki wynagrodzenia dla nauczycieli, wynikające z możliwości ustalenia wysokości dodatków wynikających z przepisów prawa przez samorzady,
- koszty prowadzonych remontów i inwestycji,
- różne koszty utrzymania placówek,
- różna liczba uczniów w klasach,
- prowadzona polityka oświatowa przez samorząd,
- kondycja finansowa jednostki samorządu,
- różne uwarunkowania lokalne.

#### **4.1.2. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej**

Wysokie wydatki ponosiły również gminy na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Zostały ujęte zgodnie z klasyfikacją budżetową w działach: dział 852 – Pomoc społeczna oraz dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, a dodatkowo od roku 2017 dział 855 – Rodzina. Wydatki w tych działach w porównaniu do roku 2006 wzrosły w roku 2017 dla gmin miejskich z 2,32 mld zł do 7,10 mld zł, dla gmin wiejskich z 4,44 mld zł do 15,17 mld zł, dla gmin miejsko-wiejskich z 3,53 mld zł do 11,76 mld zł, a dla miast na prawach powiatu z 5,78 mld zł do 15,77 mld zł. Największy wzrost był dla gmin wiejskich o 242% oraz dla gmin miejsko-wiejskich o 233%. Dla gmin miejskich wynosił 206%, a dla miast na prawach powiatu o 173%. Dynamikę wydatków na zadania z pomocy społecznej dla omawianych jednostek przedstawia tabela 58.

Tabela 58

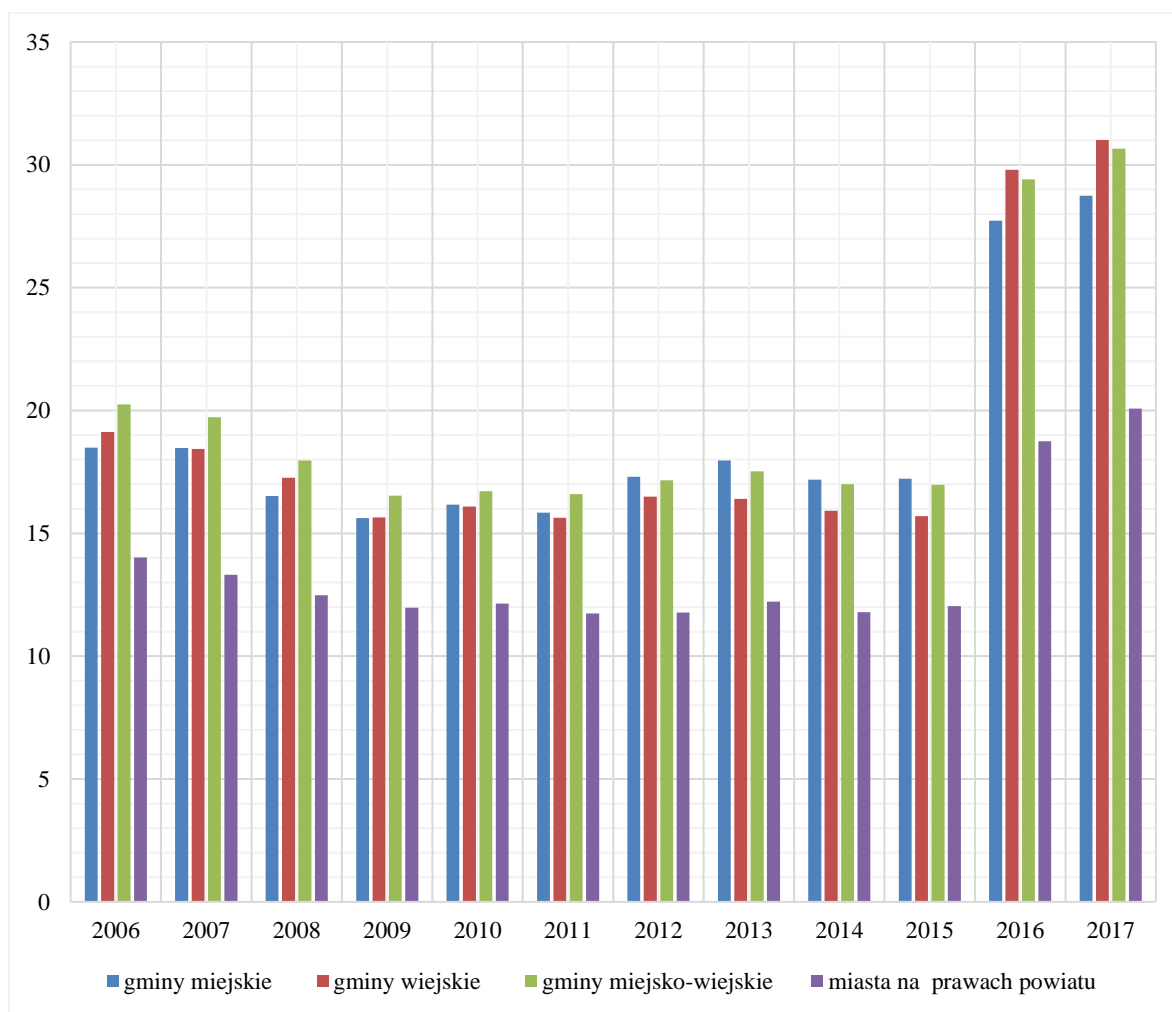
*Dynamika wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej w %*

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
gminy miejskie	5,57	0,28	4,87	13,01	-1,69	8,00	2,63	3,12	1,50	82,93	17,01
gminy wiejskie	0,82	4,50	1,01	20,20	-3,75	3,14	1,88	3,70	-0,93	116,15	18,96
gminy miejsko-wiejskie	3,61	2,84	2,64	14,60	0,03	2,59	3,41	3,78	1,45	99,22	19,43
miasta na prawach powiatu	5,66	4,52	5,45	6,37	0,80	3,93	5,77	3,49	2,38	60,47	16,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Duży wzrost wydatków w porównaniu do roku poprzedniego miał miejsce w roku 2010. Istotny wpływ na tę sytuację miały wydatki poniesione przez samorzady m.in. na: zasiłki, udzielanie pomocy w naturze, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, składki ubezpieczeniowe rentowe i emerytalne, pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych oraz prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej. Szczególnie wysoki wzrost wydatków na realizację tych zadań nastąpił w roku 2016. Wprowadzony od dnia 1 kwietnia

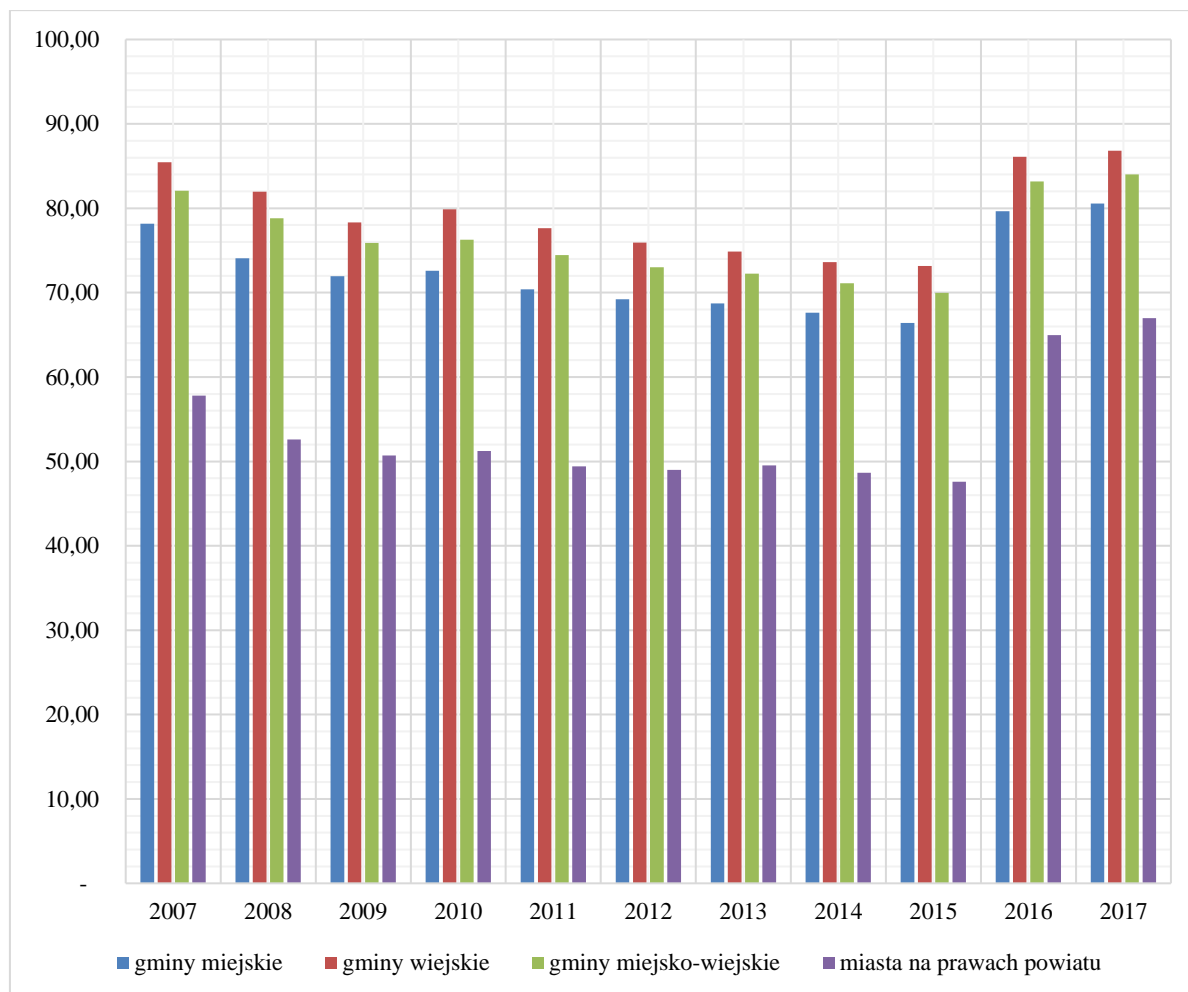
2016 roku program rządowy „Rodzina 500 plus”, mający na celu ograniczyć ubóstwo wśród dzieci oraz wpłynąć na liczbę urodzeń, w istotny sposób spowodował zmianę w strukturze wydatków zarówno samorządów, jak i poniesionych na pomoc społeczną (rysunek 47).



Rysunek 47. Udział wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej w wydatkach ogółem w latach 2006-2017 w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W badanym przedziale czasu prawie wszystkie wydatki na zadania z zakresu pomocy społecznej dotyczyły wydatków bieżących, a wydatki o charakterze inwestycyjnym były minimalne. Wydatki bieżące w wydatkach ogółem na pomoc społeczną stanowiły średnio 98,87%. Udział ten był najniższy dla miast na prawach powiatu i wahał się od 95,99% w roku 2009 do 98,69% w roku 2016. Większą część tych wydatków stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych. Najniższy udział tych świadczeń w wydatkach ogółem dla wszystkich gmin był w roku 2015, a najwyższy również dla wszystkich gmin w roku 2017. W badanym okresie wahał się w granicach: dla gmin miejskich od 66,41% (w roku 2015) do 80,54% (w roku 2017), dla gmin wiejskich od 73,16% (w roku 2015) do 86,82% (2017), dla gmin miejsko-wiejskich od 69,98% (w roku 2015) do 84,00% (w 2017), a dla miast na prawach powiatu od 47,59% (w roku 2015) do 66,98% (w roku 2017) (rysunek 48).



Rysunek 48. Udział wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852,853, a od 2017 w dział 855) w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pomiędzy poszczególnymi gminami również były różnice. Średni udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących na pomoc społeczną był najniższy dla poszczególnych grup gmin:

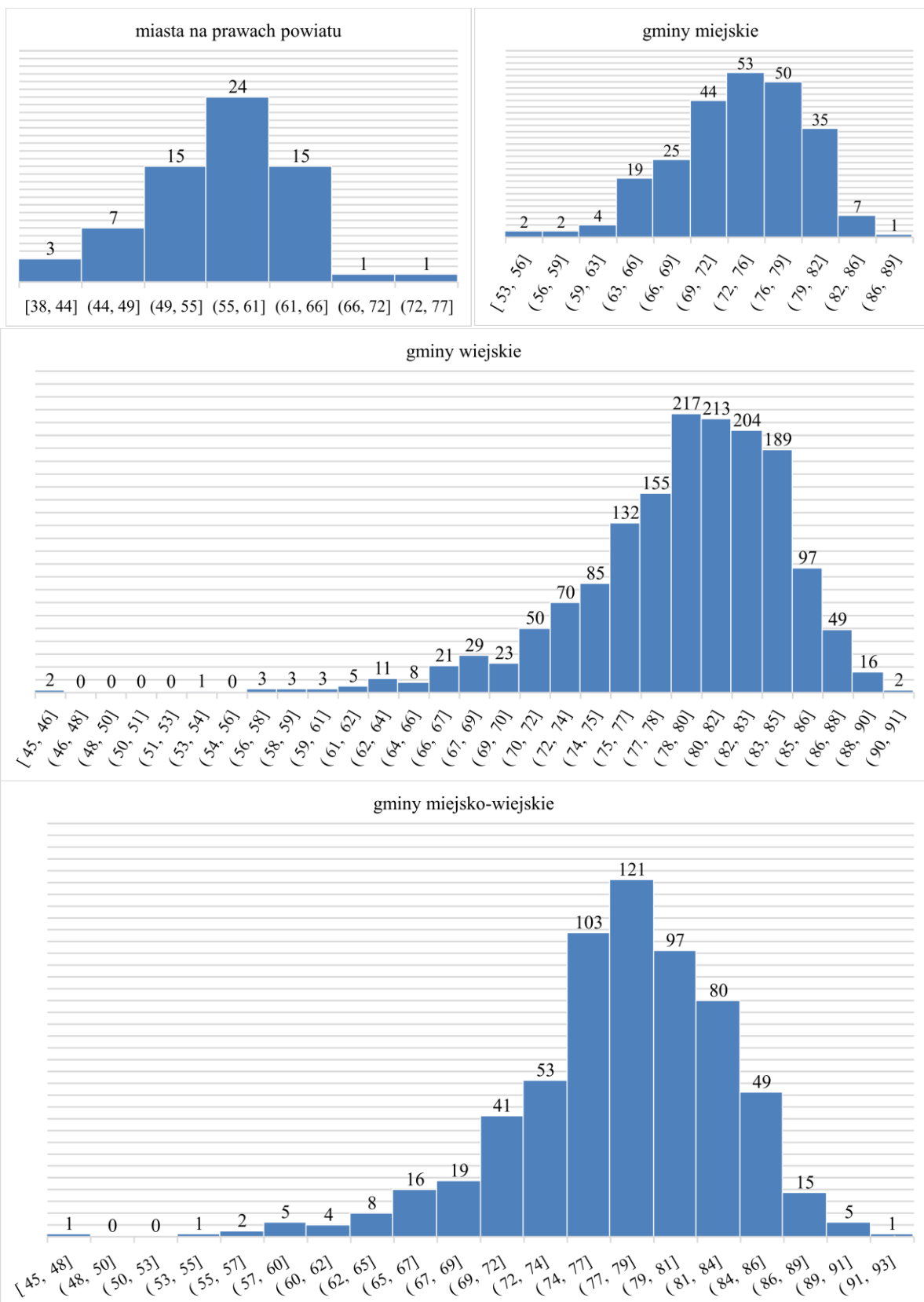
- w gminie miejskiej Podkowa Leśna – 52,68%;
- w gminie wiejskiej Słupno – 44,89%;
- w gminie miejsko-wiejskiej Gogolin – 45,35%;
- w mieście na prawach powiatu Opole – 38,18%.

Najwyższy omawiany udział dla poszczególnych typów gmin był:

- w gminie miejskiej Gozdnicza – 85,33% i w gminie Szczawnica (gmina miejska do roku 2007) – 86,03%;
- w gminie wiejskiej Czarna 89,89%;
- w gminie miejsko-wiejskiej Jedwabne – 89,16%, dodatkowo w gminie Jaraczewo – 92,56% (gmina miejsko-wiejska od 2016) oraz gminie Stopnica – 90,64% (gmina miejsko-wiejska od 2015);
- w mieście na prawach powiatu Biała Podlaska – 71,99%.

Rysunek 49 przedstawia średni udział wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących.





**Rysunek 49.** Liczba gmin ze średnim udziałem wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852, 853, a od 2017 dział 855) w %. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (w obliczeniach uwzględniono wszystkie jednostki, które w badanym okresie przynajmniej jeden rok reprezentowały dany typ jednostki).

W badanym okresie wskaźnik ten dla poszczególnych typów gmin w poszczególnych latach ulegał zmianie. Dla gmin miejskich jego wartość systematycznie malała do roku 2015, podobnie dla pozostałych jednostek z wyjątkiem roku 2010, w którym nastąpił nieznaczny wzrost jego wartości. Od roku 2016 jego wartość znacząco wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego średnio o 18,29% dla gmin, a dla miast na prawach powiatu o 32,56% (tabela 59).

Tabela 59

*Analiza statystyczna dla gmin udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852, 853, a od 2017 dział 855) w %*

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>gminy miejskie</b>											
średnia arytmetyczna	79,25	75,26	73,07	72,89	71,40	70,09	69,52	68,49	67,21	80,35	81,25
odchylenie standardowe	5,96	6,32	6,64	6,83	6,81	6,77	6,73	7,04	7,27	4,96	4,75
minimum	53,42	53,45	52,45	51,57	48,15	46,32	41,26	40,85	39,32	66,03	64,29
kwartyl dolny	75,94	71,35	68,73	68,31	67,02	65,56	64,85	63,66	62,16	76,81	78,21
mediana	80,05	76,03	73,29	73,33	71,88	70,57	69,82	68,93	67,70	80,97	81,91
kwartyl górny	83,72	79,66	77,71	77,64	76,48	74,90	74,51	73,68	73,02	83,97	84,73
maksimum	89,56	87,43	86,89	94,52	87,09	85,75	83,67	83,95	81,52	91,06	91,71
<b>gminy wiejskie</b>											
średnia arytmetyczna	85,07	81,56	77,94	78,47	77,29	75,69	74,69	73,47	73,04	85,75	86,60
odchylenie standardowe	5,24	5,96	6,72	6,96	7,09	7,05	7,27	7,37	7,27	4,24	4,33
minimum	21,08	46,89	36,38	39,96	33,76	34,02	23,35	29,23	30,02	61,75	62,12
kwartyl dolny	83,16	78,76	74,55	74,98	73,64	72,20	70,96	69,70	68,99	83,72	84,43
mediana	86,23	82,60	78,84	79,38	78,46	76,93	75,90	74,65	74,22	86,45	87,38
kwartyl górny	88,41	85,76	82,62	82,87	82,29	80,45	79,61	78,52	77,91	88,65	89,65
maksimum	93,46	94,06	92,28	98,51	92,27	92,65	90,41	88,58	90,44	93,91	94,39
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>											
średnia arytmetyczna	82,77	79,56	76,68	76,79	75,13	73,72	72,97	71,88	70,83	83,53	84,33
odchylenie standardowe	5,75	6,32	6,55	6,78	7,20	7,20	7,13	7,44	7,46	4,58	4,60
minimum	49,67	44,43	43,12	43,06	39,62	38,25	38,41	34,53	37,10	57,64	62,63
kwartyl dolny	80,08	76,54	73,28	73,43	71,47	70,39	69,61	68,07	67,11	80,99	81,81
mediana	83,71	80,39	77,43	77,61	76,13	74,27	73,58	72,73	71,70	84,06	84,86
kwartyl górny	86,66	83,72	81,16	81,15	79,90	78,54	77,89	76,80	75,72	86,64	87,53
maksimum	93,09	95,97	91,04	94,24	91,21	90,72	87,75	86,89	87,08	93,41	94,07
<b>miasta na prawach powiatu</b>											
średnia arytmetyczna	60,93	55,80	53,88	54,28	52,49	51,81	52,22	51,19	50,28	66,64	68,50
odchylenie standardowe	7,21	7,22	6,97	7,97	6,97	6,91	6,91	6,97	6,82	5,41	5,23
minimum	45,81	39,75	37,34	37,51	33,28	30,77	30,96	30,14	29,12	48,37	49,59
kwartyl dolny	54,88	50,62	49,55	49,55	48,87	48,56	48,65	47,48	46,78	64,05	65,76
mediana	61,96	56,54	53,99	54,66	53,18	52,46	52,91	51,36	50,65	65,97	68,19
kwartyl górny	66,61	61,31	58,75	58,83	56,98	56,60	56,44	55,79	55,29	70,06	71,86
maksimum	79,72	74,03	71,11	87,22	69,15	67,78	66,10	65,27	64,42	81,08	83,39

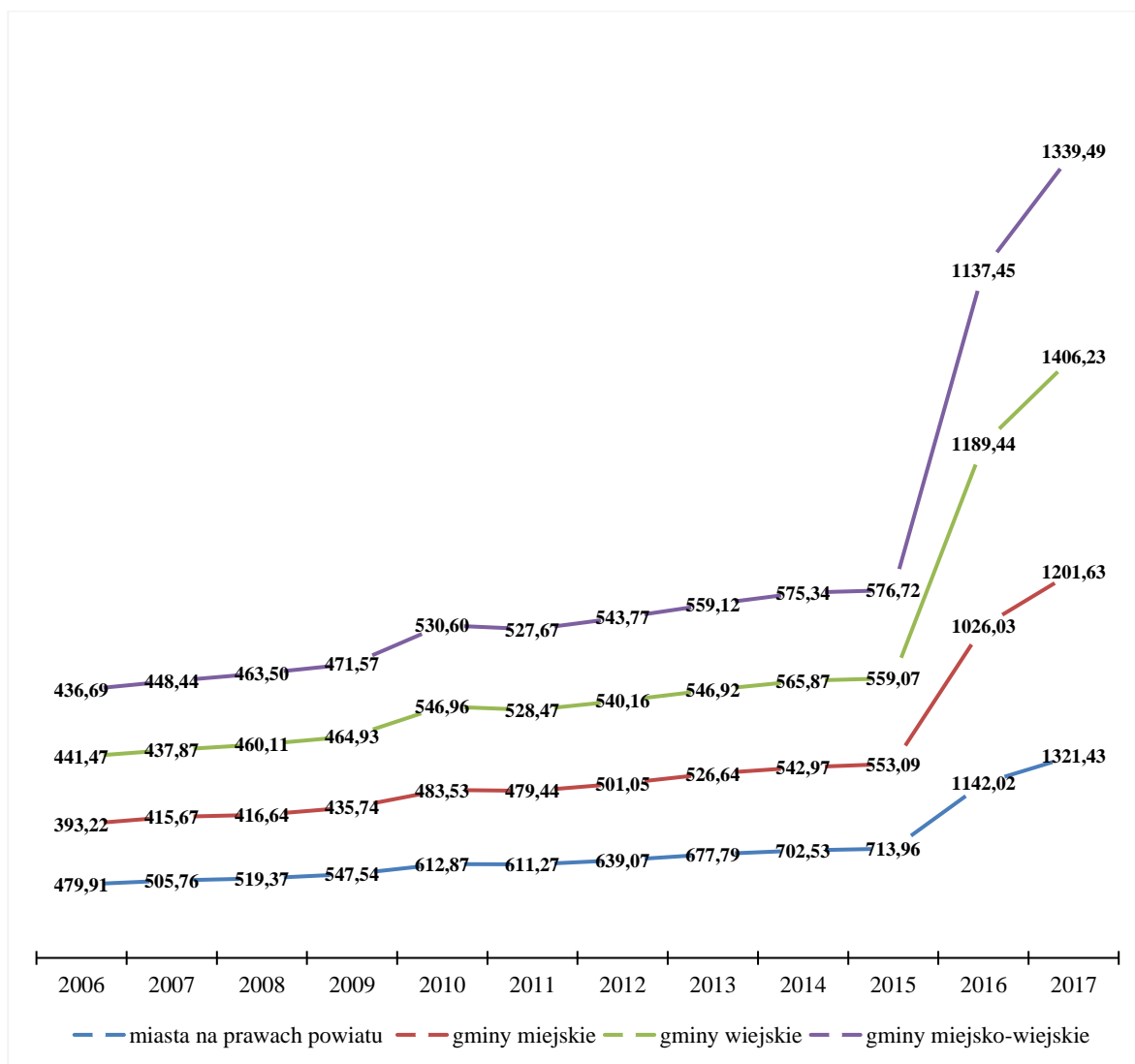
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Znaczne różnice w wartości wskaźnika udziału wydatków w świadczeniach na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących na zadania z zakresu pomocy społecznej pomiędzy miastami na prawach powiatu a pozostałymi gminami wynikają m.in. z zakresu realizowanych przez poszczególne jednostki zadań. Wysokość wydatków związana była z realizacją wielu zadań własnych zarówno obligatoryjnych, jak i tych fakultatywnych, które zostały przedstawione w rozdziale 3.2 tej pracy.

W badanym okresie gminy na świadczenia związane z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej wydały średnio w przeliczeniu na jednego mieszkańca do roku 2015:

- gminy miejskie 474,80 zł;
- gminy wiejskie 509,18 zł;
- gminy miejsko-wiejskie 513,34 zł;
- miasta na prawach powiatu 601,45 zł.

Od roku 2016 nastąpił wzrost wydatków w związku z realizacją omawianego już wcześniej programu rządowego. Największy wzrost w porównaniu do roku 2015 nastąpił w gminach wiejskich – aż o 113%, następnie w gminach miejsko-wiejskich o 97%, w gminach miejskich o 86%, a w miastach na prawach powiatu o 60%. Skala tego wzrostu związana jest w dużej mierze z relatywnie wysoką liczbą dzieci w rodzinach z obszarów wiejskich i małych miast korzystających z programu (rysunek 50).



Rysunek 50. Wydatki na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852, 853, a od 2017 dział 855) na jednego mieszkańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Zależność udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem od wydatków na realizację zadań w zakresie pomocy społecznej jest niska. Brak jest tej współzależności dla miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich. Dla pozostałych badanych jednostek współzależność jest słaba (tabela 60).

Tabela 60

*Współczynniki korelacji udziału wydatków związanych z świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852,853, a od 2017 dział 855) z wydatkami bieżącymi na realizację zadań z zakresu pomocy na jednego mieszkańca*

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
miasta na prawach powiatu	0,030	0,026	0,045	0,446	0,047	0,060	0,100	0,123	0,107	0,002	-0,010
gminy miejskie	0,035	0,098	0,104	0,265	0,178	0,221	0,235	0,215	0,215	0,142	0,123
gminy wiejskie	0,007	0,009	-0,013	-0,002	0,004	0,016	0,012	0,000	0,009	0,008	-0,003
gminy miejsko-wiejskie	0,108	0,161	0,003	0,082	0,049	0,134	0,150	0,092	0,150	0,160	0,069

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Brak korelacji świadczy o tym, że związek między wydatkami bieżącymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca jednostki w działach związanych z pomocą społeczną jest niewielki, z kosztami świadczeń takich, jak np.: zasiłki okresowe, celowe, pomoc w naturze, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, dodatki mieszkaniowe, zasiłki stałe, pomoc w zakresie dożywiania. Podobnie współzależność między wydatkami na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca a dochodami uzyskanymi na jednego mieszkańca jest niewielka. Jedynie dla gmin miejsko-wiejskich można stwierdzić, że jest niska, dla pozostałych badanych jednostek jest bardzo słaba (tabela 61).

Tabela 61

*Współczynniki korelacji wydatków bieżących na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852,853, a od 2017 dział 855) z dochodami na jednego mieszkańca*

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
miasta na prawach powiatu	-0,110	-0,164	-0,146	-0,046	0,064	0,077	-0,036	0,000	-0,047	-0,036	-0,203	-0,155
gminy miejskie	0,104	0,115	0,157	0,190	0,340	0,164	0,126	0,121	0,105	0,096	0,098	0,126
gminy wiejskie	0,109	0,119	0,139	0,148	0,420	0,143	0,115	0,132	0,119	0,123	0,137	0,175
gminy miejsko-wiejskie	0,269	0,211	0,314	0,115	0,352	0,247	0,269	0,264	0,238	0,217	0,237	0,337

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Na podstawie tych analiz można stwierdzić, że samodzielność gmin w tym zakresie nie jest duża. Wydatki na pomoc społeczną są raczej sztywne i ograniczone przepisami. Samorząd gminy samodzielnie decyduje o (Kańduła, 2003, s. 138-150):

- wysokości wydatków na zakup i dostarczenie odzieży dostosowanej do pory roku i potrzebującego;
- wysokości wydatków na posiłek dla dzieci i młodzieży szkolnej oraz dla osób, które nie są w stanie same go przygotować;
- domaganiu się zwrotu poniesionych wydatków lub ich części, w przypadku, gdy dochód rodziny spełni kryterium dochodowe wskazane przez ustawodawcę;
- szczegółowych zasadach udzielania i odpłatności, a także wnoszenia opłat i ich pobierania oraz zwolnień za świadczenia usług opiekuńczych;
- wysokości wydatków związanych z zapewnieniem opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży; przepisy precyzują, komu taka opieka przysługuje i na czym ona polega;
- prowadzeniu domów pomocy społecznej, przy czym muszą być zapewnione standardy w zakresie zaspokojenia potrzeb osób korzystających z opieki;
- zasadach odpłatności, częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt w domu opieki społecznej;

- zasadach odpłatności, częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób samotnych, ośrodki te zapewniają takim osobom całodzienny pobyt, posiłki, podstawowe świadczenia opiekuńcze, rekreacyjno-kulturalne oraz edukacyjne;
- przyznaniu i wypłaceniu zasiłków celowych i specjalnych celowych, przy czym zasiłek ten nie musi być w formie pieniężnej, jego wysokość zależy m.in. od uzyskanych przez gminę środków i sytuacji osoby potrzebującej;
- wysokości i zasadach oraz trybie przyznawania oraz zwrotu udzielania pomocy mającej na celu usamodzielnienie się osoby lub rodziny, przy czym w przypadku szybszego usamodzielnienia gmina może umorzyć udzieloną pożyczkę pieniężną w całości lub częściowo;
- wysokości wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych, którym organy gminy na podstawie umowy zleciły realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Gminy i miasta na prawach powiatu realizują również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Są to dla gmin, zgodnie z art. 18 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593), m.in.:

- organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
- wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

Dla miast na prawach powiatu, zgodnie z art. 20 ustawy o pomocy społecznej, są to m.in.:

- pomoc cudzoziemcom mającym status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, pomoc w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne, pomoc w zakresie interwencji kryzysowej;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Koszty zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pokrywane były w całości z budżetu państwa. Jednostki samorządowe nie mają jednak wpływu na sposób realizacji tych zadań i wysokość wypłacanych świadczeń. W przypadku niewystarczających środków przekazanych na realizację tych zadań z budżetu państwa, JST mają prawo, zgodnie z art. 49 ust. 6 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

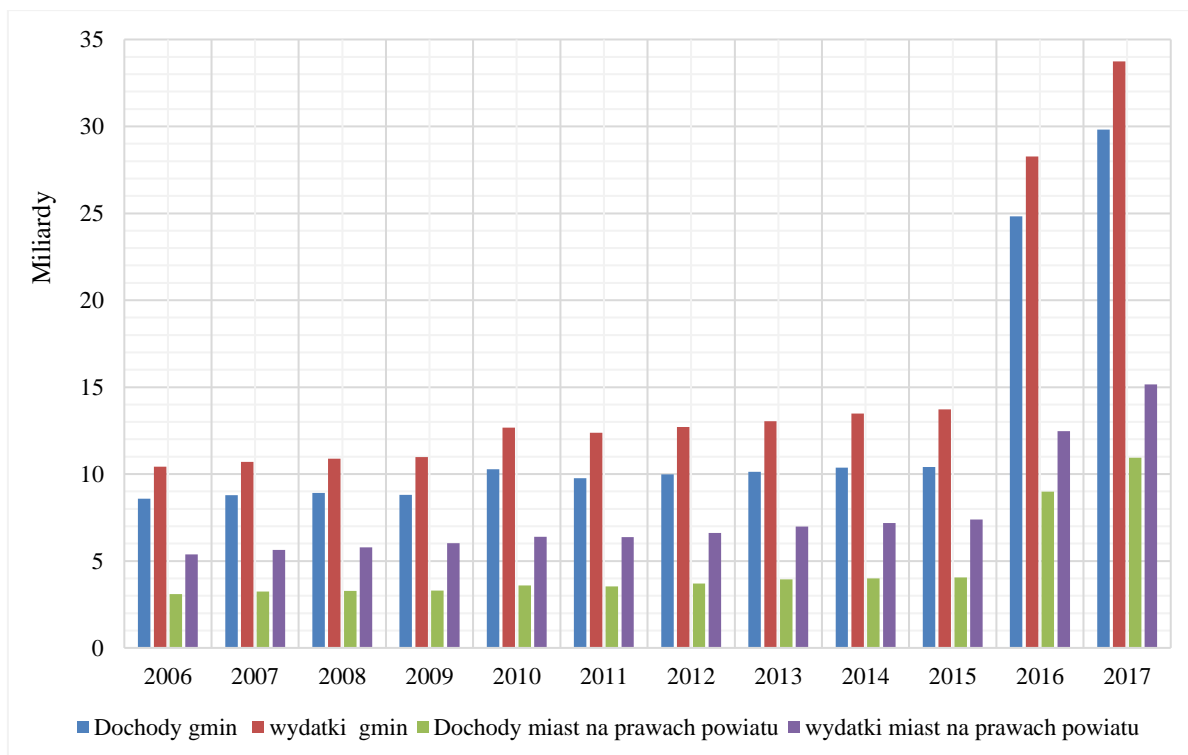
Oprócz dotacji celowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, gminy uzyskują inne dochody w działach związanych z pomocą społeczną. Są to dotacje celowe na zadania własne, dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień z administracją rządową lub z innymi JST oraz dotacje z funduszy celowych.

W art. 128 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., obowiązująca do 18 listopada 2016 roku) ustalono inne limity w odniesieniu do wysokości dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne. Do roku 2009 limity na wysokość dotacji wynosiły 50% kosztów realizacji niektórych zadań (Ostrowska, 2014, s. 65), ale były również zadania całkowicie finansowane z budżetu państwa, np. stypendia socjalne dla uczniów. Zgodnie z tymi zapisami, pokrycie wydatków w zakresie pomocy społecznej środkami z budżetu państwa wynosiło nie więcej niż 80% wysokości wydatków na ten cel, pozostałe środki pochodziły z budżetu samorządów. Limit ten nie był stały, ulegał zmianie, jeżeli tak określały inne ustawy. Zgodnie z art. 197 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej na dofinansowanie zadań własnych z zakresu wspierania rodziny oraz organizacji rodzin zastępczych spokrewnionych, gminy mogły otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacja ta nie mogła być jednak wyższa niż 50% wydatków przeznaczonych na realizację tego zadania.

Zgodnie z art. 35 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków nie stosuje się limitu dla dotacji celowych, jeżeli straty poniesione przez gminę przekroczyły 50% planowanych dochodów własnych za rok poprzedzający rok wystąpienia powodzi.

Największe wydatki na realizację zadań polityki społecznej ponosiły gminy w zakresie pomocy społecznej. Dochody i wydatki z nią związane sklasyfikowane są w dziale o takiej właśnie nazwie – dział 852. W latach 2006-2016 wydatki te stanowiły średnio dla gmin wiejskich 97,6%, dla gmin miejskich 95,8%, dla gmin miejsko-wiejskich 96,7%, a dla miast na prawach powiatu 89,7% wydatków związanych z realizacją polityki społecznej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 25 lipca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1121), w roku 2017 utworzono nowy dział klasyfikacji budżetowej „855 – Rodzina”. W tym dziale ujęte zostały świadczenia, które wcześniej klasyfikowane były w dziale Pomoc społeczna. Łącznie wydatki sklasyfikowane w działach 855 i 852 stanowiły dla gmin miejskich 99,3%, dla gmin wiejskich 99,1%, dla gmin miejsko-wiejskich 99,2% a dla miast na prawach powiatu 96,2% wydatków związanych z realizacją polityki społecznej. Ponieważ udział ten dla wszystkich gmin był na zbliżonym poziomie w dalszej części badań w tym obszarze rozpatrywane będą gminy wspólnie oraz miasta na prawach powiatu.

W badanym okresie wysokość tak wydatków, jak i dochodów gmin w dziale Pomoc społeczna i dodatkowo Rodzina w roku 2017 w kolejnych latach rosły (rysunek 51).



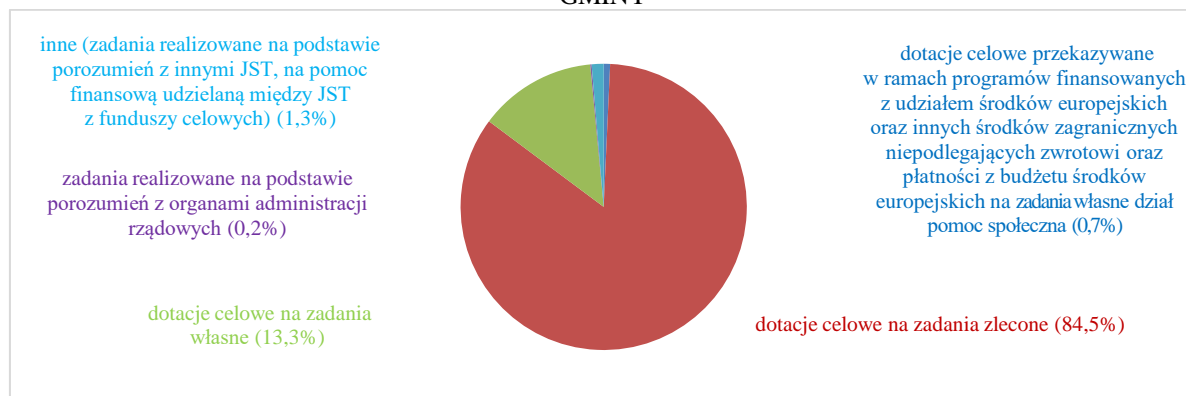
Rysunek 51. Dochody i wydatki gmin i miast na prawach powiatu skalsyfikowane w działach 852 oraz 855 w roku 2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek terytorialnych, MF.

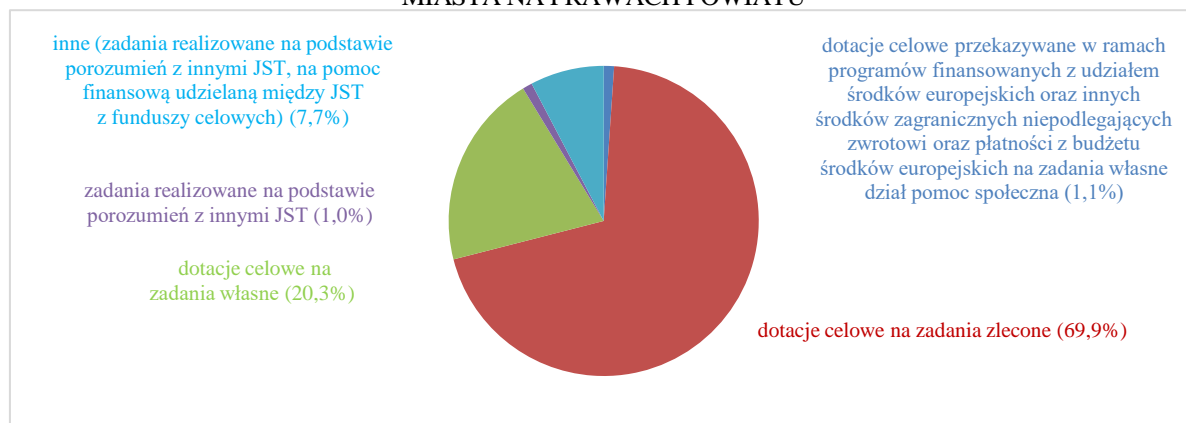
W latach 2006-2017 dotacje celowe, które uzyskały gminy, średnio pokrywały 81,0% wydatków w działach: Pomoc społeczna i Rodzina. W roku 2015 poziom pokrycia dotacjami był najniższy i wynosił 75,8%, a najwyższy w latach 2016 oraz 2017 i wynosił odpowiednio: 87,9%, 88,3%, przy czym w latach 2006-2015 wynosiło średnio 79,6%. Dla miast na prawach powiatu średnie pokrycie wydatków w działach: Pomoc społeczna i Rodzina wyniosło 58,8%. Najniższe było w roku 2009 i wynosiło 54,7%, a najwyższe w latach 2016 i 2017, wynoszące 72,1%, przy czym w latach 2006-2015 wynosiło średnio 56,1%. Znaczny wzrost pokrycia wydatków na pomoc społeczną w jednostkach wynikał z realizacji programu rządowego Rodzina 500+, który objął w roku 2017: 3 795 993 dzieci, czyli 2 519 490 rodzin w gminach oraz 960 684 dzieci w 697 306 rodzinach w miastach na prawach powiatu. W roku 2016 państwo przeznaczyło na ten cel 22,50 mld zł dotacji celowej na zadania bieżące zlecone gminom, a w roku 2017 – 26,88 mld zł.

Wśród uzyskiwanych przez gminy i miasta na prawach powiatu środków w formie dotacji najbardziej znaczące były te przekazywane na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Stanowiły one średnio w okresie 2006-2015 dla gmin aż 80,9%, a dla miast na prawach powiatu 63,2% wszystkich środków przekazanych w formie dotacji. W latach 2016-2017 realizacja zadania rządowego spowodowała wzrost udziału tego typu dotacji w dotacjach ogółem i udział ten wyniósł średnio: 91,4% dla gmin oraz 82,9% dla miast na prawach powiatu. Dużą część dotacji stanowiły również te z przeznaczeniem na realizację zadań własnych. Stanowiły one średnio dla gmin 16,1%, dla miast na prawach powiatu 25,3% do roku 2015, a w latach 2016-2017 średni spadek wyniósł dla gmin do 7,5%, a dla miast na prawach powiatu do 11,2%. Rysunek 52 obrazuje średni udział dotacji celowych na zadania w dziale Pomoc społeczna z uwzględnieniem działu Rodzina.

## GMINY



## MIASTA NA PRAWACH POWIATU



Rysunek 52. Średni udział dotacji celowych według zadań w dotacjach ogółem sklasyfikowanych w dziale 852 w latach 2006-2017 dla gmin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek terytorialnych, MF.

Dotacje celowe zostały przeznaczone na zadania opisane w Aneksie 11. Środki przyznane w ramach dotacji nie mogą być swobodnie dysponowane, chyba że na to pozwalają przepisy szczególne.

Im wyższy poziom dotacji celowych na zadania z zakresu pomocy społecznej w dochodach ogółem, tym mniejsza samodzielność jednostki w realizacji tych zadań. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że im mniejszy udział dotacji celowych, bez zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania zadań, to tym mniejsza samodzielność finansowa jednostki.

### 4.1.3. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu transportu i łączności

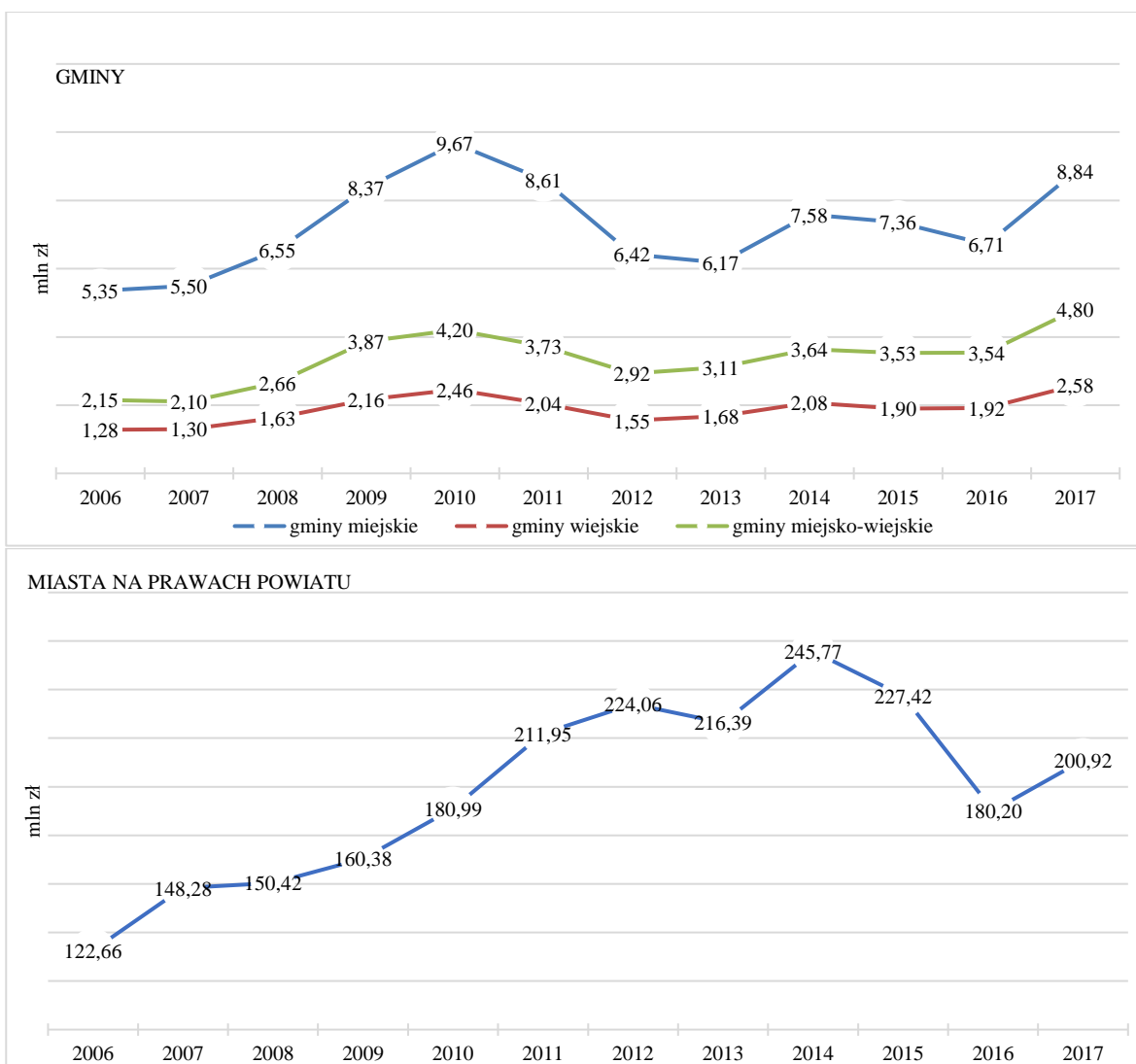
Znaczne wydatki ponosiły omawiane jednostki w dziale 600: Transport i łączność. Wydatki w tym dziale były związane z realizacją zadań m.in. z zakresu:

- infrastruktury drogowej;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- telekomunikacji.

Wydatki w tym dziale stanowiły średnio w badanym okresie dla gmin miejskich 10%, dla gmin wiejskich 8,8%, dla gmin miejsko-wiejskich 8,1%, a dla miast na prawach powiatu aż 20,5% wszystkich wydatków. Wysoki ich udział dla miast na prawach powiatu



w porównaniu do gmin wynika z zakresu realizowanych zadań. Analizując dynamikę wzrostu tego udziału, należy stwierdzić, że jego największy spadek nastąpił dla wszystkich gmin w roku 2012 (gminy miejskie – 24,6%, gminy wiejskie – 22,4%, gminy miejsko-wiejskie – 21,1%), a dla miast na prawach powiatu o 23,1% w roku 2016. Najwyższy wzrost tego udziału był dla gmin w latach 2009 i 2017 (odpowiednio: gminy miejskie – 15,4%, 16,7%; gminy wiejskie – 18,8%, 17,6%; gminy miejsko-wiejskie – 30,3%; 18,2%), zaś dla miast na prawach powiatu o 12,2% w roku 2011. Dynamikę zmian i średni poziom wydatków przedstawia rysunek 53.



Rysunek 53. Średnie wydatki ogółem gmin i miast na prawach powiatu w dziale Transport i łączność w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Znaczną część w wydatkach gmin stanowią wydatki majątkowe (tabela 62). W badanym okresie wahały się one w granicach:

- od 51,3% (w roku 2012) do 64,3% (w roku 2017) dla gmin miejskich;
- od 54,3% (w roku 2013) do 69,0% (w roku 2017) dla gmin wiejskich;
- od 55,9% (w roku 2007) do 70,3% (w roku 2017) dla gmin miejsko-wiejskich;
- od 37,4% (w roku 2016) do 56,8% (w roku 2006) dla miast na prawach powiatu.

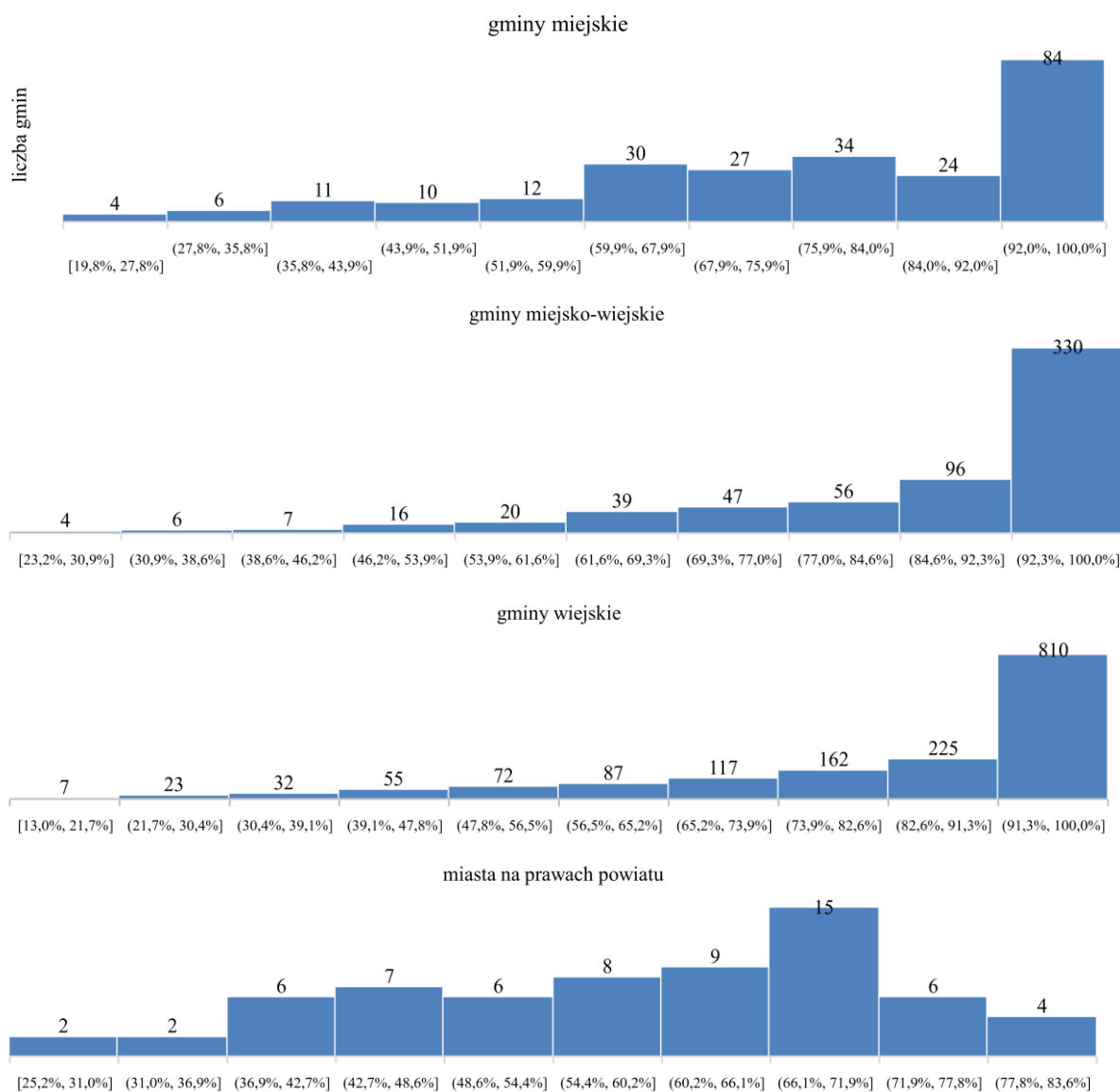
Tabela 62

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w dziale Transport i łączność dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
gminy miejskie	56,1	52,2	54,2	61,0	63,7	60,4	51,3	51,4	60,2	56,3	58,2	64,3
gminy wiejskie	58,9	57,3	62,1	66,4	61,8	59,1	54,9	54,3	61,7	61,1	63,1	69,0
gminy wiejsko-miejskie	58,9	55,9	59,0	67,5	62,6	64,2	56,6	59,0	65,0	64,0	65,2	70,3
miasta na prawach powiatu	56,8	55,2	50,7	47,8	51,1	55,2	51,8	47,5	53,1	48,0	37,4	42,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Dla tych jednostek wydatki o charakterze inwestycyjnym stanowiły 99,9% wydatków majątkowych. Znaczną część wydatków stanowiły też przedsięwzięcia związane z infrastrukturą drogową. Stanowiły one średnio 58,3% wydatków w tym dziale. Jednak niewiele gmin poniosło te wydatki na poziomie niższym niż 50% (rysunek 54).



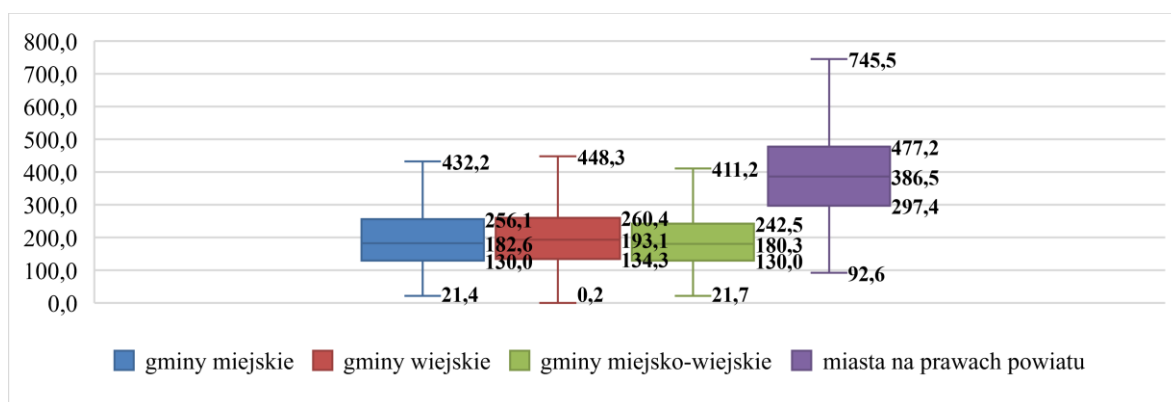
Rysunek 54. Średni udział wydatków na infrastrukturę drogową w wydatkach ogółem w dziale transport i łączność dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Do zadań własnych gminy należą również te związane z infrastrukturą drogową gmin. Zgodnie z art. 19 pkt 2 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.), zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, a w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad oraz dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 pkt 5). Do zadań zarządcy, zgodnie z art. 20 tej ustawy, należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- opracowanie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg;
- pełnienie funkcji inwestora;
- utrzymywanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego oraz przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu;
- realizowanie zadań z zakresu inżynierii ruchu;
- koordynowanie robót w pasie drogowym;
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg;
- pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów;
- wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników;
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom środowiska mogącym powstawać w następstwie robót związanych z drogami;
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- utrzymywanie zieleni przydrożnej;
- pozyskiwanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych oraz pobieranie opłat.

Zakres samodzielności gmin i miast w realizacji tych zadań jest duży ze względu na ich charakter. Wydatki na infrastrukturę drogową są zatem zróżnicowane zarówno pomiędzy poszczególnymi jednostkami, jak i w poszczególnych latach działalności danej jednostki. Jest to wynik potrzeb inwestycyjnych, możliwości finansowych oraz priorytetów polityki lokalnej prowadzonej przez samorządy (rysunek 55).



Rysunek 55. Średnie wydatki na infrastrukturę drogową w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla gmin i miast na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (na wykresie zaznaczono kwantyle oraz wartości minimalne i maksymalne po odrzuceniu tych odstających).

Zgodnie z art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.), „zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin”, natomiast zgodnie z art. 3 pkt 3, dla miast na prawach powiatu „zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast”.

Art. 5 tej ustawy określa, że „wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych”.

Z kolei w art. 26 pkt 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) określono dodatkowe środki na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu. Tę część subwencji ogólnej dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość tej rezerwy ustalana była w kwocie nie mniejszej niż kwota rezerwy przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy na dofinansowanie tych zadań.

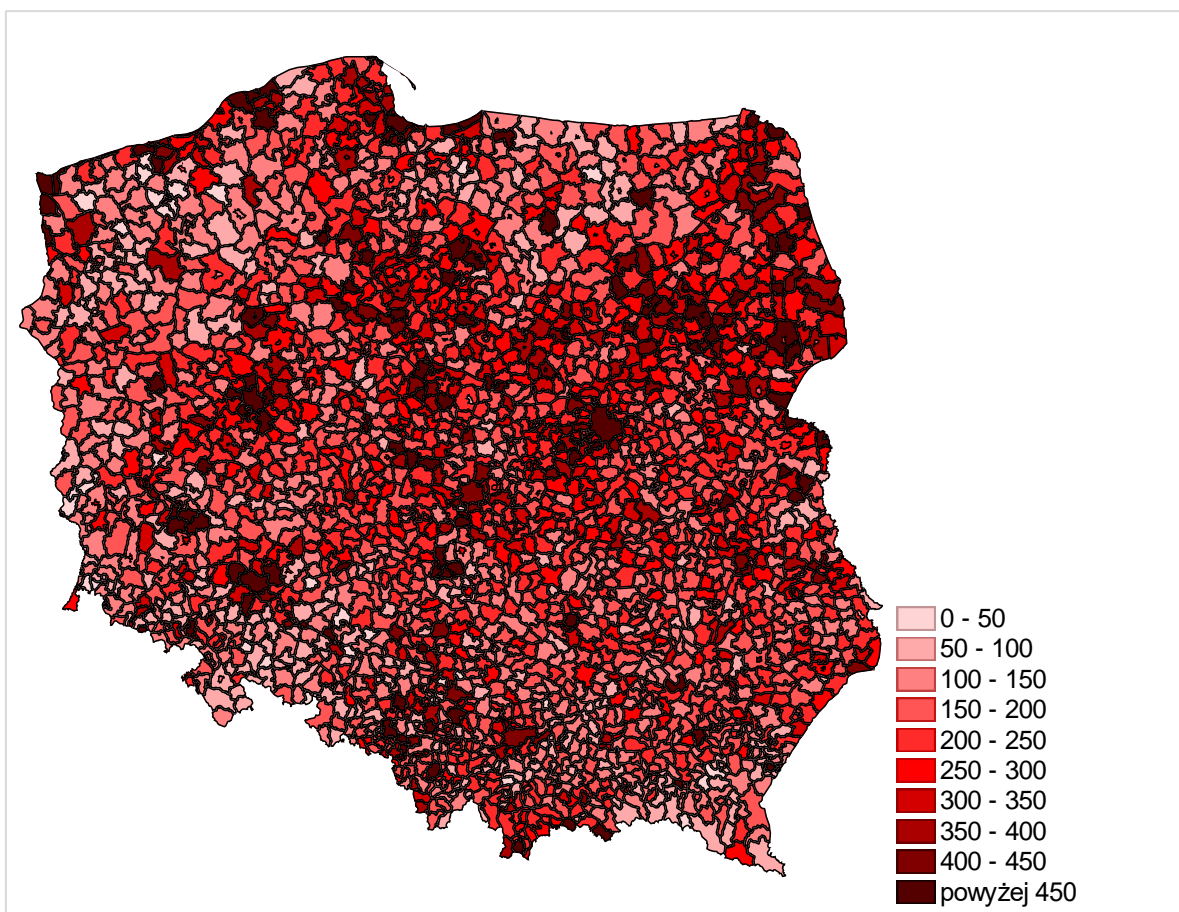
Jednostki samorządu mogły otrzymywać również dotację na dofinansowanie zadań własnych w powyższym zakresie, co gwarantowało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz.U. z 2009 r., Nr 53, poz. 435 z późn. zm.). Artykuł 2 tego rozporządzenia określa ograniczenia wysokości tej dotacji, a mianowicie nie może ona przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania.

Do budżetów gmin wpływają także środki z:

- podatków od samochodów ciężarowych, autobusów, ciągników, przyczep oraz naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton (art. 9, Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm);
- opłat drogowych za korzystanie z dróg publicznych oraz stref śródmiejskich (art. 13 pkt 1, pkt 2, art. 13e pkt 10, Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.);
- grzywnien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących. Samorządy jednak zobowiązane były do przeznaczenia ich w całości np. na realizację zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych oraz remontowych sieci dróg, infrastruktury drogowej i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 20d pkt 1, Dz.U. z 1985, Nr 14, poz. 60 z późn. zm.).

Dodatkowo samorządy mogą uzyskać środki na finansowanie infrastruktury drogowej z funduszy Unii Europejskiej. Środki te objęte są szeregiem szczegółowych przepisów i wymagają dużej aktywności władz samorządowych w ich pozyskaniu.

Wydatki JST na infrastrukturę drogową są zróżnicowane, co przedstawia rysunek 56. Wynika to m.in. z podejmowanych inwestycji. Władze lokalne w różnym stopniu uwzględniają: oczekiwania społeczności lokalnej, dynamiczny rozwój gospodarczy i związane z tym rosnące natężenie ruchu drogowego oraz potrzebę dostosowania poziomu infrastruktury drogowej do standardów krajów rozwiniętych. Polityka władz lokalnych w tym zakresie wynika zwłaszcza z posiadanych środków finansowych i zaangażowania w ich pozyskanie.



Rysunek 56. Średnie wydatki na infrastrukturę drogową w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017 (w zł).

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

#### 4.1.4. Samodzielność wydatkowa gmin a realizacja zadań z zakresu działalności kulturalnej

Do obowiązkowych zadań własnych gminy należy również prowadzenie działalności kulturalnej na terenie gminy (art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 493). Poziom wydatków w dziale kultura i dziedzictwo narodowe gmin miejskich wahał się od 3,31% do 4,54%, gmin wiejskich od 2,56% do 3,66%, gmin miejsko-wiejskich od 3,22% do 4,28%, a miast na prawach powiatu od 3,19% do 4,21% wszystkich wydatków. Środki te były przeznaczone na tworzenie samorządowych instytucji kultury, których obowiązkiem jest prowadzenie działalności kulturalnej. Samodzielność samorządu w tym zakresie polegała m.in. na możliwości podjęcia decyzji o rodzaju takiej instytucji oraz o jej formie organizacyjno-prawnej. Formy tej działalności to głównie biblioteki, domy i ośrodki kultury, świetlice, kluby, domy kultury, teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, chóry i kapele, centra kultury i sztuki, galerie i biura wystaw artystycznych, muzea. Działalność ta może być prowadzona na wiele sposobów, co zwiększa możliwość kształtowania wydatków w tej dziedzinie. W celu realizacji tych zadań jednostki samorządu mogą:

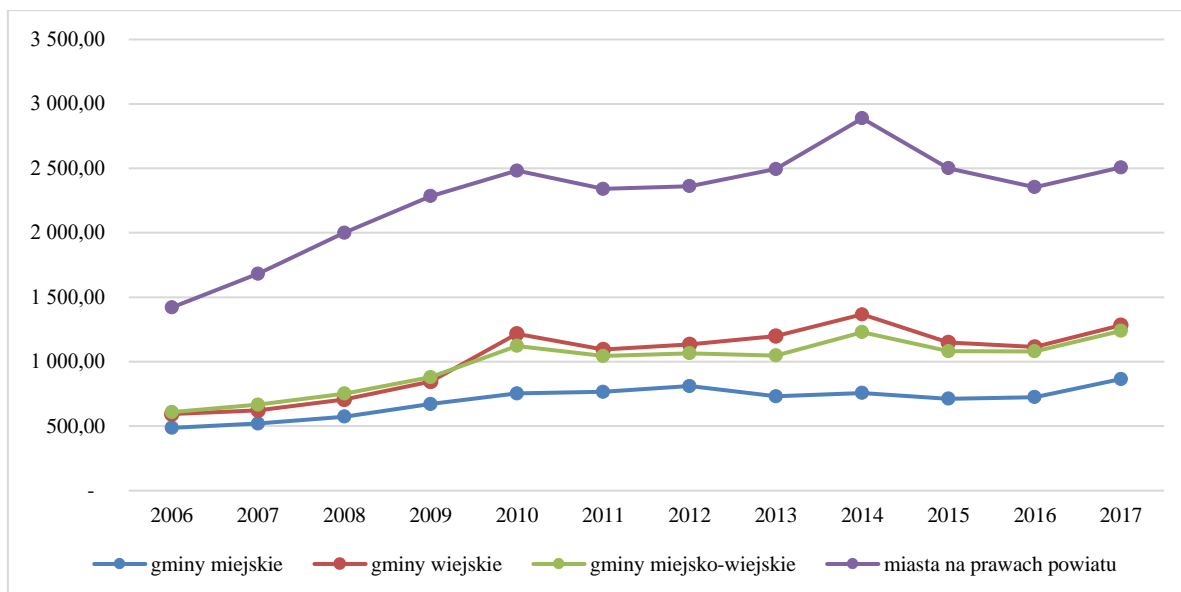
- wydzielić w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu stosownego wydziału do spraw kultury, dziedzictwa narodowego, sztuki;
- wyodrębnić jednostki, której celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej;

- realizować zadania przy współdziałaniu innych podmiotów;
- zlecić innym podmiotom niebędącymi jednostkami samorządowymi realizację zadania lub zadań;
- zawrzeć umowę z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;
- powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej na podstawie kontraktu menedżerskiego;
- przekazać na podstawie umowy instytucję kultury innej jednostce samorządu terytorialnego (Kańduła, 2003, s. 163-173).

Na swoją działalność instytucje kultury, których organizatorami są JST, mogą uzyskać środki z ich budżetu w postaci dotacji, pod warunkiem, że realizują zadania ważne dla regionalnej polityki rozwoju w zakresie kultury. Mogą również uzyskiwać środki na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 28 ust. 1b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 493). Dodatkowo jednostka samorządu terytorialnego jako organizator, zgodnie z art. 12 wymienionej ustawy, ma obowiązek zapewnić instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Przekazana instytucjom kultury przez samorząd dotacja może być podmiotowa – na dofinansowanie realizacji bieżących zadań statutowych, w tym na utrzymanie oraz remont obiektów, celowa na koszty inwestycji oraz celowa na realizację wskazanych zagadnień i programów (art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 493). Instytucje kultury prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1), mogą też zdobywać środki trwale (art. 27 ust. 2), a koszty bieżącej działalności pokrywane są z uzyskanych przychodów (art. 28 ust. 1). Również samorząd, na wniosek osoby zajmującej się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami, może przyznać środki finansowe w postaci stypendium (art. 7b ust. 1,2). Samorządy w drodze uchwały ustalają szczegółowe warunki, tryb i wysokość przekazywanych stypendiów (art. 7b ust. 3). Na podobnych formalnie zasadach organy jednostek samorządów mogą samodzielnie ustanawiać oraz przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania oraz ochrony kultury (art. 7a ust. 1, 2).

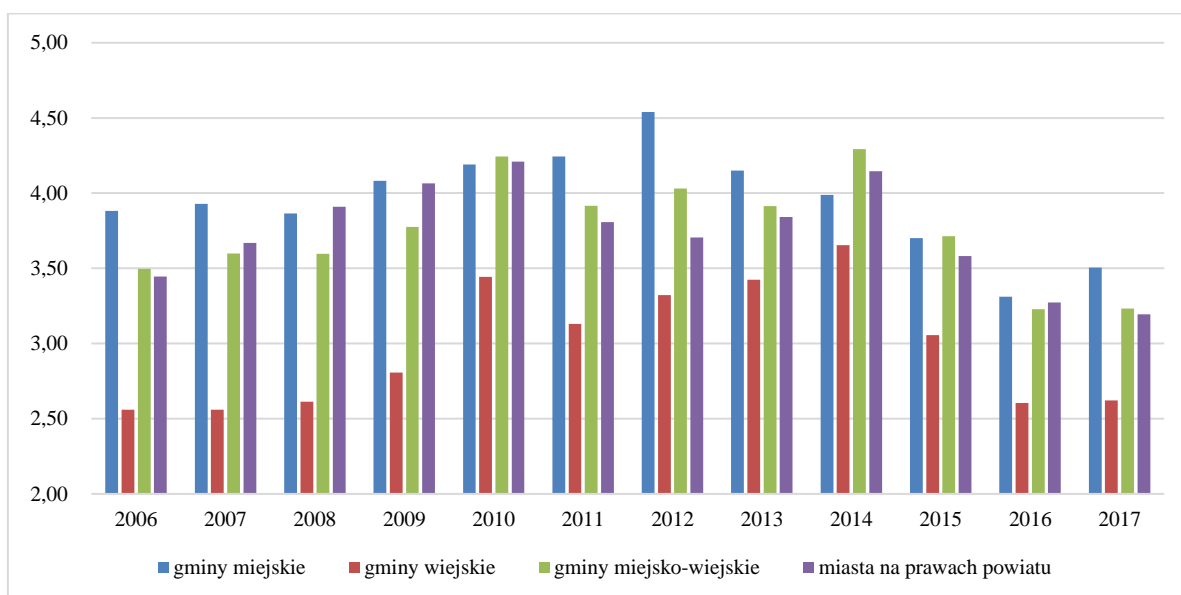
Na podstawie tabeli 85 można stwierdzić, że wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego do roku 2010 dla wszystkich gmin rosły – największy ich wzrost nastąpił w roku 2010 dla gmin wiejskich aż o 43,48% w stosunku do roku poprzedniego, a dla gmin miejsko-wiejskich o 27,42%. W kolejnych latach następowały niewielkie wzrosty oraz spadki tych wydatków, ponowny znaczny ich wzrost nastąpił w roku 2017 dla gmin miejskich o 19,46%, dla gmin wiejskich o 15,08%, a dla gmin miejsko-wiejskich o 14,76% w porównaniu do roku poprzedniego. Dla miast na prawach powiatu największy wzrost tych wydatków nastąpił w roku 2008, o 18,89%, w pozostałych latach wzrost był niższy, a w latach 2011, 2015, 2016 odnotowano spadek wydatków w porównaniu do lat poprzednich. Największe wydatki poniosły gminy wiejskie i miasta na prawach powiatu w roku 2014, a gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie w roku 2017, przy czym udział tych wydatków w wydatkach ogółem był w roku 2017 zdecydowanie niższy od tego udziału w roku 2014. Również widoczna jest różnica w udziale wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem dla gmin wiejskich w porównaniu do pozostałych jednostek – jest on niższy średnio o 0,83% w badanym przedziale czasu (rysunki 57-61, Aneks 13).





Rysunek 57. Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w mln zł w latach 2006-2017.

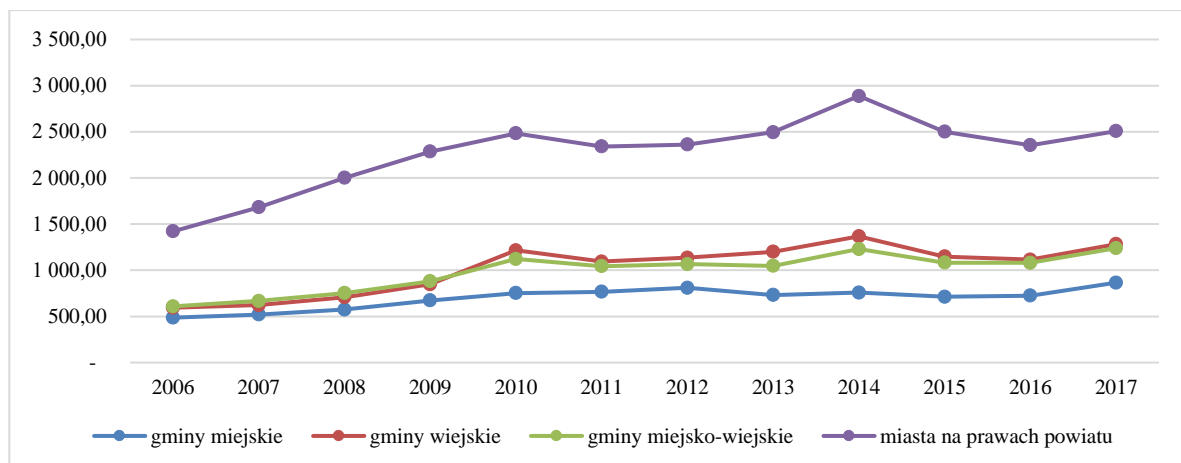
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



Rysunek 58. Udział wydatków gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem (w %).

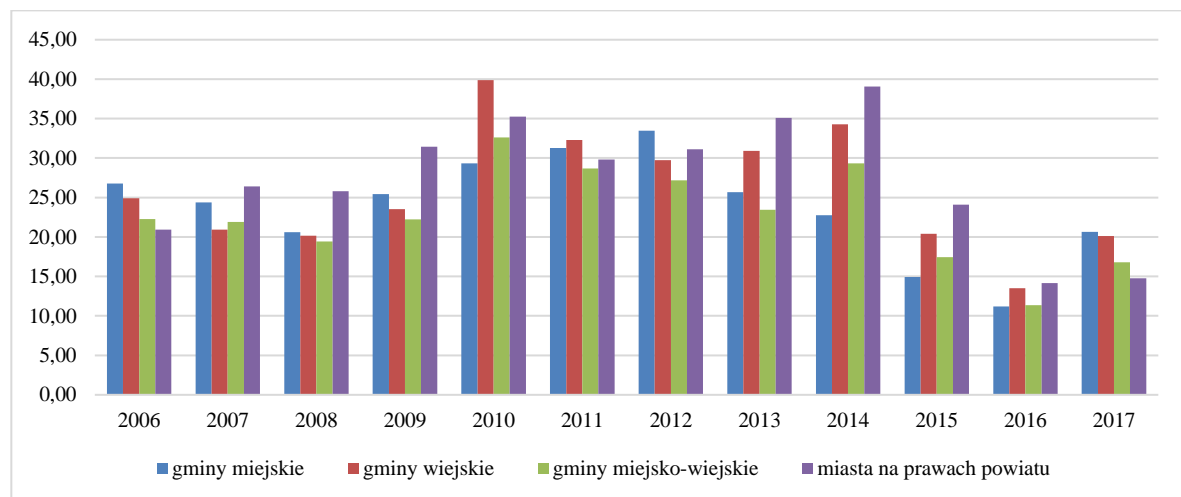
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wydatki majątkowe w dziale 921 stanowiły dla gmin miejskich 23,8%, dla gmin wiejskich 25,88%, dla gmin miejsko-wiejskich 22,72%, a dla miast na prawach powiatu 27,33% wydatków w tym dziale. Udział ten wahał się w badanym okresie, a dla badanych jednostek najniższy był w roku 2016. Udział dotacji w wydatkach ogółem wynosił średnio 71,6% dla gmin miejskich; 60,98% dla gmin wiejskich; 67,03% dla gmin miejsko-wiejskich i 67,04% dla miast na prawach powiatu. Wysoki poziom tego udziału świadczy o zakresie samodzielności jednostek w realizacji tych zadań. Ograniczenie wydatków dotyczy udzielania dotacji zakładom budżetowym oraz podmiotom niezaliczanym do sfery finansów publicznych. Rysunki 78-80 przedstawiają charakterystykę wydatków inwestycyjnych w dziale 921.



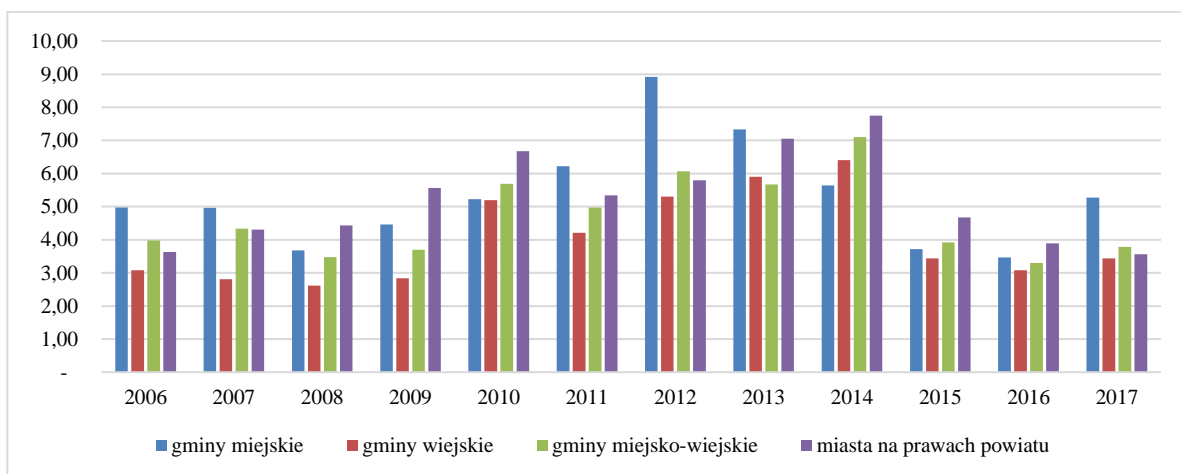
Rysunek 59. Wydatki inwestycyjne gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w mln zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



Rysunek 60. Udział wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem w dziale 921 w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

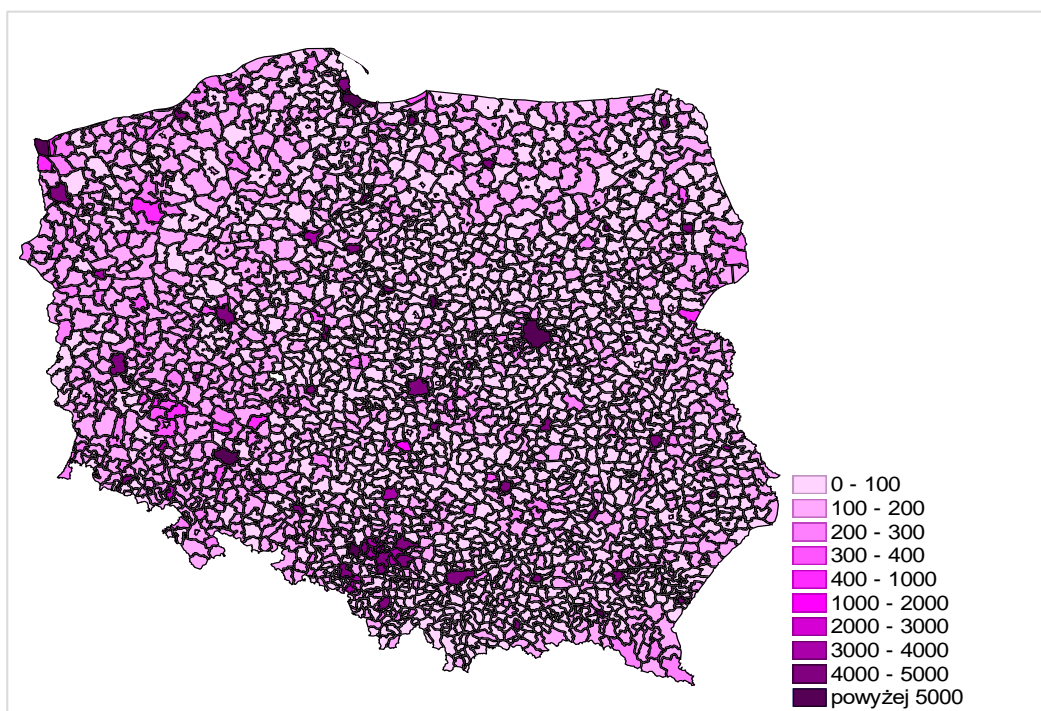


Rysunek 61. Udział wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach inwestycyjnych ogółem w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



W analizie wydatków badanych JST w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego zwraca uwagę zróżnicowanie wydatków pomiędzy poszczególnymi gminami w grupach przypadającymi na jednego mieszkańca. Dla gmin miejskich wskaźnik ten wahał się od 28,53 zł do 450,29 zł, dla gmin wiejskich od 9,09 zł do 1302,28 zł, dla gmin miejsko-wiejskich od 32,84 zł do 721,23 zł, a dla miast na prawach powiatu od 2161,14 zł do 7411,17 zł. Duża różnica w wydatkach *per capita* między gminami a miastami na prawach powiatu wynika z większego zaangażowania dużych miast w obszar kultury. Warto także zwrócić uwagę, że wyraźnie większe wydatki widoczne są w gminach położonych w rejonach zachodniej i północno-zachodniej części Polski. Występują także lokalne skupiska na Podkarpaciu i Podlasiu (rysunek 62).



Rysunek 62. Średnie wydatki gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

#### 4.2. Podstawowe ograniczenia zakresu samodzielności wydatkowej gmin

Prawo samorządu do samodzielnego decydowania o przeznaczeniu środków uzyskanych w ramach dochodów własnych wynika z zapisów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykułu 165 stwierdza, że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”, art. 163 mówi, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”, a art. 216, że „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”. Zapisy te stanowią formalną gwarancję samodzielności wydatkowej samorządów i wskazują na istnienie ograniczeń tej samodzielności. Granice samodzielności niestety nie są zdefiniowane w sposób jednoznaczny i nie są wyraźnie określone, co stanowi niemalą trudność w ujęciu stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja nie reguluje w sposób bezpośredni samodzielności wydatkowej samorządów, określa natomiast zakres oraz sposób wykonywania zadań publicznych (art. 166). Nie istnieją również żadne zapisy w Konstytucji, które wyznaczałyby zakres swobody ustawodawcy w ingerowaniu w samodzielność JST, a tym samym w wyznaczanie granic samodzielności wydatkowej.

Samodzielność wydatkową – rozumianą jako prawo do decydowania o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizacji zakresie oraz rodzaju wydatków – można sprowadzić do niezależności samorządów w:

- ustaleniu priorytetów w kierunkach wydatkowania środków;
- uprawnień co do sposobu wykonania zadań publicznych;
- kształtowanie ekonomicznej struktury wydatków;
- gospodarowanie przyjętym majątkiem;
- kształtowanie salda budżetu;
- zaciąganie pożyczek komunalnych (Kosek-Wojnar, 2007, s. 28).

Pierwszym z czynników wpływających na samodzielność JST jest zakres oraz rodzaj wykonywanych zadań i sposób ich przekazania do realizacji przez państwo. Dotyczy to przede wszystkim zadań własnych. Podstawowym ograniczeniem samodzielności jest wyróżnienie przez ustawodawcę, wśród zadań własnych realizowanych przez samorządy, tych o charakterze obligatoryjnym. Zadania obligatoryjne mają pierwszeństwo w wykonaniu nad innymi zadaniami, a obowiązkiem samorządów jest ich właściwe usytuowanie w planach budżetowych środków finansowych. Zarezerwowanie środków finansowych na zadania obligatoryjne, powoduje ograniczenie samodzielności w wydatkowaniu środków na inne zadania. Dodatkowo sposób finansowania czy standardy dotyczące poziomu świadczonych usług, realizowanych w ramach zadań obligatoryjnych, powodują narzucenie przez ustawodawcę wysokości wydatków w tym zakresie. Skutkuje to ograniczeniem samodzielności.

Ograniczeniem samodzielności jest również narzucenie przez ustawodawcę wielkości środków, które muszą być przeznaczone na realizację zadania. Wielkość środków na realizację zadań jest wymuszana poprzez określenie standardów wykonania zadania. Przykładem mogą być standardy w wykonywaniu zadań oświatowych – dotyczą one np. planów nauczania, które określają minimalne liczby godzin z obowiązkowych przedmiotów do realizacji na danym poziomie nauczania; zasad wynagradzania nauczycieli, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Innym przykładem są standardy w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej – dotyczą one np. wypłat dodatków mieszkaniowych, zapewnienia pensjonariuszom domów pomocy społecznej opieki na wymagalnym poziomie. Standardy ograniczają samodzielność wydatkową, ale pozostawiają pewien stopień swobody w kwestii wielkości tych wydatków.

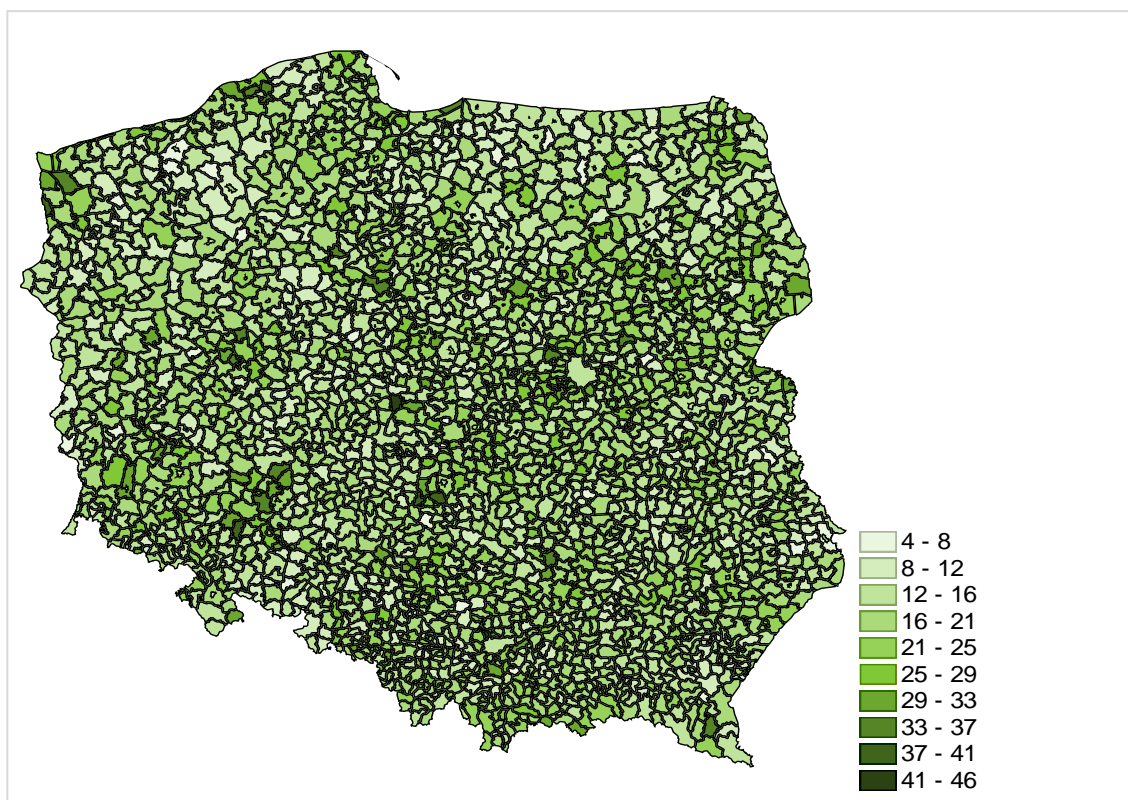
Podobnie wielkość środków na realizację zadania wymuszana jest poprzez określenie źródła finansowania takiego zadania. Jeżeli tym źródłem jest dotacja celowa, to musi być ona wydatkowana na to właśnie zadanie, a jednostki mają obowiązek zwrotu środków niezgodnie wydatkowanych z celem takiej dotacji. Wielkość dotacji nie ogranicza jednak wysokości wydatków na dotowane zadanie, samorządy mogą przeznaczyć środki w wyższej wysokości niż dotacja, co często ma miejsce w realizacji, np. zadań oświatowych.

Również realizacja dużej liczby zadań zleconych ustawami powoduje bardzo znaczące ograniczenie samodzielności samorządów. Wprawdzie środki na realizację tych zadań są przekazywane do budżetów samorządów, lecz samorząd nie może odmówić ich realizacji w przypadku, gdy zlecone są na podstawie ustaw, nawet gdy jest niewystarczający poziom środków przekazanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych i występuje konieczność uzupełniania ich środkami z dochodów własnych JST. Takie rozwiązanie ustrojowe sprawia, że władze szczebla centralnego często obarczają JST kosztami reform, np. oświaty, nie zapewniając równocześnie wystarczających środków na realizację narzuconych zadań. Obciąża to jednostki dodatkowymi kosztami, ograniczając w ten sposób samodzielność wydatkową.

Dochodzi w tej kwestii do sporów między jednostkami administracji centralnej a jednostkami samorządu. Zgodnie z przepisami, samorząd może się ubiegać w postępowaniu sądowym o zwrot poniesionych kosztów realizacji zadań wraz z odsetkami (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Brak wystarczających środków przekazanych przez państwo do budżetów samorządów na realizację zleconych zadań wynikać może też z braku czytelnych standaryzacji realizacji niektórych zadań, a także z zapisów prawnych dotyczących źródeł finansowania tych zadań. Dotacje celowe, które mają pokryć koszty realizacji zadań zleconych, muszą być przeznaczane na te właśnie konkretne zadania, rozliczone, a po ich realizacji podlegają ścisłej kontroli ze strony administracji państwowej. Oznacza to ograniczenie samodzielności w kwestii decydowania o sposobie realizacji zadania i uzależnienia samorządu od zlecniodawcy dotacji. Dotacje celowe wyraźnie ograniczają samodzielność finansową jednostek samorządu. Im wyższy udział dotacji celowych w strukturze dochodów gmin, tym stopień samodzielności dochodowej, jak i wydatkowej, jest mniejszy (Zawora, 2008, s. 32). JST ogranicza się w tym zakresie do wykonawców zadań zleconych i sfinansowanych przez administrację szczebla centralnego.

Na zakres samodzielności wydatkowej wpływa również możliwość podejmowania decyzji przez JST odnośnie do sposobu realizacji zadań własnych. Zadania własne mogą być wykonane przez same jednostki samorządu przez utworzenie i nadzorowanie odpowiednich jednostek organizacyjnych lub też zadania własne mogą być wykonane przez inne podmioty, takie jak inne JST, na podstawie porozumień lub jednostki spoza sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95). Jest to wyraz samodzielności w decydowaniu o wydatkach. Z budżetu jednostki samorządowej przekazywane są środki do podmiotów wykonujących zadanie w formie dotacji. Samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego na płaszczyźnie dotacji obejmuje możliwość decydowania o udzieleniu dotacji, o wysokości dotacji, trybie jej dotowania oraz o kontroli wykorzystania tej dotacji. Jako ograniczenie na płaszczyźnie dotacji należy wskazać limity dotyczące wysokości przekazywanych dotacji oraz regulacje prawne narzucające sposób organizacji działalności w obszarach, którymi zajmuje się samorząd. Ustalanie przez organy państwowe organizacji działalności oświatowej, kulturalnej oraz opieki społecznej wpływa na rodzaj i zakres wydatków w działalności samorządu, a tym samym ogranicza jego samodzielność.

Wybór i hierarchizacja zadań wpływają na wysokość oraz kolejność wydatkowania dysponowanymi środkami. Swoboda dysponowania, z wyjątkiem wydatków na zadania obligatoryjne, pozwala jednostkom na ustalanie hierarchii i wysokości wydatkowanych środków. Dużą samodzielność wydatkową posiadają samorządy w zakresie zadań inwestycyjnych, które nie mają charakteru obligatoryjnego. W badanym okresie średnio poziom środków przeznaczony na zadania inwestycyjne we wszystkich wydatkach wynosił dla gmin miejskich – 16,9%, dla gmin wiejskich – 17,5%, dla gmin miejsko-wiejskich – 17%, a dla miast na prawach powiatu – 17,2%. Największe wydatki inwestycyjne ponosiły badane jednostki w latach: 2010 – 24,2%, 2011 – 21,7%, a w 2009 – 20,6% wszystkich wydatków. Zaledwie dla 121 gmin udział ten był niższy od 10%, w tym dla 6 miast na prawach powiatu, dla 187 gmin był wyższy od 25%, przy czym najwyższy wynosił 45,4% dla gminy Uniejów. Z analizy rysunku 63, dotyczącego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, wynika, że udział ten jest na podobnym poziomie dla wszystkich badanych jednostek, niezależnie od regionu.

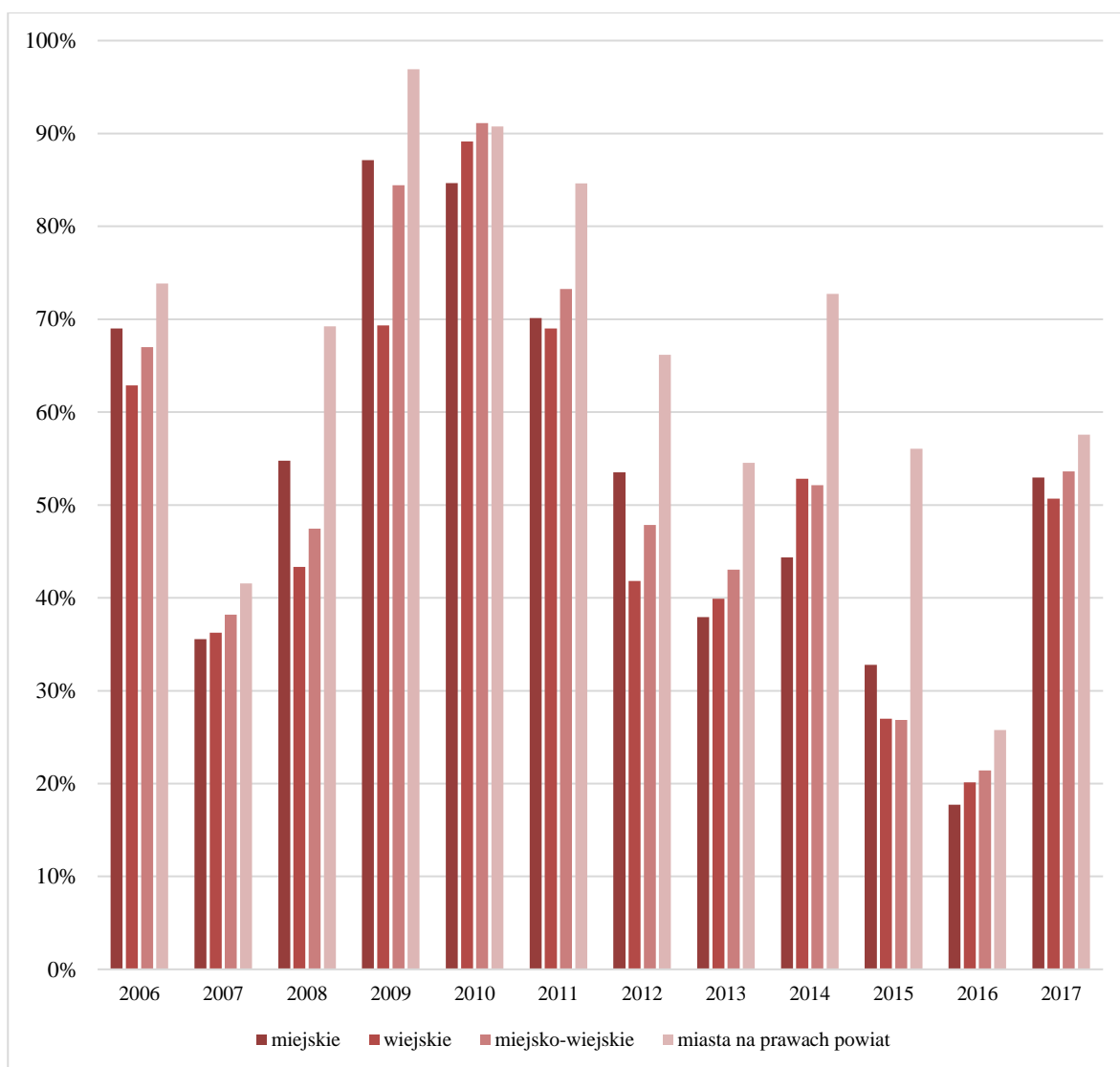


Rysunek 63. Średni udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wydatki inwestycyjne dokonane w jednym roku wpływają na zmniejszenie wydatków bieżących w kolejnych latach, a tym samym na ich ograniczenie, co też wyznacza granice zakresu swobody samorządu. Wydatki inwestycyjne mogą być finansowane z dochodów własnych, dotacji celowych oraz pożyczek komunalnych, przy czym dochody własne nie powinny być wykorzystywane do finansowania zadań inwestycyjnych, ze względu na wysokie koszty, jakie musieliby ponieść współcześni podatnicy, gdyż majątek, który powstanie dzięki wydatkom inwestycyjnym, będzie służył przyszłym użytkownikom (pokoleniom), a zatem to właśnie przyszłe pokolenia powinny ponosić koszty związane z jego tworzeniem (Kosek-Wojnar, 2007, s. 30). Możliwość korzystania przez JST z instrumentów dłużnych stanowi wyraz ich samodzielności. Deficyt budżetowy utożsamiany jest często z nieprawidłowo prowadzoną gospodarką finansową lub złą kondycją finansową. Jednakże deficyt daje pewną swobodę JST w zakresie wydatkowym i niejednokrotnie jest jedynym sposobem na realizację podejmowanych zadań. Według W. Misiąga (2004, s. 67-68), deficyt może być głównym narzędziem zarządzania finansami JST.

Jednym ze wskaźników pokazujących wykorzystywanie deficytu jako narzędzia zarządzania finansami JST jest liczba gmin z deficytem. Na rysunku 64 przedstawiono udział procentowy gmin z deficytem w latach 2006-2017 z podziałem na gminy miejskie, wiejskie, wiejsko-miejskie i miasta na prawach powiatów. W badanym okresie widoczny jest wzrost liczby gmin mających deficyt w latach 2008-2010, co spowodowane było kryzysem na rynkach finansowych, w kolejnych latach ich liczba systematycznie malała, aż do roku 2017, w którym liczba ta ponownie wzrosła i to we wszystkich grupach gmin. W całym badanym okresie największy udział gmin z deficytem jest w grupie miast na prawach powiatów.

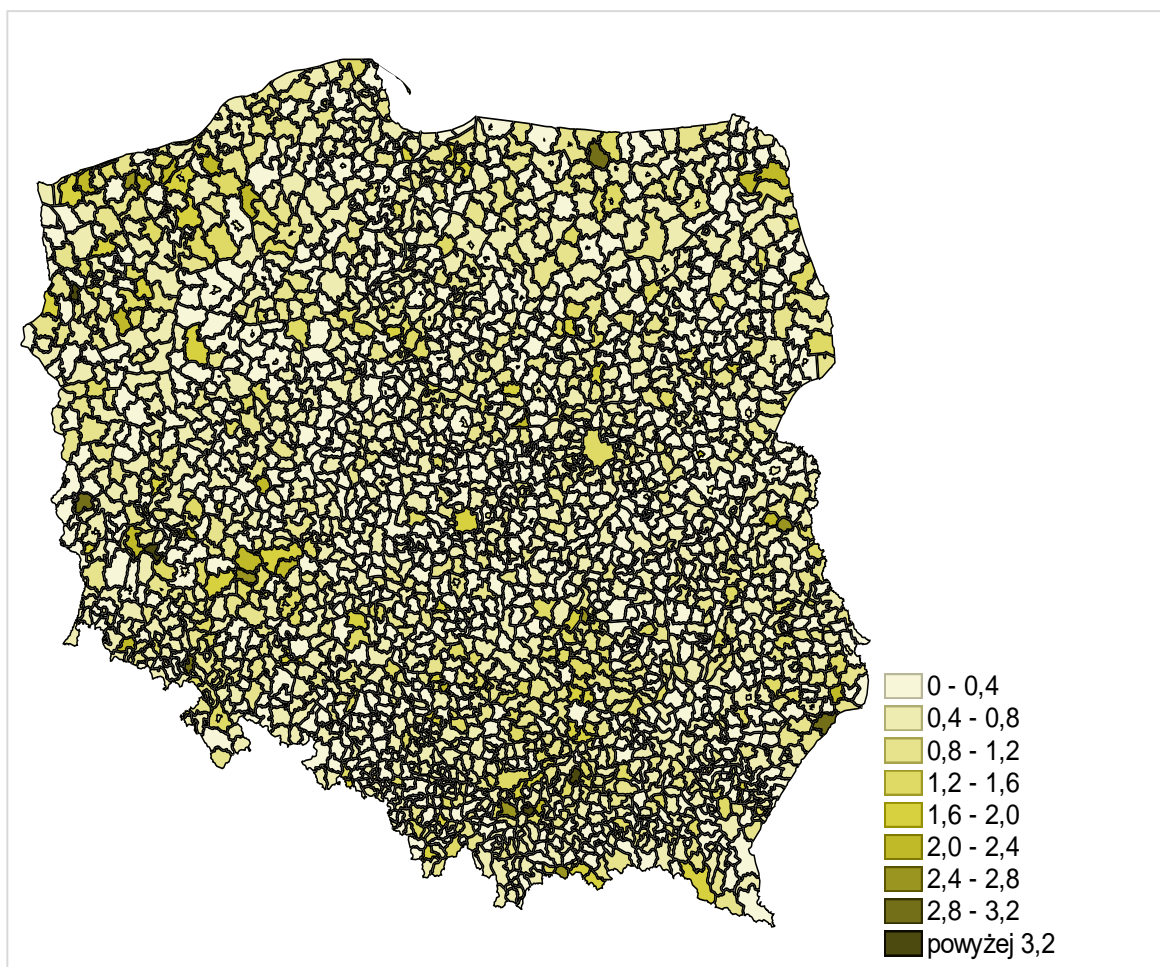


Rysunek 64. Gminy z deficytem budżetowym w % w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego KRRIO.

Należy także zwrócić uwagę, że konieczność ponoszenia sztywnych wydatków, czyli tych związanych z obsługą długu lokalnego, ogranicza samodzielność wydatkową JST. Obecnie, w dobie niskich stóp procentowych, obciążenie obsługą zadłużenia nie jest dla gmin duże. Średni koszt obsługi długu w wydatkach ogółem dla badanego okresu wynosił 0,94%; dla 1 456 gmin był on niższy od 1%. Dla gmin Rewal, Ostrowice i Przemków przekroczył 4%. Na rysunku 65 przedstawiono wizualizację udziału wydatków na obsługę w wydatkach ogółem JST.





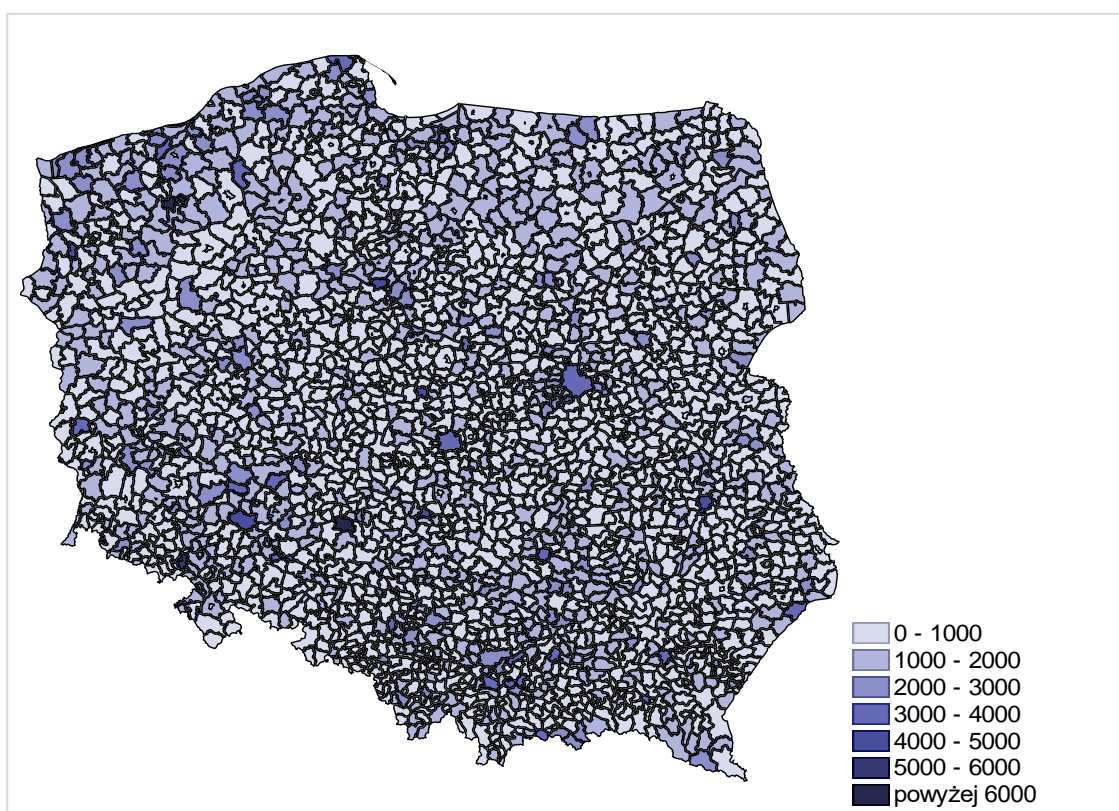
Rysunek 65. Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem dla gmin i miast na prawach powiatu w % w roku 2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Samorządy mogą korzystać z pożyczek, ale swoboda w tym zakresie jest ograniczona poprzez wyznaczenie granic ilościowych i jakościowych. Kwestie te reguluje art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Ponadto art. 243 ustawy o finansach publicznych mówi o znacznych ograniczeniach w uchwalaniu budżetu tych gmin, które planują: spłaty rat i kredytów, wykup papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z poręczeń i gwarancji. Podana w art. 243 reguła określa kwotę, jaką samorząd może przeznaczyć na spłatę własnych zobowiązań. Zależy ona od dochodów ogółem, dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących w okresie poprzednich 3 lat. Pomimo tych zabezpieczeń większość gmin w Polsce jest zadłużona, a poziom długu jest zróżnicowany. W roku 2017 najbardziej zadłużone w przeliczeniu na jednego mieszkańca były gminy zlokalizowane w północno-zachodniej części Polski, na Śląsku i w Małopolsce. Spośród wszystkich gmin największe zadłużenie w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przekraczające 12 tys. zł, było w gminach Ostrowice i Rewal (województwo zachodniopomorskie) oraz Byczyna (województwo opolskie). Należy również dodać, że gmina Ostrowice z dniem 1 stycznia 2019 roku została

zniesiona na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów (Dz.U. z 2018 r., poz. 1527). Tereny tej gminy zostały podzielone pomiędzy sąsiednie gminy, Drawsko Pomorskie i Złocieniec. Jest to pierwsza w Polsce gmina, która została zlikwidowana z powodu problemów finansowych. W roku 2017 były 103 gminy, które nie były zadłużone, a gmin z zadłużeniem poniżej 100 zł było kolejnych 100. Zwraca uwagę także wysoki poziom zadłużenia w wielu miastach na prawach powiatu. Wszystkie miasta na prawach powiatu są zadłużone, z czego najbardziej: Wałbrzych, Wrocław, Lublin i Toruń. Zadłużenie w przeliczeniu na jednego mieszkańca przekracza w tych miastach 4 tys. zł. Najmniej zadłużone miasto na prawach powiatu to Piekary Śląskie, gdzie wskaźnik ten wynosi niewiele ponad 500 zł – wizualizację zadłużenia przedstawiono na rysunku 66.



Rysunek 66. Zadłużenie gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w % w roku 2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetów JST po trzech kwartałach MF.

Nadzór i kontrolę nad JST w zakresie granic zadłużania się sprawują regionalne izby obrachunkowe. Wynika to z ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 1992 r., Nr 85, poz. 428 z późn. zm.).

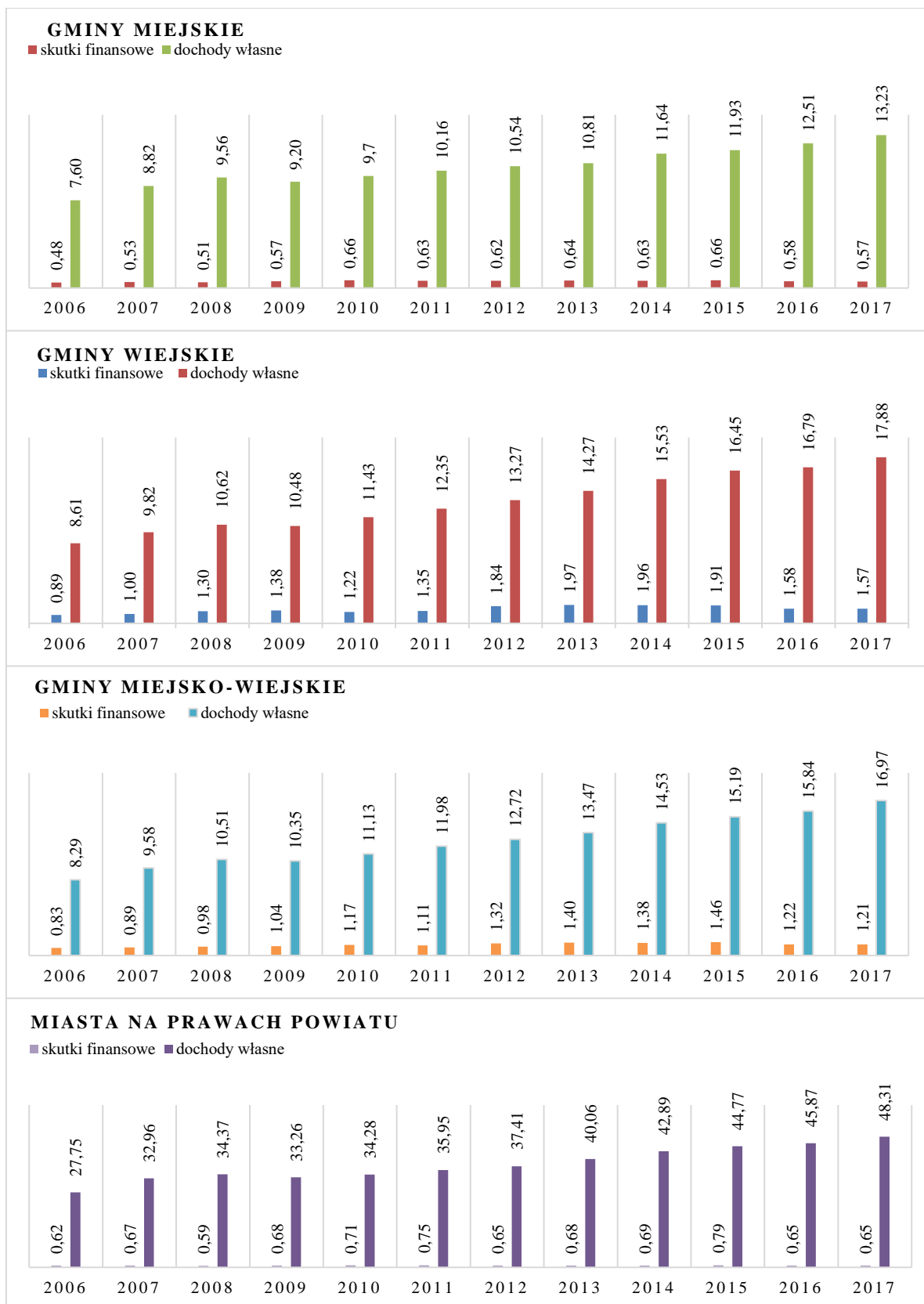
Samodzielność wydatkowa uzależniona jest od regulacji prawnych, w których zakres swobody działania gminy został wyraźnie podany przez ustawodawcę. Artykuł 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w jednolity sposób wprowadziła zasady oraz formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej. Ustawowo zostały określone m.in.:

- zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem;
- zasady zarządzania państwowym długiem publicznym i procedury ostrożnościowe i sanacyjne;
- zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej JST;
- szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych;
- zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych
- zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej, jak również audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Powyższe regulacje prawno-budżetowe są jednolite dla całego sektora publicznego, co oznacza ograniczenie swobody jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu własnego budżetu i jego wykonaniu, przez ustalenie wspólnych zasad dla budżetu państwa oraz budżetów samorządu. Zapisy art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych – „nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody; na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody” – ograniczają samodzielność finansową. Zapisy te nakazują planowanie budżetu w zakresie bieżącej działalności i zmuszają samorządy do ograniczenia wydatków w przypadku niewystarczających dochodów bieżących. Samorządy muszą planować wydatki własne obligatoryjne i te na zadania zlecone ustawowo. Swoboda odnosi się tylko do wydatków majątkowych i bieżących fakultatywnych (Surówka, 2013, s. 57). Ponadto nakaz powiązania w konstrukcji budżetu dochodów z wydatkami powoduje ograniczenia dotyczące finansowania deficytu oraz limitowanie długu. Poprzez takie zapisy ustawodawca ingeruje w samodzielność budżetową gmin (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 138-139).

Często o wyborze i realizacji określonych zadań decyduje nie tylko ich ważność oraz terminowość zobowiązań gminy związanych z regulacjami, przepisami, nowo ustanowionymi obowiązkami, ale także poziom planowanych i następnie zrealizowanych dochodów. Poziom uzyskanych dochodów stanowi główne ograniczenie samodzielności wydatkowej. Jest on nierozdzielnie związany z samodzielnością dochodową. Na poziom dochodów własnych mają wpływ decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego odnośnie do wysokości stawek podatkowych, wielkości udzielonych ulg i zwolnień, umorzeń, rozłożeń na raty, odroczenia terminu płatności (rysunek 67).





Rysunek 67. Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności oraz dochody własne wykonane dla gmin i miast na prawach powiatu w mld zł w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego MF.

Wysokość udzielonych ulg w badanym okresie, pomimo wzrastających dochodów własnych, utrzymywała się na podobnym poziomie. Wprawdzie, porównując lata 2006 i 2007, otrzymuje się informację, że wzrost udzielonych ulg dla miast na prawach powiatu nastąpił o 5,87%, dla gmin miejskich o 17,01%, dla gmin miejsko-wiejskich o 45,20%, a dla gmin wiejskich o 77,19%, lecz wysokość udzielonych ulg stabilizuje się od roku 2010 dla gmin miejskich i miejsko wiejskich, od 2009 roku dla miast na prawach powiatu, natomiast brak takiej stabilizacji widać w przypadku gmin wiejskich, gdzie od roku 2010 do 2015 ulgi rosły, a od roku 2016 następuje ich spadek.

W odniesieniu do dochodów własnych łączna kwota udzielonych ulg stanowiła średnio dla gmin miejskich 5,64%, dla gmin wiejskich 11,41%, dla gmin miejsko-wiejskich 9,31%, a dla miast na prawach powiatu 1,78% dochodów własnych gmin. Udzielone przez organy gmin korzyści wprawdzie pozbawiły gminy części dochodów, ale oznacza to, że w takich wysokościach została wsparta działalność podmiotów gospodarczych oraz osób fizycznych. Relatywnie wyższe wsparcie w postaci udzielonych ulg widoczne jest w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, wsparcie to było niewielkie w miastach na prawach powiatu nie przekroczyło 3% ich dochodów własnych, a w gminach miejskich nie przekroczyło 7% ich dochodów własnych. Zdecydowany spadek tego wsparcia w odniesieniu do dochodów własnych dla wszystkich gmin nastąpił w latach 2016-2017, co spowodowane było wzrostem dochodów gmin w związku z realizacją nowych zadań (tabela 63).

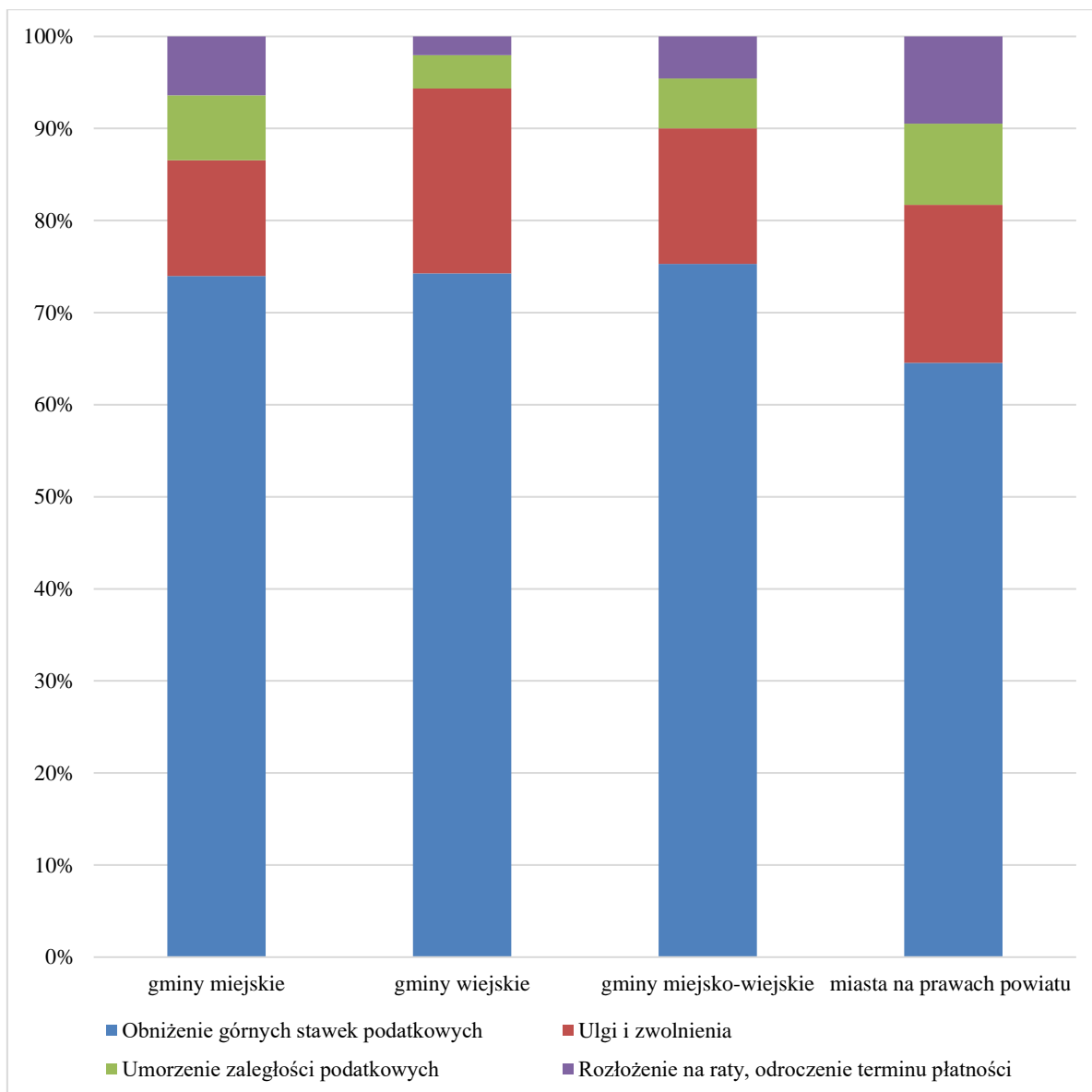
Tabela 63

*Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności w odniesieniu do dochodów własnych wykonanych dla gmin i miast na prawach powiatu w mld zł w latach 2006-2017*

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
gminy miejskie	6,37	5,99	5,29	6,24	6,80	6,20	5,87	5,92	5,45	5,56	4,64	4,28
gminy wiejskie	10,31	10,19	12,29	13,20	10,69	10,90	13,85	13,80	12,59	11,63	9,39	8,80
gminy miejsko-wiejskie	10,05	9,27	9,30	10,01	10,53	9,27	10,40	10,42	9,50	9,60	7,71	7,13
miasta na prawach powiatu	2,22	2,04	1,73	2,05	2,09	2,09	1,74	1,70	1,61	1,77	1,41	1,35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego MF.

Stosowane przez JST wsparcie dotyczy: obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielenia ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności. Dla każdego typu gmin największy udział w stosowanych przez samorządy ulg dotyczył obniżenia górnych stawek podatkowych. W badanym okresie stanowiły one dla gmin miejskich od 65,6% do 79,1%, dla gmin wiejskich od 68,7% do 77,8%, dla gmin miejsko-wiejskich od 63,7% do 79,5% i dla miast na prawach powiatu od 59,2% do 68,4% wszystkich zastosowanych ulg (rysunek 68). Udziały ulg dotyczących obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności w ulgach dla grup gmin zawiera Aneks 14.



Rysunek 68. Struktura średnich stawek ulg stosowanych w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego MF.

Obniżenia górnych stawek podatkowych we wszystkich gminach najczęściej dotyczyły podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, a w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich również podatku rolnego. Ulgi i zwolnienia we wszystkich badanych jednostkach dotyczyły podatku od nieruchomości, tak jak umorzenia zaległości podatkowych, a także podatku od nieruchomości, lecz dodatkowo podatku od spadków i darowizn oraz podatku od środków transportowych, dodatkowo w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich podatku rolnego, a w miastach na prawach powiatu oraz gminach wiejskich pozostałych dochodów. Rozłożenia na raty, odroczenia terminów płatności we wszystkich gminach odnosiły się do podatku od nieruchomości, podatku od spadków i darowizn, podatku od środków transportowych, dodatkowo w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich podatku rolnego, a gminach miejskich i miastach na prawach powiatu pozostałych dochodów (tabela 64).

Tabela 64

Struktura średnich stosowanych ulg według dochodów dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017

	Obniżenie górnych stawek podatkowych				Ulg i zwolnienia				Umorzenie zaległości podatkowych				Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności			
	GM	GW	MW	MNP	GM	GW	MW	MNP	GM	GW	MW	MNP	GM	GW	MW	MNP
podatek rolny	0,54	18,58	9,90	0,21	0,1	0,7	0,4	0,0	0,3	22,1	8,5	0,2	0,2	11,2	4,2	0,3
podatek od nieruchomości	78,77	65,32	75,37	65,79	98,7	98,3	99,1	99,2	78,4	65,4	83,5	70,9	75,0	72,0	85,9	71,8
podatek leśny	0,01	0,13	0,04	0,00	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
podatek od środków transportowych	19,59	15,77	14,38	33,61	0,2	0,8	0,4	0,1	2,7	6,1	3,9	2,0	3,9	8,9	4,6	3,4
podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,7
podatek od spadków i darowizn	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	5,2	3,5	4,4	6,9	6,5	4,4	12,4
podatek od czynności cywilno-prawnych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,5
opłata skarbową	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
opłata eksploatacyjna	-	-	-	0,00	-	-	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	-	0,0
opłata targowa	0,58	0,00	0,00	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,9	0,2	0,0
dochody z majątku	0,00	0,20	0,31	0,00	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
pozostałe dochody	0,52	0,00	0,00	0,37	0,9	0,0	0,0	0,4	13,9	0,0	0,0	21,9	13,5	0,0	0,0	10,8

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdań z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego MF (ozn. GM – gminy miejskie, GW – gminy wiejskie, MW – gminy miejsko-wiejskie, MNP – miasta na prawach powiatu).

Analiza dotycząca dochodów i wydatków badanych jednostek pozwala stwierdzić, że zastosowane przez samorzady narzędzia wynikające z ich samodzielności z jednej strony obniżają bezpośrednie dochody gmin, ale z drugiej strony realizują założenia polityki podatkowej gminy. Głównym celem takiej polityki jest przede wszystkim stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego. Zastosowanie tych narzędzi może spowodować zainteresowanie i przeniesienie przedsiębiorstw z innych gmin na teren danej, a także może zapobiec przenoszeniu działalności przedsiębiorstw z terenu danej gminy na tereny innych gmin. Rozwój gospodarczy powoduje wzrost dochodów państwa z tytułu podatków dochodowych, a w efekcie wzrost w dochodach gminy.

JST, prowadząc swoją działalność, napotykają na różne ograniczenia utrudniające wykonanie zadań. Niektóre z tych barier rzeczywiście niekorzystnie wpływają na realizację zadań, ale są też takie ograniczenia, które gwarantują bezpieczeństwo tym jednostkom. W literaturze przedstawia się kilka powodów ograniczeń samodzielności finansowej, m.in.:

- zapobieganie naruszeniom prawa;
- dbanie, aby dostarczenie usług było w sposób wydajny;
- redystrybucja środków na rzecz całego społeczeństwa kraju;
- możliwość sterowania rozwojem gospodarczym i społecznym, w celu zapewnienia stabilności finansowej państwa, ograniczenia deficytu budżetowego;
- ograniczony zasób środków publicznych i konieczność ich podziału pomiędzy sektor rządowy i samorządowy (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 144).

## **Rozdział 5. Wpływ samodzielności wydatkowej na kondycję finansową gmin**

### **5.1. Metody badawcze i dane źródłowe**

W przeprowadzonych badaniach dotyczących analizy kondycji finansowej gmin oraz ich samodzielności wydatkowej, przy doborze metody badawczej oraz wyborze zmiennych diagnostycznych uwzględniono przyjęte definicje i wskaźniki podane w rozdziałach 1 i 2.

Badania przeprowadzono dla powszechnie stosowanego podziału jednostek samorządu terytorialnego na gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu w latach 2007-2017. Pominęto rok 2006 w związku z brakiem pełnych danych do badań. Wykorzystano dane pochodzące z BDL GUS i MF.

W ocenie badanych zasobów zastosowano narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej, a w szczególności metodę TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution). Do badania kondycji finansowej i samodzielności wydatkowej, a także korelacji między nimi zastosowano statystyczny model regresyjny. Przy wyborze metody badawczej kierowano się możliwością analizy poszczególnych czynników wpływających na kondycję finansową oraz samodzielność wydatkową, a także porównywania jednostek samorządu terytorialnego zarówno w czasie, jak i między sobą. Istotnym etapem w poniższym postępowaniu badawczym był właściwy dobór cech stanowiących podstawę oceny poziomu kondycji finansowej oraz poziomu samodzielności wydatkowej w poszczególnych gminach. Zostały one ustalone w oparciu o kryteria merytoryczno-formalne, odnoszące się do sytuacji budżetów gmin, gromadzenia i wydatkowania środków oraz zadłużenia i zdolności do jego obsługi, możliwości inwestycyjnych i płynności finansowej, ale także do wydatków związanych z realizacją zadań. Ze względu na zmieniające się otoczenie gospodarcze, politykę władz centralnych, w tym zmieniające się normy prawne, wskaźniki w kolejnych latach dobrano niezależnie od siebie. Na podstawie wiedzy merytorycznej określono zmienne mogące pełnić rolę zmiennych niezależnych modelu, wskazując przy tym, które z tych cech są stymulantami, a które destymulantami. Zmienne zostały podzielone na trzy grupy:

- wskaźniki odnoszące się do dochodów;
- wskaźniki odnoszące się do wydatków;
- wskaźniki na jednego mieszkańca.

Stopień szczegółowość tych wskaźników sprawia, że ich wpływ na badane zjawiska uzupełnia się. Istnieje jednak ryzyko, że wskaźniki te będą ze sobą silnie skorelowane. Zastosowane metody statystyczne redukują takie wskaźniki.

Badania składają się z sześciu etapów: dobór wskaźników, normalizacja cech, ustalenie systemu wag dla cech, ustalenie współrzędnych jednostek modelowych – wzorca i antywzorca, obliczenie wartości cechy syntetycznej, wyodrębnienie klas typologicznych gmin.

W pierwszym etapie zbiór potencjalnych zmiennych diagnostycznych zostanie poddany weryfikacji ze względu na zdolność dyskryminacyjną zmiennych i potencjał informacyjny zmiennych (Panek, 2009, s. 19, 23).

Weryfikacja ze względu na zdolność dyskryminacyjną zmiennych i odrzucenie zmiennych o małym zróżnicowaniu w oparciu o klasyczny współczynnik zmienności:

$$V(x_j) = \frac{S(x_j)}{\bar{x}_j}, j = 1, 2, \dots, M$$

gdzie:

$$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}}{N} - \text{średnia arytmetyczna wartości } j\text{-tej zmiennej}$$

$$S(x_j) = \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_{ij} - \bar{x}_j)^2 \right]^{\frac{1}{2}} - \text{odchylenie standardowe } j\text{-tej zmiennej}$$

$M$  – liczba proponowanych zmiennych

$N$  – liczba przypadków.

Weryfikacja ze względu na potencjał informacyjny zmiennych w oparciu o metodę odwróconej macierzy korelacji. Kolejne etapy tej metody to:

- Wyznaczenie współczynników korelacji liniowej Pearsona

$$r_{j,j'} = \frac{\sum_{i=1}^N (x_{ij} - \bar{x}_j)(x_{ij'} - \bar{x}_{j'})}{\sqrt{\sum_{i=1}^N (x_{ij} - \bar{x}_j)^2} \sqrt{\sum_{i=1}^N (x_{ij'} - \bar{x}_{j'})^2}}$$

gdzie:

$$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}}{N} - \text{średnia arytmetyczna wartości } j\text{-tej zmiennej}$$

$$\bar{x}_{j'} = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij'}}{N} - \text{średnia arytmetyczna wartości } j'\text{-tej zmiennej}$$

- Budowa symetrycznej macierzy korelacji potencjalnych zmiennych diagnostycznych zweryfikowanych ze względu na zdolność dyskryminacyjną porównywalnych obiektów

$$R = [r_{j,j'}] j, j' = 1, 2, \dots, M$$

gdzie:

$r_{j,j'}$  – współczynnik korelacji pomiędzy  $j$ -tą zmienną a  $j'$ -tą dopuszczalnymi zmiennymi diagnostycznymi

- Wyznaczenie macierzy odwrotnej do macierzy korelacji  $R$

$$R^{-1} = [\tilde{r}_{j,j'}] j, j' = 1, 2, \dots, M$$

gdzie:

$$\tilde{r}_{j,j'} = \frac{(-1)^{j+j'} |R_{j,j'}|}{|R|}$$

$R_{j,j'}$  – macierz zredukowana po usunięciu z niej  $j$ -tego wiersza  $j'$ -tej kolumny

$|R_{j,j'}|, |R|$  – odpowiedni wyznaczniki macierzy  $R_{j,j'}$  oraz  $R$ .

- Ustalenie wartości krytycznej  $\tilde{r}^*$  elementów diagonalnych macierzy  $R^{-1}$ . Przyjmuje się, że  $\tilde{r}^* = 10$ .
- Usunięcie ze zbioru potencjalnych zmiennych dopuszczalnych tych, które spełniają warunek:

$$|\tilde{r}_{j,j'}| > \tilde{r}^*.$$

- Ustalenie zestawu  $P$  zmiennych diagnostycznych dla wszystkich  $N$  badanych gmin.

Następnie utworzenie macierzy danych  $X_{N \times P}$ , gdzie  $x_{ij}$  oznacza wartość  $i$ -tej cechy dla  $j$ -tej gminy.

$$X = [x_{ij}] = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1P} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2P} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{N1} & x_{N2} & \dots & x_{NP} \end{bmatrix}, \text{ gdzie } (i = 1, \dots, N), (j = 1, \dots, P)$$

Etap drugi to normalizacja cech za pomocą metody unitaryzacji zerowanej. Zastosowanie formuł unitaryzacyjnych zapewnia znormalizowanym wartościom cech zróżnicowaną średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe, lecz stały rozstęp (Wysocki, 2010). Normalizacja przebiega według następujących formuł:

Dla stymulant:

$$z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \max_i \{x_{ik}\} \neq \min_i \{x_{ik}\}$$

Dla destymulant:

$$z_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \max_i \{x_{ik}\} \neq \min_i \{x_{ik}\}$$

Cenną własnością wartości cech przekształconych za pomocą normalizacji liniowej, w tym formuł unitaryzacyjnych, jest ich unormowanie w przedziale  $[0, 1]$ .

Etap trzeci to ustalenie systemu wag dla cech. Współczynniki wagowe dla poszczególnych cech wyznaczono za pomocą metody CRITIC (Criteria Importance Through Intercriteria Correlation) (Ibidem, s. 156-157).

$$w_j = \frac{C_j}{\sum_{k=1}^P C_k}, j = 1, 2, \dots, P$$

przy czym:

$$C_j = s_{j(z)} \sum_{k=1}^P (1 - r_{jk}), j = 1, 2, \dots, P$$

gdzie:

$C_j$  – miernik pojemności informacyjnej  $j$ -tej cechy

$s_{j(z)}$  – odchylenie standardowe obliczone z wartości znormalizowanych  $j$ -tej cechy

$r_{jk}$  – współczynnik korelacji między cechą  $j$ -tą i  $k$ -tą

Zachodzi zależność:

$$\sum_{j=1}^P w_j = 1$$

Znormalizowane wartości cech  $z_{ij}$  zostały przemnożone przez współczynniki wagowe ważności cech prostych:

$$z_{ij}^* = z_{ij} w_j, i = 1, 2, \dots, N, j = 1, 2, \dots, P$$

Czwarty etap obejmuje ustalenie współrzędnych jednostek modelowych – wzorca i antywzorca.

Ustalenie wartości wzorca ( $A^+$ ):

$$A^+ = \left( \max_i(z_{i1}), \max_i(z_{i2}), \dots, \max_i(z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_{1K}^+)$$

Ustalenie wartości antywzorca ( $A^-$ ):

$$A^- = \left( \min_i(z_{i1}), \min_i(z_{i2}), \dots, \min_i(z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_{1K}^-)$$

Następnie obliczenie odległości euklidesowych każdej ocenianej gminy od wzorca  $A^+$  i antywzorca  $A^-$ .

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^+)^2}, i = 1, 2, \dots, N$$

$$d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^-)^2}, i = 1, 2, \dots, N$$

Etap piąty to obliczenie wartości cechy syntetycznej

$$S_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, i = 1, 2, \dots, N$$

przy czym zachodzi:

$$0 \leq S_i \leq 1, i = 1, 2, \dots, N$$

Im mniejsza odległość danej gminy od wzorca, a tym samym większa od antywzorca, tym wartość cechy syntetycznej bliższa jest 1.

Ostatnim etapem jest wyodrębnienie klas typologicznych gmin. Do podziału na klasy typologiczne posłużono się średnią arytmetyczną ( $\bar{q}$ ) cechy syntetycznej oraz odchyleniem standardowym ( $s_q$ ) obliczonymi z wartości cechy syntetycznej  $S_{og}$ .

Podział na pięć klas (pięć poziomów):

Klasa I:  $q_i < \bar{q} - \frac{3}{2}s_q$  bardzo niski poziom,

Klasa II:  $\bar{q} - \frac{3}{2}s_q \leq q_i < \bar{q} - \frac{1}{2}s_q$  niski poziom,

Klasa III:  $\bar{q} - \frac{1}{2}s_q \leq q_i < \bar{q} + \frac{1}{2}s_q$  średni poziom,

Klasa IV:  $\bar{q} + \frac{1}{2}s_q \leq q_i < \bar{q} + \frac{3}{2}s_q$  wysoki poziom,

Klasa V:  $q_i \geq \bar{q} + \frac{3}{2}s_q$  bardzo wysoki.



## 5.2. Ocena wskaźnikowa kondycji finansowej gmin w latach 2007-2017

W przeprowadzonych badaniach dotyczących analizy kondycji finansowej gmin zaproponowano wskaźniki w oparciu o wcześniejsze analizy. Do analizy przyjęto zmienne, które zestawione zostały w tabeli 65.

Tabela 65

*Wskaźniki zastosowane do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce*

Grupa	Oznaczenie	Wskaźnik	T*
Wskaźniki odnoszące się do dochodów	K <sub>1</sub>	udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	S
	K <sub>2</sub>	udział dochodów własnych w dochodach ogółem	S
	K <sub>5</sub>	wskaźnik wolnych środków w relacji do dochodów ogółem	S
	K <sub>6</sub>	udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych	S
	K <sub>7</sub>	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	S
	K <sub>15</sub>	udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	S
	K <sub>18</sub>	udział zobowiązań ogółem w dochodach.	D
	K <sub>19</sub>	obciążenie dochodów obsługą zadłużenia	D
	K <sub>20</sub>	obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia	D
Wskaźniki odnoszące się do wydatków	K <sub>23</sub>	udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem	S
	K <sub>10</sub>	udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie	D
	K <sub>11</sub>	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	S
	K <sub>12</sub>	udział wydatków na wynagrodzenia i ich pochodne w wydatkach bieżących	D
	K <sub>13</sub>	udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem	D
Wskaźniki w przeliczeniu na mieszkańca	K <sub>16</sub>	udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych	S
	K <sub>3</sub>	dochody ogółem na mieszkańca	S
	K <sub>4</sub>	dochody z PIT i CIT na mieszkańca	S
	K <sub>8</sub>	nadwyżka operacyjna na mieszkańca	S
	K <sub>9</sub>	transfery bieżące na mieszkańca	D
	K <sub>14</sub>	wydatki na obsługę długu na mieszkańca	D
Dodatkowy wskaźnik	K <sub>17</sub>	zobowiązania ogółem na mieszkańca.	D
	K <sub>22</sub>	środki Unii Europejskiej na mieszkańca w PLN	S
	K <sub>21</sub>	udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	D

Źródło: opracowanie własne (\* rodzaj zmiennej: S – stymulanta, D – destymulanta).

Poniżej przedstawiono szczegółowy opis wskaźników podanych w tabeli 89:

- Wskaźnik K<sub>1</sub>. Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem.  
Wskaźnik określa, jaką część dochodu budżetu gmin stanowią dochody bieżące, które obejmują wszystkie dochody JST z pominięciem dochodów majątkowych. Wyższa wartość tego wskaźnika wiąże się z większą możliwością realizacji zadań gminy.
- Wskaźnik K<sub>2</sub>. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem.  
Wskaźnik określa, jaką część dochodu budżetu gmin stanowią dochody własne. Jest to wskaźnik samodzielności finansowej. Im większa wartość tego wskaźnika, tym większe możliwości decyzyjne gmin w zakresie przeznaczenia dochodów własnych. Niższa wartość wskaźnika oznacza większe uzależnienie JST od transferów z budżetu państwa.
- Wskaźnik K<sub>3</sub>. Dochody ogółem w przeliczeniu na mieszkańca (w zł).  
Wyższa wartość tego wskaźnika oznacza większą zamożność gminy. Wskaźnik ten niekoniecznie musi się wiązać z lepszą kondycją finansową, choć zwykle tak jest, ale jej sprzyja.

- Wskaźnik K<sub>4</sub>. Dochody z podatków PIT i CIT na mieszkańca (w zł).  
Zgodnie z ustawą, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze JST i udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, stanowią dochody własne gmin. Niestety gminy nie mają wpływu na jego wysokość, jedynie poprzez zwiększenie potencjału inwestycyjnego jednostki oraz jej rozwój. Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym lepsza sytuacja finansowa gminy. Omawiane dochody zostały przeliczone na mieszkańca, ponieważ dochody gmin z tego tytułu są zróżnicowane. W podziale dochodu z PIT nie uwzględnia się położenia gminy, a tym samym specyfiki lokalnego rynku pracy, co może powodować zwiększenie dochodów niektórych gmin kosztem innych przede wszystkim dużych miast.
- Wskaźnik K<sub>5</sub>. Wskaźnik wolnych środków w relacji do dochodów ogółem.  
Wskazuje dochody ogółem pomniejszone o wydatki bieżące i wydatki na obsługę długu w dochodach ogółem. Wskazuje, jaka część dochodów zostanie w budżecie po dokonaniu wydatków bieżących.
- Wskaźnik K<sub>6</sub>. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych.  
Podatek od nieruchomości jest istotnym podatkiem, ze względu na jego znaczenie w strukturze dochodów gmin, co zostało wykazane we wcześniejszych rozdziałach. Władze lokalne mają możliwość ustalenia stawek niższych niż te, które wynikają z przepisów prawa oraz wprowadzenia zwolnień czy ulg innych niż ustawowe, a także mogą zróżnicować wysokość tego podatku ze względu np. na lokalizację czy rodzaj prowadzonej działalności. Jest to istotny podatek w polityce podatkowej gminy, nie tylko ze względu na jego funkcję fiskalną, ale również ze względu na możliwość oddziaływania na rozwój lokalny gminy. Nie jest on uzależniony od sytuacji gospodarczej kraju, nie zależy też od sytuacji podatnika, co świadczy o stabilności tego źródła dochodu.
- Wskaźnik K<sub>7</sub>. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem.  
Wskaźnik ten pokazuje możliwości JST do spłaty zobowiązań oraz finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Informuje o stopniu, w jakim JST mogłyby podjąć nowe zobowiązania w porównaniu do osiągniętych dochodów. Im wyższa jego wartość, tym większe możliwości inwestycyjne lub szanse na zwiększenie wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika świadczy o tym, że dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących.
- Wskaźnik K<sub>8</sub>. Nadwyżka operacyjna na mieszkańca (w zł).  
Wyższa wartość wskaźnika świadczy o większych możliwościach finansowych JST, a tym samym o możliwości zaspokajania szerszego obszaru potrzeb społeczności lokalnej.
- Wskaźnik K<sub>9</sub>. Transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące) w przeliczeniu na mieszkańca w zł.  
Subwencja ogólna oraz dotacje to dodatkowe dochody dla gmin, które nie mają wystarczających środków na realizację zadań własnych związanych z zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnej. Większy transfer środków w przeliczeniu na mieszkańca świadczy o gorszej sytuacji finansowej gminy.

- Wskaźnik K<sub>10</sub>. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na oświatę i wychowanie.  
Gminy finansują realizację zadań z zakresu oświaty zarówno z części oświatowej subwencji ogólnej, jak też z dochodów własnych. Wyższy poziom wskaźnika oznacza, że gmina przeznaczona mniej środków własnych na realizację zadań oświatowych, co może się wiązać z gorszą sytuacją finansową JST.
- Wskaźnik K<sub>11</sub>. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.  
Wskaźnik ten świadczy o aktywności inwestycyjnej gminy. Niski poziom tego wskaźnika może świadczyć o konieczności przeznaczania dochodów na wydatki bieżące związane z realizacją zadań bieżących.
- Wskaźnik K<sub>12</sub>. Udział wydatków na wynagrodzenia i ich pochodne w wydatkach bieżących.  
Wskaźnik ten pokazuje obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Wydatki te mają charakter sztywny, więc zmniejszają możliwości finansowe JST do realizacji zadań nieobligatoryjnych.
- Wskaźnik K<sub>13</sub>. Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem.  
Koszt obsługi zadłużenia w stosunku do wydatków ogółem jest ważnym wskaźnikiem, świadczącym o obciążeniu gminy zobowiązaniami. Wartość tego wskaźnika może się zmieniać nie tylko jako efekt polityki zadłużeniowej JST, ale również może wynikać ze zmieniających się czynników makroekonomicznych, np. zmian stóp procentowych, a w konsekwencji oprocentowania kredytów.
- Wskaźnik K<sub>14</sub>. Wydatki na obsługę długu na mieszkańca (w zł).  
Wskaźnik podobny do wskaźnika K<sub>13</sub>, pokazujący obciążenie kosztem obsługi zadłużenia w przeliczeniu na mieszkańca.
- Wskaźnik K<sub>15</sub>. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem.  
Nadwyżka operacyjna informuje, że dochody bieżące danej JST przekraczają jej wydatki bieżące, zatem środki finansowe jednostka może przeznaczyć m.in. na realizację nowych inwestycji czy wcześniejszą spłatę zadłużenia. Informacja ta jest wykorzystywana przy ocenie zdolności kredytowej jednostki. Dochody ze sprzedaży majątku to kolejne możliwe źródło dochodów JST, wpływające na zwiększenie jej możliwości finansowych. Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym większe możliwości finansowe jednostki. Jeśli wskaźnik ten przyjmie wartość ujemną, oznacza to, że dana jednostka nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, zaś dochody ze sprzedaży majątku nie są wystarczalne na pokrycie deficytu operacyjnego.
- Wskaźnik K<sub>16</sub>. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.  
Informuje o stopniu, w jakim JST finansuje inwestycje własnymi środkami. Miernik ten określa zdolność JST do samofinansowania. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej. Dodatkowo wysoka jego wartość może też świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnego potencjału.

- Wskaźnik K<sub>17</sub>. Zobowiązania ogółem na mieszkańca.  
Wyższy poziom tego wskaźnika świadczy o większym obciążeniu dochodów zobowiązaniami, a tym samym mniejszym zasobem środków na realizację zadań. Może on też świadczyć o większej aktywności inwestycyjnej gminy, w przypadku, gdy pozyskane środki z zewnętrznych źródeł przeznaczone są na inwestycje.
- Wskaźnik K<sub>18</sub>. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.  
Charakteryzuje udział zobowiązań według papierów dłużnych w dochodach ogółem. Wskaźnik uwzględnia wszystkie zobowiązania danej JST i obrazuje poziom zadłużenia i możliwość jego sfinansowania dochodami ogółem.
- Wskaźnik K<sub>19</sub>. Obciążenie dochodów obsługą zadłużenia.  
Obrazuje, jaka część dochodów musi być przeznaczona na odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek łącznie z spłatą rat kapitałowych.
- Wskaźnik K<sub>20</sub>. Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia.  
Obrazuje udział odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek łącznie ze spłatą rat kapitałowych i pożyczek w dochodach własnych. Im większa jest jego wartość, tym większe ryzyko wystąpienia niewypłacalności JST. Niższa wartość tego wskaźnika może być konsekwencją nie tylko niskiej wysokości zaciągniętych zobowiązań, ale również wynegocjowanych warunków tych zobowiązań.
- Wskaźnik K<sub>21</sub>. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.  
Informuje o udziale zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Dodatnia wartość wskaźnika świadczy o nieterminowym wywiązywaniu się z płatności. Im większa jego wartość, tym większa skala tego zjawiska. Wskaźnik może świadczyć też o braku płynności finansowej w jednostce, która jest konsekwencją nieterminowo regulowanych zobowiązań.
- Wskaźnik K<sub>22</sub>. Środki Unii Europejskiej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w zł.  
Środki pochodzące z funduszy unijnych to dodatkowe źródło finansowania działalności JST. Zwiększają one potencjał inwestycyjny JST. Im większy ich poziom w przeliczeniu na mieszkańca, tym większe możliwości rozwojowe. Dodatkowo mogą też świadczyć o aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu dodatkowych źródeł finansowania. Jednak warto zwrócić tu uwagę, że wysoka wartość tego wskaźnika informuje o zwiększonych wydatkach ze środków własnych, które wynikają z konieczności wniesienia przez JST udziału własnego w inwestycji.
- Wskaźnik K<sub>23</sub>. Udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem.  
Wskaźnik podobny do K<sub>23</sub> odnoszący się do dochodów ogółem.

### **5.2.1. Analiza kondycji finansowej miast na prawach powiatu**

W latach 2007-2017 wskaźniki z grupy wskaźników w odniesieniu do dochodów K<sub>1</sub> – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem, K<sub>2</sub> – udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz K<sub>6</sub> – udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, charakteryzowały się niskim poziomem zmienności; średnia wartość tych wskaźników odpowiednio wyniosła: 90,7%, 56,1% i 21,9%. Najbardziej zmieniała się wartość zmiennej K<sub>23</sub> – udział środków z Unii Europejskiej w dochodach ogółem, wartość tego wskaźnika wyniosła od 2,7% do 8,0%. W grupie wskaźników odnoszących się do wydatków zmienna K<sub>10</sub> – udział części oświatowej w wydatkach na oświatę i wychowanie oraz K<sub>12</sub> – udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach bieżących, charakteryzowały się małym współczynnikiem

zmienności, średnia wartość tych mierników wyniosła odpowiednio: 75,4% i 16,3%. W grupie wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca największy wzrost w 2017 w odniesieniu do 2007 roku odnotował wskaźnik K<sub>17</sub> – zobowiązania ogółem na mieszkańca – o 184%. Spadek o 8,1% odniosła wartość wskaźnika K<sub>22</sub> – środki z Unii Europejskiej w przeliczeniu na mieszkańca oraz o 3,0% zmienna K<sub>8</sub> – nadwyżka operacyjna na mieszkańca. Najbardziej zróżnicowana zmienna spośród wszystkich jest zmienna K<sub>21</sub> – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem – wartość tego wskaźnika od 0,1% do 1% (tabela 66).

Tabela 66

*Charakterystyka wskaźników miast na prawach powiatu w latach 2007-2017*

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
K1	$\bar{K}$	0,90	0,91	0,92	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,90	0,94	0,95
	V	8,28	6,42	6,06	6,64	7,17	6,49	7,45	7,19	7,35	4,42	3,46
K2	$\bar{K}$	0,61	0,60	0,57	0,55	0,55	0,54	0,55	0,56	0,56	0,54	0,54
	V	16,56	15,77	18,17	20,83	19,11	17,13	16,54	15,88	15,33	15,27	16,30
K3	$\bar{K}$	3357,94	3574,77	3609,62	3995,88	4207,57	4461,07	4646,80	4911,82	5010,36	5417,02	5735,61
	V	21,22	19,89	17,55	20,63	19,32	18,01	18,31	18,09	19,04	15,07	14,88
K4	$\bar{K}$	898,01	978,98	912,67	901,23	987,00	1019,78	1047,76	1123,51	1214,89	1294,90	1397,82
	V	31,07	30,82	32,72	31,72	28,32	27,34	25,73	25,82	25,67	26,52	27,88
K5	$\bar{K}$	0,21	0,19	0,13	0,14	0,14	0,14	0,15	0,16	0,15	0,12	0,11
	V	40,05	43,87	61,36	60,73	53,82	47,10	53,71	48,52	50,38	45,47	46,57
K6	$\bar{K}$	0,22	0,20	0,22	0,22	0,22	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22
	V	26,68	26,89	27,39	25,49	26,13	24,60	24,79	25,65	24,64	24,18	23,80
K7	$\bar{K}$	0,12	0,11	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,08	0,07
	V	39,42	51,26	91,21	136,36	76,67	65,30	63,06	62,90	48,40	44,35	53,39
K8	$\bar{K}$	415,29	394,14	222,00	209,25	214,57	221,63	251,74	314,95	359,57	416,29	402,72
	V	50,72	56,51	91,04	159,43	79,13	69,05	68,41	71,78	55,52	49,25	63,53
K9	$\bar{K}$	1275,05	1394,02	1436,13	1555,23	1618,84	1719,06	1769,90	1815,33	1830,05	2288,57	2484,48
	V	24,68	29,01	23,60	27,82	24,72	24,03	23,49	22,76	21,67	18,64	18,55
K10	$\bar{K}$	0,70	0,70	0,70	0,69	0,70	0,70	0,70	0,69	0,68	0,68	0,65
	V	13,57	13,73	13,63	13,60	12,58	12,39	12,47	12,15	11,30	12,23	11,99
K11	$\bar{K}$	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,18	0,17	0,19	0,17	0,11	0,12
	V	41,41	40,52	39,51	38,57	38,60	40,46	49,52	48,71	47,53	39,45	35,07
K12	$\bar{K}$	0,45	0,45	0,45	0,46	0,48	0,48	0,47	0,46	0,47	0,43	0,41
	V	19,05	16,61	16,70	17,94	10,96	10,88	11,33	11,67	11,76	10,69	10,20
K13	$\bar{K}$	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
	V	47,63	49,55	52,52	47,40	38,33	37,12	42,07	43,13	43,84	50,53	52,86
K14	$\bar{K}$	31,08	40,54	41,73	50,94	71,40	95,44	80,57	69,67	58,01	56,44	56,24
	V	50,42	52,03	54,37	51,08	44,80	45,59	49,59	49,14	49,04	53,18	54,54
K15	$\bar{K}$	0,16	0,14	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10	0,10	0,09
	V	36,68	39,21	59,00	79,32	57,40	49,00	44,62	50,21	44,63	49,33	51,01
K16	$\bar{K}$	1,16	0,95	0,61	0,65	0,73	0,92	1,00	0,97	1,01	1,39	1,02
	V	37,07	41,09	66,30	42,43	38,53	34,32	33,57	42,56	34,70	40,68	44,28
K17	$\bar{K}$	778,59	849,56	1156,48	1474,10	1780,96	1930,04	2006,71	2133,83	2190,62	2171,57	2212,93
	V	50,82	51,39	47,64	41,57	41,78	43,90	42,98	42,95	44,28	45,24	46,08
K18	$\bar{K}$	0,23	0,24	0,32	0,37	0,42	0,43	0,43	0,43	0,43	0,40	0,39
	V	48,86	48,63	43,26	36,13	37,24	36,02	37,16	39,05	39,70	43,69	45,68
K19	$\bar{K}$	0,08	0,06	0,05	0,06	0,08	0,08	0,10	0,05	0,05	0,04	0,04
	V	64,70	51,16	50,03	51,13	50,82	45,29	79,09	64,89	58,38	47,56	44,88
K20	$\bar{K}$	0,12	0,10	0,10	0,12	0,15	0,15	0,19	0,09	0,09	0,08	0,08
	V	61,89	54,35	57,88	61,46	54,68	52,08	94,86	64,70	63,72	47,26	43,52
K21	$\bar{K}$	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	V	278,96	310,79	285,67	249,23	226,38	286,43	262,01	295,01	246,26	340,54	327,70
K22	$\bar{K}$	175,08	134,05	132,97	265,14	320,12	378,49	365,91	390,79	337,49	170,06	160,94
	V	117,46	115,75	112,31	79,21	100,60	78,91	80,86	79,42	97,82	70,74	92,75
K23	$\bar{K}$	0,05	0,04	0,04	0,07	0,07	0,08	0,07	0,08	0,06	0,03	0,03
	V	105,26	108,46	105,87	74,75	75,26	62,85	70,60	65,67	82,29	64,02	86,81

Źródło: opracowanie własne (\* –  $\bar{K}$  – średnia arytmetyczna, V – współczynnik zmienności).

Wskaźniki do kolejnych etapów badań wybrane zgodnie z zasadami z przyjętych wskaźników przedstawia tabela 67.

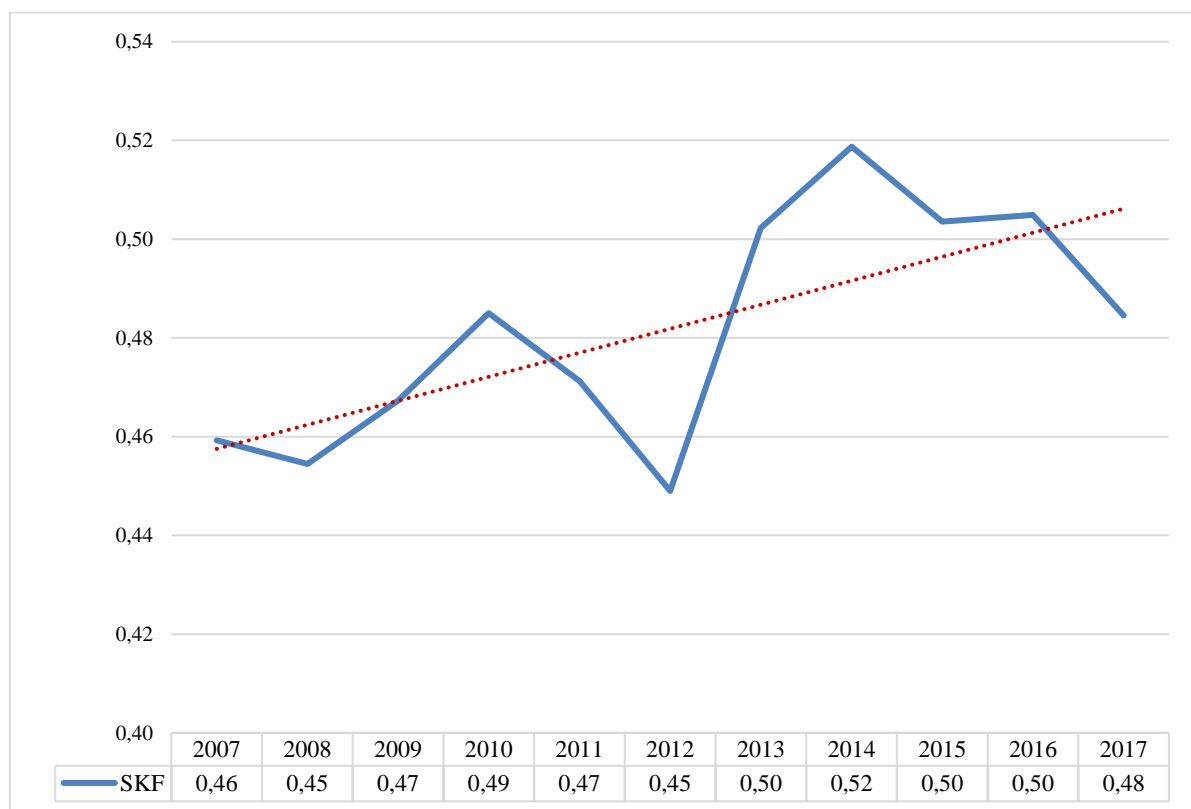
Tabela 67

*Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej miast na prawach powiatu w Polsce*

Rok	Wskaźnik													
2007	K2	K3	K4	K6	K7	K10	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2008	K2	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2009	K2	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2010	K2	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2011	K2	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K15	K16	K20	K21	K23	
2012	K3	K4	K6	K7	K10	K12	K13	K15	K16	K20	K21	K23		
2013	K2	K3	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2014	K2	K3	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K15	K17	K20	K21	K23	
2015	K2	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K15	K17	K20	K21	K23		
2016	K2	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2017	K2	K3	K4	K6	K7	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych zmiennych wyznaczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej SKF dla miast na prawach powiatu w poszczególnych latach. Poniżej wykres przedstawiający przebieg zmienności tej miary (rysunek 69).



Rysunek 69. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej miast na prawach powiatu.  
Źródło: opracowanie własne.

Wartość wyznaczonej miary SKF w kolejnych latach ulegała zmianom i wahała się od 0,45 do 0,52. Z powyższego wykresu wynika, że kondycja finansowa miast na prawach powiatu w badanym okresie wskazuje tendencję wzrostową. Obrazuje to linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym. Zróżnicowanie miernika syntetycznej SKF wyznaczonego dla poszczególnych miast na prawach powiatu przedstawia tabela 68.

Tabela 68

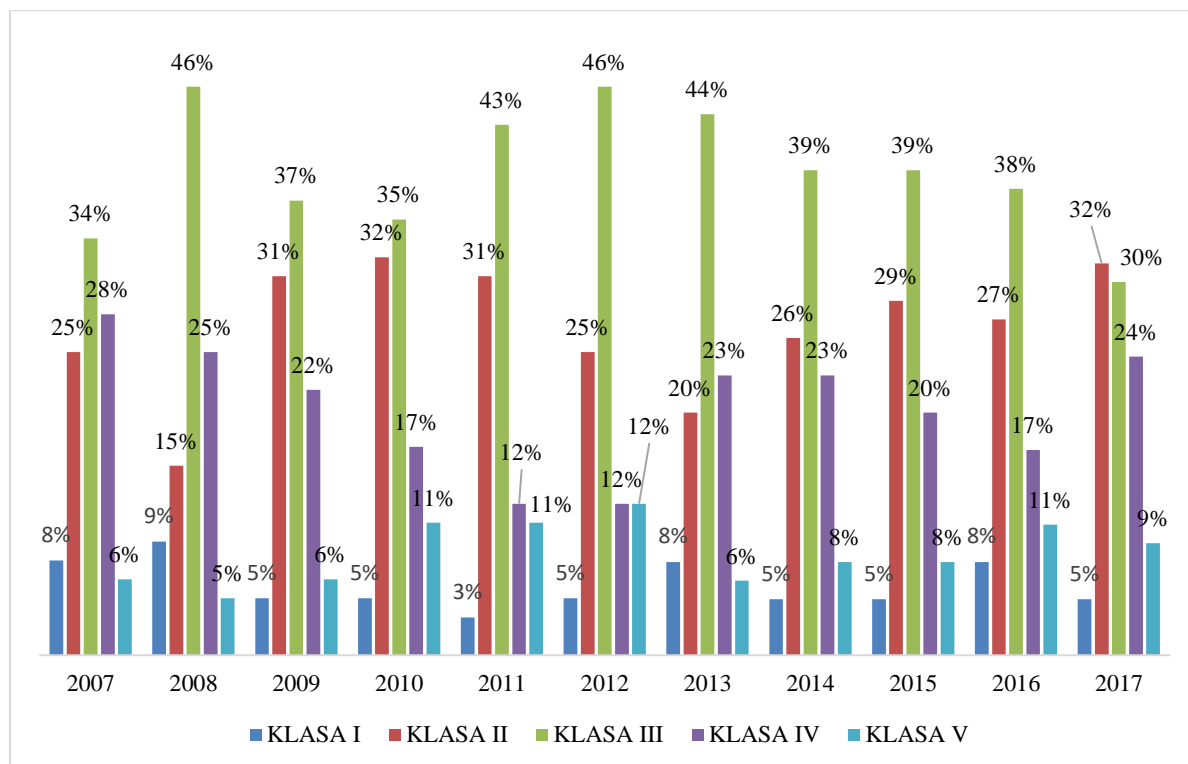
*Zróżnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej miast na prawach powiatu w latach 2007-2017*

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
średnia	0,459	0,454	0,467	0,485	0,471	0,449	0,502	0,519	0,504	0,505	0,485
mediana	0,460	0,447	0,465	0,478	0,463	0,443	0,496	0,512	0,501	0,504	0,472
minimum	0,335	0,323	0,322	0,347	0,317	0,289	0,323	0,345	0,293	0,346	0,344
maksimum	0,593	0,653	0,676	0,647	0,642	0,630	0,694	0,730	0,675	0,672	0,619
rozstęp	0,259	0,330	0,353	0,301	0,325	0,341	0,371	0,385	0,381	0,326	0,275
kwartył dolny	0,409	0,420	0,414	0,440	0,424	0,396	0,462	0,477	0,452	0,451	0,430
kwartył górny	0,514	0,509	0,506	0,527	0,498	0,486	0,542	0,564	0,554	0,555	0,547
odchylenie standardowe	0,067	0,071	0,066	0,063	0,070	0,076	0,069	0,067	0,074	0,072	0,071
współczynnik zmienności	14,522	15,641	14,084	12,993	14,863	16,869	13,711	13,002	14,767	14,299	14,657
współczynnik skośności	0,035	0,351	0,477	0,487	0,590	0,326	0,050	0,471	0,011	0,132	0,169

Źródło: opracowanie własne.

Z badań wynika, że miasta na prawach powiatu są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej (współczynnik zmienności wahał się pomiędzy 12,99% a 16,87%). Różnica pomiędzy miastami na prawach powiatu o najlepszej i najslabszej kondycji finansowej rosła do roku 2014, a potem zaczęła się zmniejszać. Porównując rok 2017 do 2014, a następnie rok 2014 do 2017, otrzymuje się, że różnica (rozstęp) wskaźników SKF dla gmin o najslabszej i najlepszej kondycji finansowej wzrosła o 84%, po czym spadła o 28,6%. W przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej kondycji finansowej, porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zwiększenie się różnicy (rozstęp międzykwartyłowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SKF. Różnica ta zwiększyła się o 11,6%. W całym badanym okresie rozkłady miernika SKF były prawoskośne, asymetria była słaba. Oznacza to, że dla nieznacznej większości gmin miernik ten miał wartość poniżej średniej.

Dla miast na prawach powiatu wyodrębniono pięć klas typologicznych. Do roku 2016 najwięcej, gdyż od 35% do 46%, miast na prawach powiatu miało średni poziom kondycji finansowej. W roku 2017 najwięcej, gdyż aż 32%, miast miało na niskim poziomie kondycję finansową. Pierwszą klasę gmin o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej tworzyło od 3% do 8% miast na prawach powiatu. Mało również było gmin o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej – stanowiły one od 5% do 12% badanych. W latach 2009-2012 i 2014-2017 liczba gmin o niskiej kondycji finansowej przewyższała liczbę gmin o wysokiej kondycji finansowej (rysunek 70).



Rysunek 70. Struktura miast na prawach powiatu według klasach typologicznych w latach 2007-2017. Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej, klasa II – gminy o niskim poziomie kondycji finansowej, klasa III – gminy o średniej kondycji finansowej, klasa IV – gminy o wysokiej kondycji finansowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej kondycji finansowej).

Analizując ranking miast na prawach powiatu o najwyższym poziomie kondycji finansowej, okazuje się, że na pierwszych miejscach rankingu są: Tychy w latach 2007-2010, 2012, Jastrzębie-Zdrój w roku 2011, Dąbrowa Górnicza w latach 2013-2014 oraz Gdańsk w latach 2015-2017. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,59 do 0,73.

Miasta na prawach powiatu na ostatnich miejscach tego rankingu to: Biała Podlaska w latach 2007, 2009, 2011, Chełm w latach 2008, 2010, 2013, Przemyśl w latach 2012, 2014-2016 i Siedlce w roku 2017. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,29 do 0,35.

### 5.2.2. Analiza kondycji finansowej gmin miejskich

W całym badanym okresie wśród wskaźników z grupy wskaźników w odniesieniu do dochodów największą zmiennością charakteryzowała się zmienna  $K_{23}$  – udział środków z Unii Europejskiej w dochodach ogółem, wartość tego wskaźnika wyniosła od 1,5% do 8,4%. Na podobnym poziomie kształtował się wskaźnik  $K_1$  – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem, średnio na poziomie 90,2% i wskaźnik  $K_6$  – udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, średnio na poziomie 27,6%. W grupie wskaźników w odniesieniu do wydatków wskaźnik  $K_{10}$  – udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na oświatę i wychowanie, pozostawał na stałym poziomie i wynosił średnio 55,7%. Wśród wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca największy wzrost odnotowała zmienna  $K_9$  – transfery bieżące na mieszkańca o 124%, porównując rok 2017 do roku 2007. Natomiast, porównując te lata, wartość zmiennej  $K_{22}$  – środki z Unii Europejskiej na mieszkańca, spadła o 2,7%. Ze wszystkich wskaźników najbardziej zróżnicowanym była zmienna  $K_{21}$  – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, wahając się od 0,3% do 3,1% (tabela 69).



Tabela 69

## Charakterystyka wskaźników gmin miejskich w latach 2007-2017

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
K1	$\bar{K}$	0,91	0,91	0,91	0,87	0,87	0,90	0,91	0,92	0,92	0,95	0,94
	V	9,89	8,47	6,74	9,86	10,36	8,38	6,66	6,36	7,05	4,85	5,03
K2	$\bar{K}$	0,62	0,62	0,59	0,56	0,56	0,57	0,59	0,59	0,59	0,54	0,53
	V	18,56	17,33	18,69	20,56	20,50	17,95	16,57	16,14	15,38	16,13	16,44
K3	$\bar{K}$	2347,63	2529,96	2526,29	2830,14	3019,07	3115,69	3141,30	3355,53	3406,45	3976,10	4262,92
	V	30,48	36,00	20,14	36,03	51,49	84,39	40,99	44,23	23,46	28,40	21,80
K4	$\bar{K}$	536,99	602,08	558,65	546,12	608,07	641,49	670,02	720,76	778,57	835,54	908,52
	V	41,50	40,19	43,66	41,17	37,08	37,82	36,65	35,49	33,97	33,34	32,92
K5	$\bar{K}$	0,20	0,19	0,13	0,15	0,16	0,14	0,14	0,15	0,15	0,13	0,12
	V	47,26	46,87	70,26	61,48	63,35	62,59	49,73	45,34	44,12	43,69	43,66
K6	$\bar{K}$	0,27	0,25	0,28	0,28	0,28	0,30	0,29	0,28	0,28	0,27	0,27
	V	27,44	27,58	27,40	27,13	28,47	25,97	24,04	24,45	24,41	23,71	24,03
K7	$\bar{K}$	0,11	0,11	0,05	0,03	0,05	0,05	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07
	V	65,39	69,09	134,89	208,45	119,12	84,89	61,72	55,34	48,68	45,79	50,86
K8	$\bar{K}$	253,84	266,61	130,53	97,27	204,18	196,66	232,27	264,90	281,94	345,50	312,29
	V	77,56	78,80	146,83	330,44	430,70	314,24	154,76	75,73	63,74	79,72	71,48
K9	$\bar{K}$	840,61	882,93	937,77	1025,87	1042,23	1074,13	1117,25	1172,62	1205,99	1698,34	1888,09
	V	28,45	28,92	28,99	34,97	28,94	26,64	27,40	26,32	23,94	19,39	18,26
K10	$\bar{K}$	0,58	0,57	0,56	0,55	0,55	0,56	0,56	0,55	0,55	0,56	0,54
	V	20,84	21,65	22,15	21,44	20,80	18,70	18,15	18,44	17,77	17,22	17,40
K11	$\bar{K}$	0,18	0,20	0,22	0,23	0,21	0,16	0,14	0,16	0,14	0,10	0,13
	V	53,99	46,17	43,45	38,62	48,33	57,74	57,84	51,25	58,96	51,01	45,72
K12	$\bar{K}$	0,44	0,44	0,45	0,45	0,47	0,47	0,47	0,46	0,46	0,40	0,38
	V	14,30	14,47	14,90	15,01	12,68	12,85	12,23	13,04	12,51	11,74	11,32
K13	$\bar{K}$	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
	V	74,20	73,91	71,16	58,97	53,91	51,14	54,31	49,54	54,95	54,69	59,19
K14	$\bar{K}$	16,86	22,13	22,71	30,33	45,39	56,63	45,42	37,14	30,69	26,93	25,77
	V	87,62	85,44	74,85	66,50	60,98	56,80	59,19	58,08	60,87	59,50	63,49
K15	$\bar{K}$	0,16	0,16	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	0,10	0,11	0,11	0,10
	V	49,64	47,05	79,13	84,18	80,23	58,54	42,62	43,72	37,51	38,49	45,90
K16	$\bar{K}$	1,50	1,09	0,62	0,67	0,92	1,07	2,55	1,25	1,57	1,77	1,25
	V	84,04	60,12	69,31	54,21	60,40	49,26	679,51	71,66	128,71	134,19	194,97
K17	$\bar{K}$	457,66	481,73	647,80	907,76	1036,03	1052,14	1036,47	1058,34	1009,40	941,00	968,31
	V	71,38	67,18	61,04	53,81	53,60	53,31	52,49	53,49	53,83	55,73	62,93
K18	$\bar{K}$	0,20	0,19	0,26	0,32	0,36	0,35	0,34	0,32	0,30	0,24	0,23
	V	60,90	62,16	54,20	47,56	46,20	44,20	42,68	42,34	45,00	50,90	55,48
K19	$\bar{K}$	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,05	0,05	0,04	0,04
	V	83,52	92,68	63,71	79,54	53,50	62,56	71,09	52,26	49,94	56,45	48,75
K20	$\bar{K}$	0,11	0,10	0,09	0,11	0,13	0,15	0,15	0,09	0,09	0,08	0,07
	V	81,00	85,28	67,21	77,04	64,60	73,09	74,53	54,76	52,66	56,81	50,45
K21	$\bar{K}$	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
	V	436,40	532,27	505,32	578,59	591,10	555,30	575,12	606,47	721,74	854,20	506,86
K22	$\bar{K}$	90,11	81,79	87,76	256,82	290,42	266,19	168,70	174,10	150,51	71,55	87,63
	V	253,81	457,82	172,15	138,18	137,76	314,37	162,06	160,31	157,08	291,45	331,97
K23	$\bar{K}$	0,03	0,02	0,03	0,08	0,08	0,07	0,05	0,05	0,04	0,02	0,02
	V	172,16	209,50	153,48	94,45	96,00	94,45	100,68	103,15	133,61	167,32	161,16

Źródło: opracowanie własne (\* –  $\bar{K}$  – średnia arytmetyczna, V – współczynnik zmienności).

Wybór zmiennych spośród zaproponowanych do analizy tych, które spełniają warunki formalne, przedstawia tabela 70.

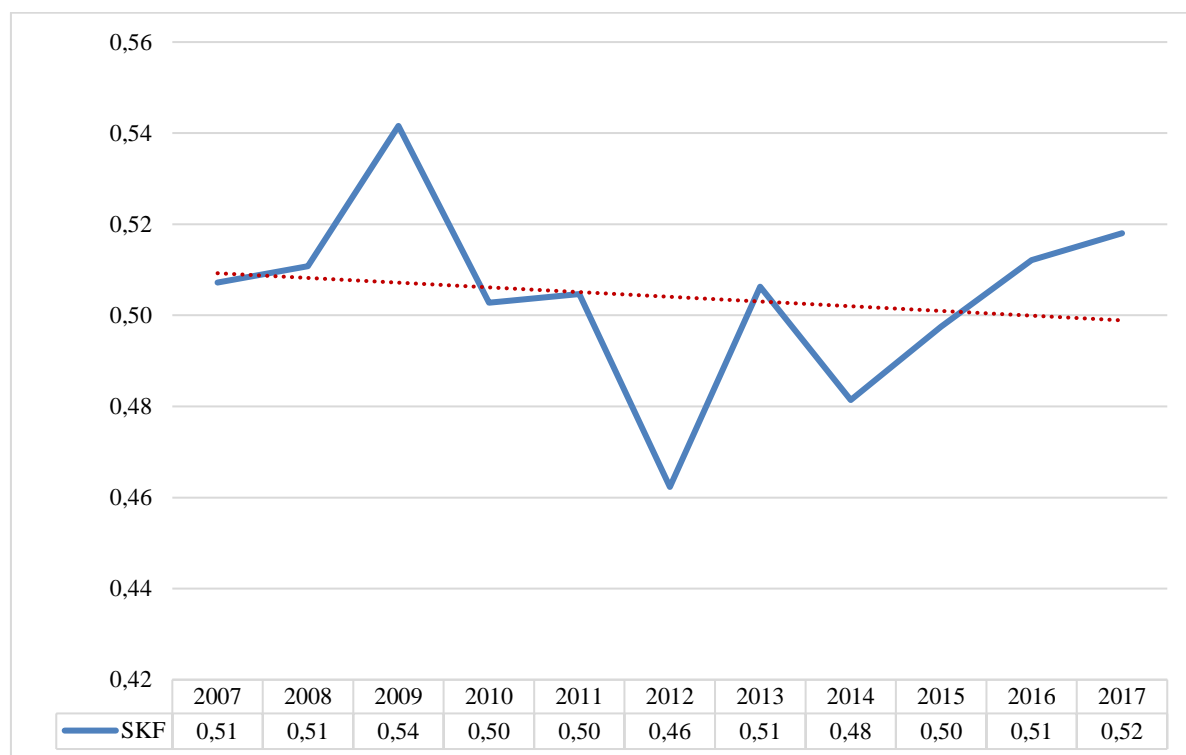
Tabela 70

Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin miejskich w Polsce

Rok	Wskaźnik															
2007	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23	
2008	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2009	K2	K4	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K14	K15	K16	K17	K20	K21	K23	
2010	K2	K4	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K15	K16	K17	K20	K21	K23
2011	K2	K4	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K15	K16	K17	K20	K21	K23
2012	K2	K4	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K15	K16	K17	K20	K21	K23
2013	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23
2014	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23
2015	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2016	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23
2017	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wskazanych powyżej wskaźników wyznaczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej SKF dla każdej gminy miejskiej w poszczególnych latach. Rysunek 71 przedstawiający przebieg zmienności miernika SKF.



Rysunek 71. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejskich.

Źródło: opracowanie własne.

Wartość wyznaczonej miary SKF w kolejnych latach ulegała zmianom i wahała się od 0,46 do 0,54. Z powyższego wykresu wynika, że kondycja finansowa gmin miejskich w badanym okresie wskazuje tendencję spadkową, choć jest ona bardzo słaba. Obrazuje to linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym, której współczynnik kierunkowy (-0,001) ma bardzo małą wartość. Zróżnicowanie miary syntetycznej SKF wyznaczonego dla poszczególnych gmin miejskich przedstawia tabela 71.

Tabela 71

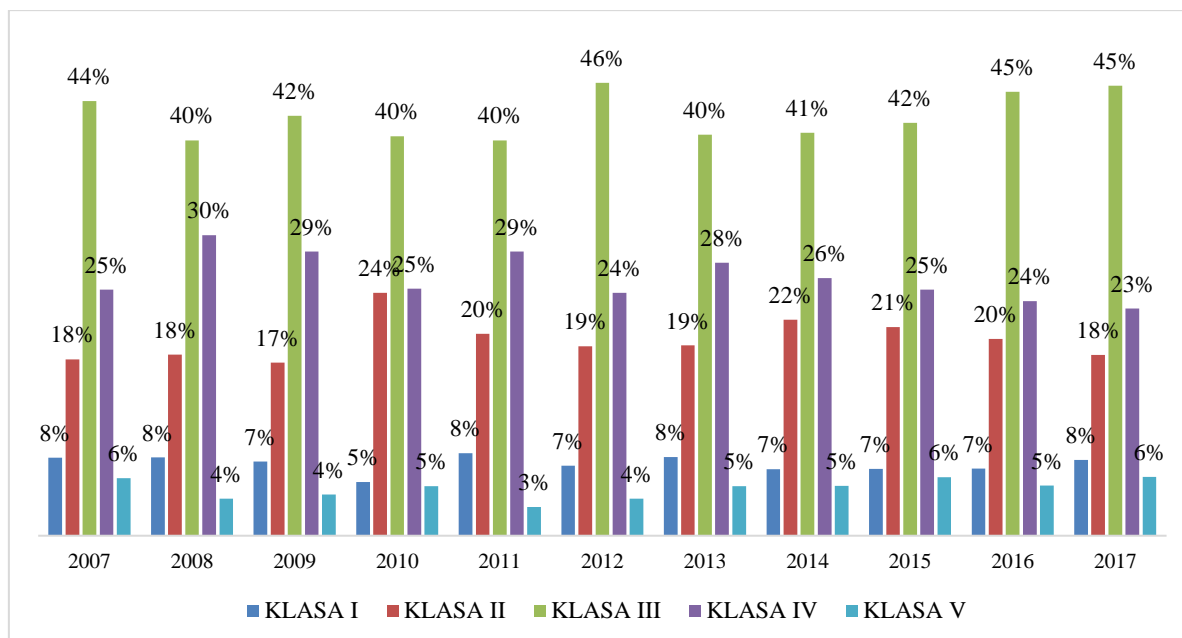
Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejskich w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,507	0,511	0,542	0,503	0,505	0,462	0,506	0,481	0,498	0,512	0,518
mediana	0,506	0,515	0,547	0,503	0,508	0,465	0,510	0,479	0,499	0,513	0,518
minimum	0,320	0,273	0,308	0,364	0,288	0,284	0,335	0,321	0,318	0,309	0,345
maksimum	0,629	0,621	0,722	0,725	0,686	0,729	0,691	0,603	0,621	0,685	0,667
rozstęp	0,309	0,348	0,414	0,361	0,398	0,446	0,356	0,281	0,303	0,376	0,322
kwartyl dolny	0,481	0,484	0,517	0,472	0,473	0,435	0,474	0,454	0,470	0,478	0,488
kwartyl górny	0,546	0,548	0,575	0,531	0,541	0,495	0,545	0,514	0,532	0,547	0,553
odchylenie standardowe	0,051	0,051	0,051	0,047	0,051	0,053	0,059	0,049	0,051	0,056	0,056
współczynnik zmienności	10,005	10,018	9,484	9,321	10,049	11,558	11,569	10,149	10,182	11,015	10,830
współczynnik skośności	-0,520	-0,894	-0,694	0,323	-0,511	-0,149	-0,367	-0,269	-0,450	-0,394	-0,122

Źródło: opracowanie własne.

Z badań wynika, że gminy miejskie są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej (współczynnik zmienności wahał się pomiędzy 9,32% a 11,56%), a w latach 2009 i 2010 można nawet uznać, że gminy nie były zróżnicowane pod tym względem (współczynnik zmienności był poniżej 10%). Nieznacznie rośnie różnica pomiędzy gminami o najlepszej i najslabszej kondycji finansowej. Porównując rok 2017 do 2007, otrzymuje się, że różnica (rozstęp) mierników SKF dla gmin o najslabszej i najlepszej kondycji finansowej wzrosła o 4,2%. W przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej kondycji finansowej, porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartylowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SKF. Różnica ta zwiększyła się o 0,6%. Rozkłady miernika SKF były lewoskośne, z wyjątkiem roku 2010. Asymetria w całym badanym okresie była słaba. Oznacza to, że w nieznacznej większości gmin SKF miał wartość powyżej średniej, a wyjątek stanowił rok 2010, kiedy to nieznaczna większość gmin miała ten miernik poniżej średniej.

Dla gmin miejskich również wyodrębniono pięć klas typologicznych (rysunek 72).



Rysunek 72. Struktura gmin miejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej, klasa II – gminy o niskim poziomie kondycji finansowej, klasa III – gminy o średniej kondycji finansowej, klasa IV – gminy o wysokiej kondycji finansowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej kondycji finansowej).

Najwięcej gmin miejskich miało średni poziom kondycji finansowej. Stanowiły one od 40% do 46% wszystkich gmin miejskich. Pierwszą klasę gmin o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej tworzyło od 7% do 8% gmin miejskich. Mało również było gmin miejskich o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej, stanowiły one od 3% do 6% badanych. Liczba gmin o wysokiej kondycji finansowej przewyższała liczbę gmin o niskiej kondycji finansowej. Różnica ta niestety maleje i w latach 2014-2017 wyniosła ok. 4%.

Na pierwszych miejscach rankingu gmin miejskich o najwyższym poziomie kondycji finansowej pojawiały się następujące gminy: Miasteczko Śląskie w latach 2007-2008, Imielin w roku 2009, Krynica Morska w latach 2010-2014, 2016, Szklarska Poręba w latach 2015 i 2017. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,60 do 0,73.

Gminy na ostatnich miejscach tego rankingu to: Górowo Iławeckie w latach 2007-2009, 2011-2012, 2016-2017, Sejny w roku 2010, Rejowiec Fabryczny w roku 2013 i Łaskarzew w latach 2014-2015. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,27 do 0,36.

Spośród gmin miejskich o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej w roku 2007, 35,7% pozostało nadal w tej samej klasie w roku 2017. Z kolei 42,1% gmin z klasy I – o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej w roku 2007, pozostało w tej samej klasie w roku 2017.

### **5.2.3. Analiza kondycji finansowej gmin wiejskich**

W latach 2007-2017 powyższe wskaźniki wyznaczone dla gmin wiejskich ulegały zmianom w czasie. Zmiany te dla wskaźników odnoszących się do dochodów nie były znaczące. Największe skoki odnotował wskaźnik  $K_{23}$  – udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem, wahając się od 1,1% do 8,9%. Dużą zmiennością charakteryzował się również wskaźnik  $K_7$  – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, który wahał się od 7,2% do 12,8%. Również zmienna  $K_{15}$  – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem, przyjmowała wartości od 8,2% do 14,3%. Pozostałe zmienne w tej grupie w całym okresie były na podobnym poziomie. Wskaźniki z grupy w odniesieniu do wydatków miały duże wahania, jedyny wskaźnik na stałym poziomie to  $K_{10}$  – udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na oświatę i wychowanie, średnia jego wartość wyniosła 68,4%. Dużą zmiennością charakteryzował się współczynnik  $K_{21}$  – obciążenie dochodów własnych, obsługa zadłużenia wynosiła od 0,3% do 2,5%. Wartości wszystkich wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca wrosły, porównując lata 2007 i 2017. Najbardziej wzrosła wartość wskaźnika  $K_{17}$  – zobowiązania ogółem na mieszkańca, aż o 164%. Najmniej wzrosła wartość  $K_8$  – nadwyżka operacyjna na mieszkańca, o 54,4% (tabela 72).

Tabela 72

## Charakterystyka wskaźników gmin wiejskich w latach 2007-2017

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
K1	$\bar{K}$	0,94	0,95	0,94	0,91	0,89	0,90	0,92	0,92	0,91	0,97	0,96
	V	6,98	5,21	6,43	8,93	9,92	8,26	7,27	7,23	7,92	3,67	4,41
K2	$\bar{K}$	0,36	0,36	0,33	0,33	0,34	0,35	0,37	0,38	0,39	0,34	0,34
	V	39,39	38,93	41,91	43,46	41,40	39,12	36,77	34,95	33,41	35,62	36,58
K3	$\bar{K}$	2302,72	2536,24	2681,08	2956,35	3113,75	3222,20	3284,12	3427,92	3552,90	4059,61	4453,49
	V	43,01	40,43	39,36	48,39	41,13	44,43	39,35	39,25	39,08	33,04	31,89
K4	$\bar{K}$	245,99	293,37	267,66	273,38	313,73	337,98	366,11	401,75	443,25	485,96	540,44
	V	69,16	66,03	78,09	85,95	70,63	63,15	61,69	57,95	57,34	55,76	55,52
K5	$\bar{K}$	0,17	0,18	0,17	0,16	0,17	0,17	0,16	0,16	0,18	0,13	0,13
	V	51,58	44,93	53,20	66,87	58,13	52,93	48,67	48,99	47,86	47,35	48,35
K6	$\bar{K}$	0,27	0,23	0,25	0,25	0,24	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24	0,24
	V	38,19	43,42	42,56	42,58	43,61	42,57	41,58	41,61	42,55	41,10	43,07
K7	$\bar{K}$	0,12	0,13	0,11	0,07	0,07	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10	0,09
	V	59,79	53,87	63,44	98,24	82,38	64,16	51,93	59,33	57,14	47,62	51,33
K8	$\bar{K}$	280,56	338,75	305,96	240,58	240,49	292,92	334,43	338,94	352,56	420,07	433,19
	V	190,48	171,67	180,94	266,67	217,95	212,80	136,71	189,28	145,20	111,81	108,04
K9	$\bar{K}$	1386,66	1536,49	1653,53	1787,60	1756,70	1822,27	1845,43	1865,77	1866,04	2520,45	2770,40
	V	21,32	22,06	22,86	37,07	23,62	22,44	22,81	22,95	22,30	19,72	19,77
K10	$\bar{K}$	0,72	0,72	0,72	0,69	0,68	0,69	0,68	0,66	0,67	0,67	0,63
	V	15,13	15,04	16,30	17,09	15,93	14,89	14,85	15,04	14,71	14,20	15,15
K11	$\bar{K}$	0,16	0,17	0,21	0,25	0,22	0,17	0,16	0,18	0,16	0,10	0,14
	V	60,78	51,34	47,99	42,15	50,10	53,59	55,94	49,75	57,92	59,11	51,31
K12	$\bar{K}$	0,47	0,47	0,48	0,47	0,48	0,49	0,48	0,47	0,48	0,40	0,38
	V	9,72	9,70	9,56	11,38	10,06	10,00	10,62	11,05	10,92	10,81	10,86
K13	$\bar{K}$	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
	V	91,97	98,16	97,35	86,71	70,20	66,48	68,70	80,01	80,12	99,70	86,86
K14	$\bar{K}$	12,13	15,77	15,94	22,55	37,59	48,68	38,34	33,37	28,43	26,25	23,29
	V	100,75	117,87	138,93	117,40	77,92	74,44	82,36	137,63	123,33	244,37	103,50
K15	$\bar{K}$	0,13	0,14	0,12	0,08	0,08	0,09	0,11	0,10	0,10	0,11	0,10
	V	55,24	48,92	57,86	86,40	75,19	59,30	47,66	54,08	53,31	44,73	51,18
K16	$\bar{K}$	1,53	1,27	1,09	0,63	1,01	1,53	1,63	1,13	1,50	2,05	5,51
	V	175,40	71,54	737,35	86,91	216,27	223,29	291,07	77,13	94,85	290,14	3081,08
K17	$\bar{K}$	331,11	352,70	463,81	790,03	944,05	926,26	925,98	963,66	909,59	838,34	875,29
	V	90,10	97,28	93,81	67,83	64,34	67,19	116,18	118,97	126,67	123,59	98,53
K18	$\bar{K}$	0,14	0,14	0,17	0,27	0,31	0,29	0,28	0,28	0,25	0,20	0,20
	V	83,24	87,42	81,44	62,34	58,05	59,05	62,77	68,07	80,58	84,93	89,95
K19	$\bar{K}$	0,05	0,04	0,04	0,05	0,08	0,09	0,09	0,06	0,06	0,04	0,04
	V	84,12	80,57	87,13	77,71	69,80	64,29	82,45	69,06	72,63	128,20	76,96
K20	$\bar{K}$	0,16	0,14	0,14	0,18	0,28	0,30	0,27	0,17	0,18	0,14	0,12
	V	88,76	85,46	148,41	92,09	89,10	81,35	93,12	77,89	77,57	106,24	73,72
K21	$\bar{K}$	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01
	V	517,11	575,03	592,55	758,55	709,81	802,10	859,04	884,27	928,13	1150,61	1087,78
K22	$\bar{K}$	58,78	33,80	71,21	203,11	301,71	271,26	212,66	232,78	260,49	47,36	109,27
	V	228,37	215,25	253,82	139,36	116,60	100,38	129,48	115,43	116,17	232,91	139,28
K23	$\bar{K}$	0,02	0,01	0,02	0,06	0,09	0,08	0,06	0,06	0,07	0,01	0,02
	V	185,69	198,40	183,05	112,37	89,26	83,10	94,16	93,13	95,05	219,91	127,78

Źródło: opracowanie własne (\* –  $\bar{K}$  – średnia arytmetyczna, V – współczynnik zmienności).

Zgodnie z opisem badań w punkcie 4.1, przeprowadzono procedurę doboru wskaźników z proponowanych (tabela 88) do modelu. Odrzucano te wskaźniki, które nie spełniły warunków zmienności względem badanych JST, a także te o małej pojemności informacyjnej, czyli silnie skorelowane ze sobą. Wybrane wskaźniki przedstawia tabela 73.

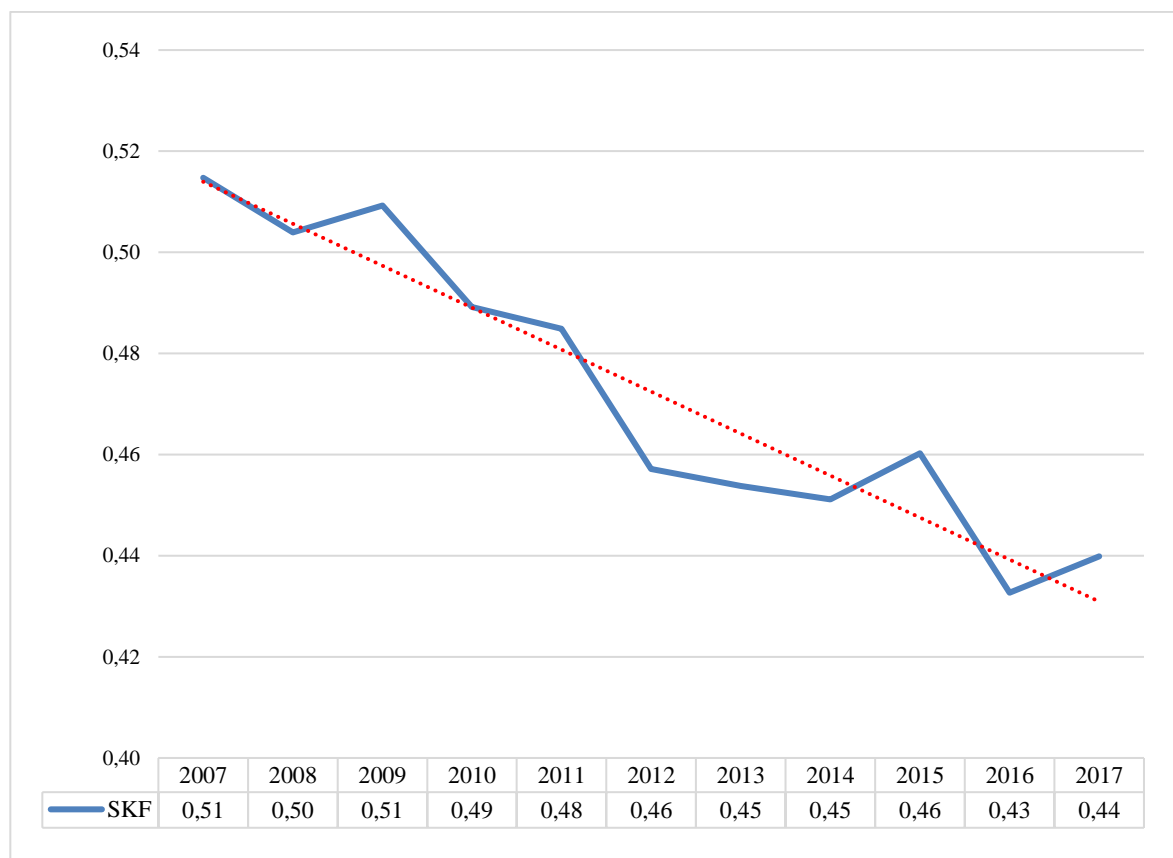
Tabela 73

Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce

Rok	Wskaźnik																	
2007	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K14	K16	K17	K20	K21	K23			
2008	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K13	K14	K16	K17	K20	K21	K23		
2009	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K13	K14	K16	K17	K19	K20	K21	K23	
2010	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K14	K16	K17	K19	K20	K21	K23
2011	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K19	K20	K21	K23	
2012	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K13	K16	K17	K20	K21	K23			
2013	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23		
2014	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K19	K20	K21	K23	
2015	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23		
2016	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K19	K20	K21	K23	
2017	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23		

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wymienionych wskaźników wyznaczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej w poszczególnych latach. Zmianę tego wskaźnika przedstawia rysunek 73.



Rysunek 73. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin wiejskich.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: SKF – miara syntetyczna kondycji finansowej).

Z powyższego wykresu wynika, że kondycja finansowa gmin wiejskich w badanym okresie stopniowo się pogarsza. Świadczy o tym spadek wartości miary syntetycznej kondycji finansowej SKF z poziomu 0,51 do 0,44. Linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym wskazuje na tendencję spadkową. Gminy wiejskie pod względem kondycji finansowej są zróżnicowane. Zróżnicowanie miary SKF przedstawia tabela 74.

Tabela 74

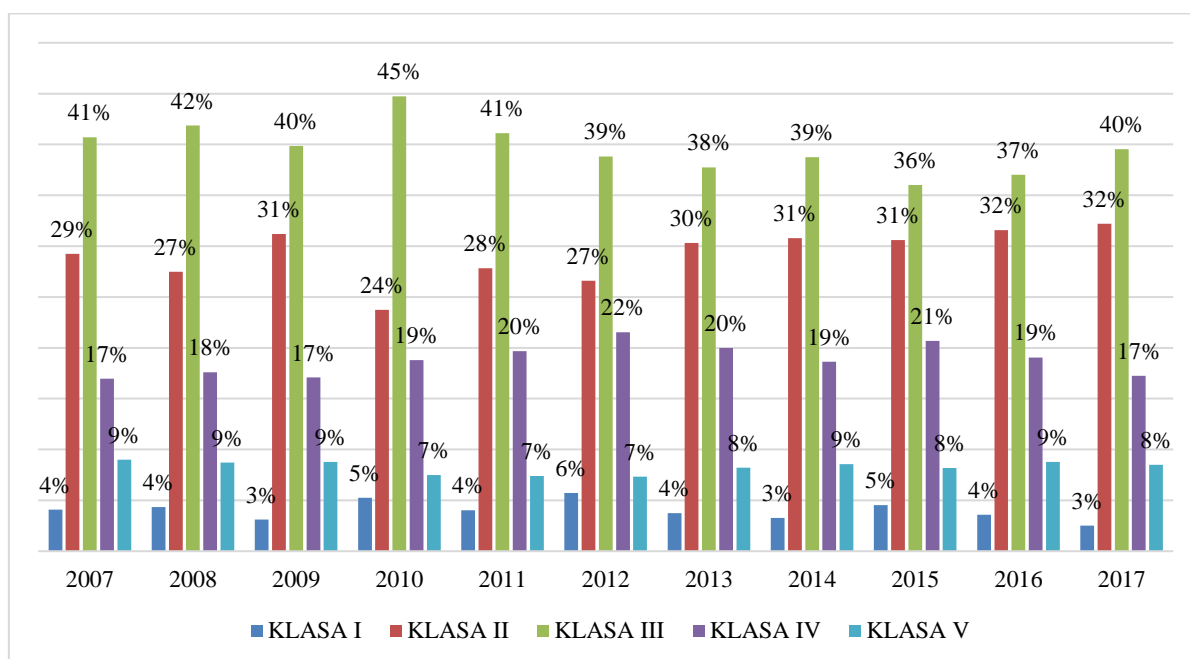
Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin wiejskich w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,515	0,504	0,509	0,489	0,485	0,457	0,454	0,451	0,460	0,433	0,440
mediana	0,507	0,498	0,498	0,486	0,479	0,452	0,444	0,442	0,453	0,422	0,431
minimum	0,344	0,340	0,356	0,356	0,345	0,271	0,307	0,312	0,318	0,245	0,299
maksimum	0,729	0,732	0,746	0,686	0,714	0,671	0,737	0,705	0,678	0,767	0,701
rozstęp	0,385	0,392	0,390	0,330	0,369	0,400	0,431	0,393	0,360	0,522	0,402
kwartyl dolny	0,479	0,468	0,469	0,463	0,455	0,417	0,411	0,413	0,420	0,377	0,405
kwartyl górny	0,543	0,535	0,541	0,512	0,511	0,497	0,491	0,485	0,497	0,480	0,466
odchylenie standardowe	0,053	0,056	0,059	0,043	0,045	0,059	0,062	0,055	0,056	0,075	0,050
współczynnik zmienności	10,366	11,056	11,636	8,737	9,289	13,008	13,706	12,095	12,164	17,356	11,406
współczynnik skośności	0,691	0,546	0,854	0,484	0,693	0,307	0,712	0,713	0,507	0,661	0,938

Źródło: opracowanie własne.

Z badań wynika, że gminy wiejskie są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej, a w latach 2010 i 2011 można nawet uznać, że gminy te nie były zróżnicowane w tym względzie (współczynnik zmienności był poniżej 10%). Nieznacznie rośnie różnica między gminami o najlepszej i najslabszej kondycji finansowej. Porównując rok 2017 do 2007, otrzymuje się, że różnica (rozstęp) mierników SKF dla gmin o najslabszej i najlepszej kondycji finansowej wzrosła o 4,3%. Odwrotna jest sytuacja w przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej oraz 25% gmin o najwyższej kondycji finansowej. Porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartyłowy) między gminą o najwyższym i najniższym SKF. Różnica ta wyniosła 4,2%. We wszystkich badanych latach rozkłady wskaźnika SKF były prawoskośne. Współczynnik asymetrii był w przedziale od 0,31 do 0,84, co oznacza, że nieznaczna większość gmin miała kondycję finansową poniżej średniej.

Na podstawie wyznaczonego miernika SKF wyodrębniono pięć klas typologicznych (rysunek 74).



Rysunek 74. Struktura gmin wiejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej, klasa II – gminy o niskim poziomie kondycji finansowej, klasa III – gminy o średniej kondycji finansowej, klasa IV – gminy o wysokiej kondycji finansowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej kondycji finansowej).

Klasa I obejmowała gminy wiejskie o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej. Gminy te stanowiły od 3% do 4% ogółu gmin wiejskich. Mało również było gmin o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej – stanowiły one od 7% do 9%. Najwięcej gmin należało do klasy III, która obejmowała gminy o średnim poziomie kondycji finansowej. Takie gminy stanowiły od 36% do 45% gmin wiejskich. Liczba gmin o niskiej kondycji finansowej w każdym okresie przewyższała liczbę gmin o wysokim poziomie kondycji finansowej, największa różnica była w roku 2017 i wynosiła 15%, a najmniejsza w roku 2010 – 5%.

Bardzo wysoką kondycję finansową posiadała gmina Kleszczów – jej wskaźnik SKF był najwyższy ze wszystkich gmin wiejskich w latach 2008, 2010-2014 i 2016-2017. Kolejną gminą o bardzo wysokiej kondycji finansowej były Koberzyce, które z 26. pozycji w roku 2007 przesunęły się na 2. pozycję w latach 2012-2014 i 2016-2017. Równie wysoką pozycję w rankingu gmin wiejskich zajmowała gmina Mielnik, 3. miejsce w latach 2007-2009, 2012, 2014, 2017, a nawet miejsce 1. w roku 2015. Największy spadek w rankingu z pozycji czołowej odnotowała gmina Lubin z miejsca 1. w roku 2007 na 22 w roku 2017, choć jest to bardzo dobre miejsce i kondycja gminy jest nadal na bardzo wysokim poziomie. Spośród gmin o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej w roku 2007, tylko 55% gmin znalazło się w grupie gmin o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej w roku 2017.

Wśród gmin o bardzo niskiej kondycji finansowej znalazła się gmina Raciechowice, zajmując ostatnie miejsce w rankingu w latach 2012, 2016-2017. Ostatnie miejsca zajmowały także gminy: Grunwald w roku 2007, Banie Mazurskie w roku 2008, Rzepiennik Strzyżewski w roku 2009, Raba Wyżna w roku 2010, Pątnów w roku 2011, Potworów w roku 2013 oraz Żegocina w roku 2014. Gminy te w całym badanym okresie należały do klas gmin o bardzo niskim lub niskim poziomie kondycji finansowej. Spośród gmin o bardzo niskiej kondycji finansowej w roku 2007, tylko 31% z nich znajdowało się również w roku 2017 w tej samej klasie I, czyli o najniższej kondycji finansowej.

#### **5.2.4. Analiza kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich**

Dla tej grupy gmin spośród wskaźników w odniesieniu do dochodów najbardziej zmieniał się wskaźnik  $K_{23}$  – udział środków z Unii Europejskiej w dochodach ogółem – od 1,2% do 8,0%. Na stałym poziomie były wskaźniki  $K_1$  – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem – wartość wskaźnika od 88,6% do 96,0% i  $K_6$  – udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych od 27,1% do 30,5%. W grupie wskaźników, w odniesieniu do wydatków, na podobnym poziomie kształtował się wskaźnik  $K_{10}$  – udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na oświatę i wychowanie; średnia jego wartość wyniosła 63,3%. Porównując lata 2007 i 2017 w grupie wskaźników na mieszkańca największy wzrost odnotował wskaźnik  $K_{17}$  – zobowiązania ogółem na mieszkańca o 146%, zaś najmniejszy  $K_{22}$  – środki z Unii Europejskiej na mieszkańca o 36% (tabela 75).



Tabela 75

## Charakterystyka wskaźników gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
K1	$\bar{K}$	0,93	0,93	0,93	0,89	0,89	0,90	0,92	0,92	0,92	0,96	0,95
	V	6,33	5,74	6,66	9,12	9,08	8,31	6,38	6,84	6,58	3,99	4,12
K2	$\bar{K}$	0,45	0,46	0,43	0,42	0,43	0,44	0,46	0,46	0,47	0,42	0,41
	V	30,59	30,53	33,41	34,15	32,62	31,11	29,31	27,46	26,23	27,78	28,61
K3	$\bar{K}$	2230,84	2459,93	2625,23	2821,64	2975,53	3110,29	3169,58	3280,02	3396,20	3926,46	4299,50
	V	20,36	20,75	53,30	24,72	34,04	40,41	39,19	23,03	19,00	16,05	16,67
K4	$\bar{K}$	336,30	386,89	354,02	349,12	400,27	427,57	456,04	494,85	539,60	582,64	644,17
	V	57,31	52,35	60,21	56,99	56,00	62,04	51,42	46,45	45,20	43,44	42,88
K5	$\bar{K}$	0,17	0,17	0,15	0,15	0,16	0,15	0,15	0,15	0,16	0,13	0,12
	V	47,95	46,25	59,72	67,99	58,88	57,54	50,19	61,32	46,78	46,71	48,00
K6	$\bar{K}$	0,30	0,27	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,29	0,28	0,28
	V	26,80	29,84	28,85	30,25	30,67	30,24	28,81	28,93	28,48	29,02	30,83
K7	$\bar{K}$	0,10	0,11	0,08	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08
	V	58,71	56,72	86,99	134,06	86,16	69,32	55,38	94,38	54,18	50,67	54,93
K8	$\bar{K}$	234,65	271,47	269,10	154,74	199,79	222,21	283,01	259,88	304,74	371,96	371,33
	V	77,49	68,97	465,57	186,87	254,55	111,82	179,03	125,54	68,10	61,61	65,27
K9	$\bar{K}$	1165,49	1272,91	1360,05	1465,42	1453,16	1512,64	1535,75	1565,33	1592,37	2182,49	2402,30
	V	26,16	27,86	28,02	29,18	27,36	27,17	27,02	26,28	24,51	21,18	20,47
K10	$\bar{K}$	0,66	0,66	0,65	0,63	0,63	0,64	0,63	0,62	0,62	0,63	0,59
	V	17,71	17,74	18,35	18,90	17,55	17,02	16,86	16,69	15,97	15,79	17,36
K11	$\bar{K}$	0,16	0,18	0,21	0,24	0,22	0,17	0,15	0,17	0,15	0,10	0,14
	V	54,18	47,91	41,50	40,73	45,40	54,65	55,74	46,81	57,27	52,26	47,14
K12	$\bar{K}$	0,45	0,45	0,46	0,45	0,47	0,47	0,47	0,46	0,46	0,39	0,37
	V	10,11	10,41	10,47	10,77	9,93	10,58	10,66	10,83	10,54	10,28	10,16
K13	$\bar{K}$	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
	V	71,02	75,90	79,71	65,04	55,63	52,82	57,41	58,51	59,29	67,27	71,60
K14	$\bar{K}$	15,89	21,09	21,55	29,58	46,76	60,05	47,39	39,88	33,39	30,47	29,59
	V	78,20	82,11	84,26	68,22	60,24	57,03	60,39	62,92	64,45	70,04	74,54
K15	$\bar{K}$	0,13	0,14	0,11	0,07	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10
	V	49,63	45,96	66,69	93,49	66,36	56,10	45,59	78,43	46,43	45,09	48,14
K16	$\bar{K}$	1,34	1,15	0,91	0,61	0,85	1,31	1,52	1,05	1,37	1,60	1,19
	V	90,92	69,90	500,93	65,43	61,51	129,89	196,20	48,32	58,53	61,09	141,26
K17	$\bar{K}$	435,57	461,66	616,78	929,20	1085,23	1091,23	1082,70	1116,92	1078,84	1021,55	1073,55
	V	69,27	71,86	66,04	53,16	49,81	50,37	52,50	54,78	58,89	61,47	73,32
K18	$\bar{K}$	0,19	0,19	0,24	0,33	0,37	0,36	0,35	0,34	0,32	0,26	0,25
	V	62,85	66,58	60,55	47,29	45,18	45,95	47,30	48,59	52,95	57,31	69,57
K19	$\bar{K}$	0,06	0,06	0,05	0,06	0,08	0,09	0,10	0,06	0,06	0,05	0,04
	V	66,86	67,71	62,12	65,63	54,95	58,84	78,91	72,37	78,46	73,69	82,39
K20	$\bar{K}$	0,15	0,13	0,13	0,16	0,21	0,24	0,23	0,13	0,14	0,12	0,11
	V	73,30	71,42	72,46	75,72	71,92	71,67	83,23	83,99	82,95	79,36	85,43
K21	$\bar{K}$	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
	V	362,95	447,37	465,70	527,73	348,98	382,86	437,35	514,13	839,75	973,41	642,96
K22	$\bar{K}$	64,25	40,13	75,93	214,53	257,00	255,40	176,47	192,87	181,90	50,85	87,88
	V	183,69	232,77	230,13	136,89	126,88	127,90	112,59	192,32	121,94	222,34	147,76
K23	$\bar{K}$	0,03	0,02	0,03	0,07	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,01	0,02
	V	161,75	190,53	174,07	103,75	90,76	91,08	97,60	107,15	103,41	201,95	139,30

Źródło: opracowanie własne (\* –  $\bar{K}$  – średnia arytmetyczna, V – współczynnik zmienności).

Na podstawie przeprowadzonej analizy spośród p wskaźników wybrano te, które spełniają warunki formalne. Tabela 76 przedstawia te wskaźniki.

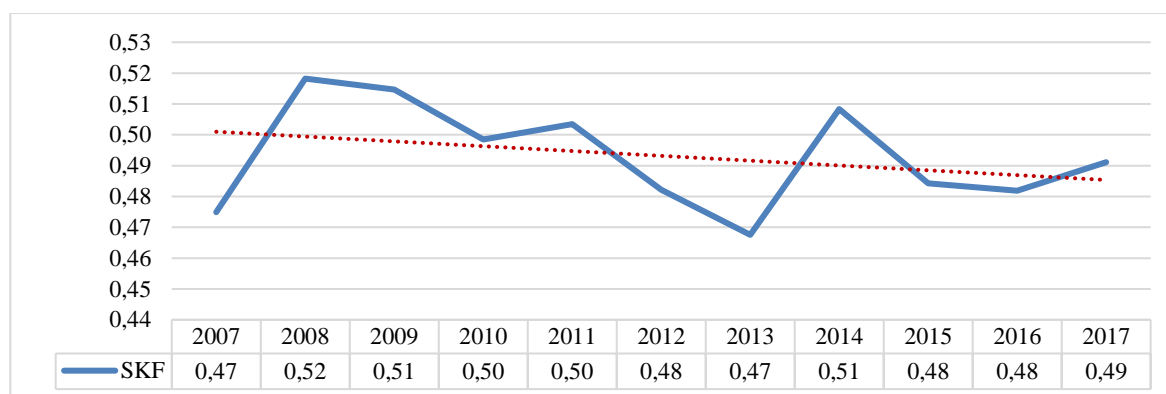
Tabela 76

Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce

Rok	Wskaźnik															
2007	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23	
2008	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23	
2009	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K19	K20	K21	K23
2010	K2	K4	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K19	K20	K21	K23
2011	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K14	K16	K17	K19	K20	K21	K23
2012	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23
2013	K2	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	K14	K16	K17	K20	K21	K23
2014	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K22	
2015	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2016	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	
2017	K2	K4	K5	K6	K7	K9	K10	K11	K12	K13	K16	K17	K20	K21	K23	

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wskazanych wskaźników wyznaczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej w poszczególnych latach. Rysunek 75 przedstawia przebieg zmienności tego miernika.



Rysunek 75. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich.

Źródło: opracowanie własne.

Wartość wyznaczonej miary SKF w kolejnych latach ulegała zmianom i wahała się od 0,47 do 0,52. Z powyższego wykresu wynika, że kondycja finansowa gmin miejsko-wiejskich w badanym okresie wykazuje tendencję spadkową. Obrazuje to linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym. Zróżnicowanie miernika syntetycznej SKF wyznaczonego dla poszczególnych gmin miejsko-wiejskich przedstawia tabela 77.

Tabela 77

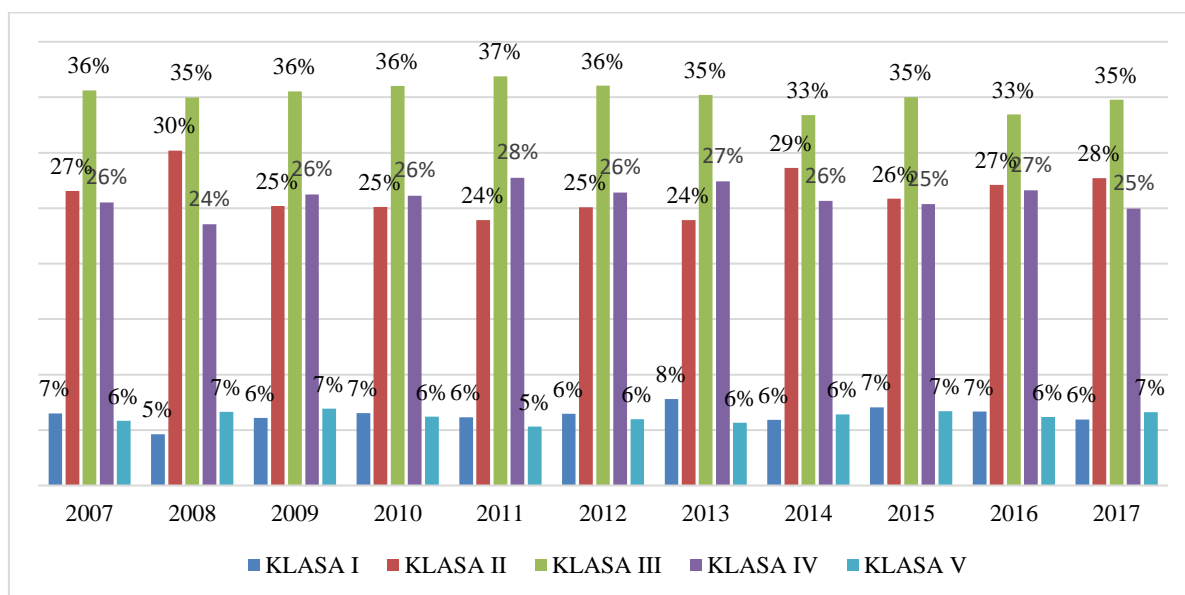
Zróżnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,475	0,518	0,515	0,498	0,503	0,482	0,468	0,508	0,484	0,482	0,491
mediana	0,473	0,516	0,512	0,500	0,504	0,482	0,469	0,506	0,485	0,480	0,491
minimum	0,290	0,372	0,345	0,341	0,277	0,276	0,286	0,316	0,318	0,302	0,336
maksimum	0,722	0,696	0,683	0,670	0,725	0,655	0,627	0,738	0,666	0,670	0,687
rozszerzenie	0,432	0,324	0,338	0,329	0,447	0,379	0,340	0,422	0,348	0,369	0,351
kwartyl dolny	0,417	0,471	0,460	0,458	0,461	0,436	0,422	0,449	0,430	0,429	0,448
kwartyl górny	0,527	0,561	0,569	0,537	0,554	0,530	0,520	0,569	0,538	0,535	0,534
odchylenie standardowe	0,076	0,063	0,071	0,055	0,066	0,063	0,068	0,081	0,070	0,070	0,060
współczynnik zmienności	15,929	12,221	13,809	10,956	13,057	12,965	14,459	15,856	14,397	14,515	12,271
współczynnik skośności	0,226	0,314	0,041	-0,028	-0,200	-0,003	-0,116	0,148	0,034	0,106	0,229

Źródło: opracowanie własne.

Z badań wynika, że gminy miejsko-wiejskie są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej (współczynnik zmienności wahał się między 10,96% a 15,93%). Nieznacznie maleje różnica pomiędzy gminami o najlepszej i najłabszej kondycji finansowej. Porównując rok 2017 do 2007, otrzymuje się, że różnica (rozstęp) miar SKF dla gmin o najłabszej i najlepszej kondycji finansowej spadła o 18,8%. Podobna sytuacja jest również w przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej kondycji finansowej. Porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartyłowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SKF. Różnica ta zmniejszyła się o 22,0%. W latach 2010-2013 rozkłady miernika SKF były lewoskośne, ale bardzo słabe, co oznacza, że niewiele gmin wskaźnik ten miało powyżej średniej, w pozostałych latach było na odwrót. Asymetria też była słaba, czyli dla nieznacznej większości gmin miernik SKF miał wartość poniżej średniej.

Na podstawie wyznaczonego miernika SKF wyodrębniono pięć klas typologicznych. Najwięcej gmin miejsko-wiejskich należało do klasy III, która obejmowała gminy o średnim poziomie kondycji finansowej. Stanowiły one od 33% do 37% wszystkich gmin miejsko-wiejskich. Zwraca uwagę fakt, że w każdym roku porównywalna była liczba gmin o najwyższym poziomie kondycji finansowej z liczbą gmin o najniższym poziomie kondycji finansowej. Zarówno gminy o najniższym, jak również najwyższym poziomie stanowiły średnio 6% ogółu gmin miejsko-wiejskich. Podobny obraz przedstawiają gminy o niskim i wysokim poziomie kondycji finansowej. Zarówno w klasie II, jak też IV była podobna liczba gmin, co obrazuje poniższy wykres (rysunek 76).



Rysunek 76. Struktura gmin miejsko-wiejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017. Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej, klasa II – gminy o niskim poziomie kondycji finansowej, klasa III – gminy o średniej kondycji finansowej, klasa IV – gminy o wysokiej kondycji finansowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej kondycji finansowej).

Na pierwszych miejscach rankingu gmin miejsko-wiejskich o najwyższym poziomie kondycji finansowej pojawiały się następujące gminy: Piaseczno w latach 2007-2008, Nowe Warpno w latach 2010-2011, Jelcz-Laskowice w latach 2012-2013, Konstancin-Jeziorna pierwsze w roku 2015 i gmina Polkowice w latach 2014, 2016-2017. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,63 do 0,74.

Gminy na ostatnich miejscach tego rankingu to: Bisztynek w roku 2007, Rajgród w roku 2008, Jabłonowo Pomorskie w roku 2009, Dąbie w roku 2010, Biezuń w latach 2011-2012, Biały Bór w roku 2013, Recz w roku 2014 i Czchów w latach 2015-2017. Miernik SKF dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,28 do 0,37.

Spośród gmin miejsko-wiejskich o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej w 2007 roku 67,6% pozostało nadal w tej samej klasie w roku 2017. Z kolei 26% gmin z klasy I – o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej w roku 2007, pozostało w tej samej klasie w roku 2017.

### 5.3. Ocena wskaźnikowa samodzielności wydatkowej gmin w latach 2007-2017

W przeprowadzonych badaniach dotyczących analizy samodzielności wydatkowej gmin zaproponowano wskaźniki w oparciu o wcześniejsze analizy. Do analizy przyjęto zmienne zaprezentowane w tabeli 78.

Tabela 78

*Wskaźniki stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin w Polsce*

Podział	Oznaczenie	Wskaźnik	T*
Wskaźniki odnoszące się do wydatków	Y <sub>1</sub>	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w %	S
	Y <sub>2</sub>	udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem	D
	Y <sub>3</sub>	Udział dochodów własnych w wydatkach ogółem	S
	Y <sub>4</sub>	Udział dochodów własnych i subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem	S
	Y <sub>5</sub>	Udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w wydatkach ogółem	S
	Y <sub>7</sub>	Udział wydatków bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących	S
	Y <sub>15</sub>	Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne w wydatkach bieżących	S
	Y <sub>16</sub>	Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne oraz wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących	S
Wskaźniki odnoszące się do dochodów	Y <sub>6</sub>	Udział dochodów własnych i subwencji w dochodach	S
	Y <sub>8</sub>	Dotacje celowe w dochodach ogółem	D
	Y <sub>9</sub>	Dochody własne pomniejszone o udziały w podatkach stanowiących budżet państwa w dochodach ogółem	S
Wskaźniki w przeliczeniu na mieszkańca	Y <sub>10</sub>	Wydatki na transport i łączność w przeliczeniu na liczbę mieszkańców	S
	Y <sub>11</sub>	Wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców	S
	Y <sub>12</sub>	Wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców	D
	Y <sub>13</sub>	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na liczbę mieszkańców	S
	Y <sub>14</sub>	Wydatki majątkowe w przeliczeniu na liczbę mieszkańców	S

Źródło: opracowanie własne (\* rodzaj zmiennej: S – stymulanta, D – destymulanta).

Poniżej przedstawiono szczegółowy opis wskaźników podanych w tabeli 101:

- Wskaźnik Y<sub>1</sub>. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.  
Wydatki inwestycyjne są tymi, które realizuje się w przypadku zaspokojenia bieżących potrzeb lokalnych na odpowiednim poziomie. Wzrost tego wskaźnika świadczy o wzroście samodzielności wydatkowej JST (Surówka, 2013, s. 114).
- Wskaźnik Y<sub>2</sub>. Udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem.  
Wzrost udziału tych dotacji w finansowaniu wydatków świadczy o rosnącym zakresie zadań wykonywanych przez JST. Wzrost wartości tego wskaźnika świadczy o zmniejszeniu samodzielności wydatkowej (Ibidem, s. 115).

- Wskaźnik Y<sub>3</sub>. Udział dochodów własnych w wydatkach ogółem.  
Uznaje się, że podstawowym czynnikiem wpływającym na samodzielność finansową JST jest poziom dochodów własnych. Wysoki ich udział w strukturze dochodów sprzyja kształtowaniu przez gminę własnej polityki finansowej, sprzyja także rozwojowi gminy. Trudno jest określić poziom dochodów własnych, przy którym gmina uzyska samodzielność finansową (Zawora, 2008, s. 40). Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa samodzielność wydatkowa.
- Wskaźnik Y<sub>4</sub>. Udział dochodów własnych i subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem.  
Dochodami, którymi gmina może swobodnie dysponować, są dochody własne i subwencja ogólna. Wielkość tych dochodów i ich udział w dochodach ogółem pozwala na dokonanie oceny skuteczności mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej (Zawora, 2010, s. 143). We wskaźniku pominięto część oświatową subwencji ogólnej, gdyż są to tzw. środki znaczone z uwagi na określenie przez JST celu ich przeznaczenia (Jastrzębska, 2008, s. 58).
- Wskaźnik Y<sub>5</sub>. Udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w wydatkach ogółem.  
Wzrost wartości tego wskaźnika świadczy o większym stopniu finansowania wydatków budżetowych przez dochody własne, co oznacza wzrost samodzielności finansowej w szczególności wydatkowej. Wymienione we wskaźniku dochody z podatków i opłat lokalnych są dochodami podlegającymi najszerszemu władztwu decyzyjnemu gminy.
- Wskaźnik Y<sub>6</sub>. Udział dochodów własnych i subwencji w dochodach.  
Wskaźnik ten uwzględnia możliwości wydatkowania tych środków, w zakresie których jednostka posiada pełną swobodę decyzyjną. Im niższy wskaźnik, tym większe uzależnienie samorządu od budżetu państwa, koniunktury gospodarczej, poziomu bezrobocia itp. Polityka wydatkowa w takiej sytuacji powinna być ostrożna.
- Wskaźnik Y<sub>7</sub>. Udział wydatków na bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących.  
Wskaźnik ten dotyczy finansowania zadań z zakresu kultury i sportu. Są to zadania własne i obligatoryjne, ale autonomia w ich zakresie jest duża. Wraz ze wzrostem wartości omawianego wskaźnika następuje wzrost samodzielności wydatkowej.
- Wskaźnik Y<sub>8</sub>. Dotacje celowe w dochodach ogółem.  
Udział dotacji celowych w dochodach JST wskazuje na poziom uzależnienia od zewnętrznych źródeł dochodów. Na dochody te gmina ma ograniczony wpływ. Wysoka wartość wskaźnika świadczyć może o zmniejszeniu stopnia samodzielności jednostki.
- Wskaźnik Y<sub>9</sub>. Dochody własne pomniejszone o udziały w podatkach stanowiących budżet państwa w dochodach ogółem.  
Jest to grupa dochodów, o których w najszerszym zakresie mogą decydować JST. Wzrost wartości tego wskaźnika wskazuje na większe możliwości finansowania wydatków budżetowych przez dochody, na które największy ma wpływ JST (Zawora, 2010, s. 143).

- Wskaźnik Y<sub>10</sub>. Wydatki na transport i łączność w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Jest to wskaźnik świadczący o poziomie rozwoju jednostki samorządowej. Gminy wydają więcej na ten cel, gdy zostaną zrealizowane zadania podstawowe, a ich sytuacja finansowa pozwala na większe inwestycje. Zakres i rodzaj tych inwestycji zależy od samodzielnie podjętych decyzji finansowych władz lokalnych.
- Wskaźnik Y<sub>11</sub>. Wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Informuje o wysokości wydatków, które JST przeznacza na edukację mieszkańców. Wyższy poziom tego wskaźnika świadczyć może o realizacji zadań na wyższym poziomie i większych inwestycjach związanych z oświatą. Możliwe to jest w przypadku posiadania środków finansowych i swobody w zakresie ich wydatkowania.
- Wskaźnik Y<sub>12</sub>. Wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Informuje o wysokości wydatków, które JST przeznacza na pomoc społeczną. Zakres zadań gmin i miast na prawach powiatu dotyczący pomocy społecznej jest duży, a wśród wydatków na ten cel dominują wydatki sztywne (Kopańska, Kula, Siwińska-Gorzelał, Bukowska, Młochowska, 2018, s. 56). Poziom tych wydatków może dodatkowo świadczyć o zamożności mieszkańców danej gminy.
- Wskaźnik Y<sub>13</sub>. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.  
Podobnie jak wskaźnik Y<sub>10</sub>, wskaźnik ten świadczy o poziomie rozwoju jednostki samorządowej. Gminy wydają więcej na ten cel w przypadku wolnych środków finansowych, a zakres tych wydatków świadczy o ich swobodzie wydatkowania.
- Wskaźnik Y<sub>14</sub>. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Wydatki majątkowe obejmują m.in. inwestycje i zakupy inwestycyjne, których celem jest podniesienie jakości życia społeczności lokalnej. Wyższa wartość tego wskaźnika wskazuje na większe prawdopodobieństwo zaspokojenia tzw. potrzeb wyższego rzędu, a także większe możliwości finansowe JST (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 87).
- Wskaźnik Y<sub>15</sub>. Udział wydatków bieżących pomniejszych o wydatki niesamodzielne w wydatkach bieżących.  
Wydatki, do których JST nie ma swobody, to wydatki całkowicie niesamodzielne. Obejmują one wydatki na zadania własne i zlecone finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Wydatkami niesamodzielnymi są także wydatki obowiązkowe w oświacie: wpłaty dla podmiotów niepublicznych w oświacie prowadzących przedszkola i szkoły, wpłaty dla innych samorządów, na których terenie są przedszkola niepubliczne, do których uczęszczają dzieci z obszaru badanej JST. Wydatki niesamodzielne to też wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej (Kopańska, Kula, Siwińska-Gorzelał, Bukowska, Młochowska, 2018, s. 26).
- Wskaźnik Y<sub>16</sub>. Udział wydatków bieżących pomniejszych o wydatki niesamodzielne oraz wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących.  
Wydatki o niskim poziomie autonomii to wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz dodatki do wynagrodzeń w szkołach i przedszkolach, wydatki na nauczycieli związane z doskonaleniem zawodowym oraz dodatki mieszkaniowe. Miernik ten dotyczy finansowania zadań własnych, w szczególności wynagrodzenia nauczycieli przez dochody własne samorządu. Wraz ze wzrostem wartości omawianego wskaźnika następuje wzrost samodzielności wydatkowej (Ibidem, s. 26).

### 5.3.1. Analiza samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu

Grupa wskaźników odnoszących się do wydatków miast na prawach powiatu charakteryzowała się niewielkimi zmianami. Największym zmianom ulegała zmienna Y<sub>2</sub> – udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem. Zmienna przyjmowała wartości od 7,5% do 17,0%. Kolejną zmienną, której wartości ulegały większym zmianom, była Y<sub>1</sub> – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Przyjmowała ona wartości od 9,8% a 20,8%. Również tutaj najmniejsze zmiany dotyczyły zmiennej Y<sub>7</sub> – wydatki bieżące na kulturę i sport w wydatkach ogółem, a średnia wartość tej zmiennej to 5,3%. Z grupy wskaźników odnoszących się do dochodów najbardziej zmieniała się zmienna Y<sub>8</sub> – dotacje celowe w dochodach ogółem, a wynosiły one od 11,3% do 20,5%. Większość z grupy wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca rosła. Porównując 2017 rok do roku 2007, największy wzrost dotyczył zmiennej Y<sub>12</sub> – wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, a wyniósł on 159,6%. Jedyną zmienną, której wartość spadła, była Y<sub>14</sub> – wydatki majątkowe w przeliczeniu na mieszkańca, lecz spadek ten był niewielki – 1,0%. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych gmin, jedyną zmienną, której wartość z roku na rok rosła, była Y<sub>11</sub> – wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, przy czym wzrost w roku 2017 nastąpił o 71,8% w porównaniu do roku 2007 (tabela 79).

Tabela 79

Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu w Polsce

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Y1	Ȳ	20,08	20,36	19,78	20,75	19,91	17,12	16,09	17,90	16,21	9,84	11,25
	V	42,97	42,17	40,30	39,73	40,93	42,92	52,90	48,64	50,05	41,65	37,24
Y2	Ȳ	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,15	0,17
	V	28,55	29,13	28,51	45,53	26,15	27,61	28,56	28,77	28,06	20,85	20,78
Y3	Ȳ	0,57	0,59	0,52	0,51	0,52	0,53	0,54	0,54	0,56	0,56	0,54
	V	22,32	16,42	18,01	22,14	20,56	17,52	17,70	18,49	17,38	17,80	18,40
Y4	Ȳ	0,60	0,62	0,55	0,54	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,58	0,56
	V	20,39	14,85	15,81	19,91	18,71	15,26	16,13	17,00	15,79	17,02	17,47
Y5	Ȳ	0,16	0,15	0,14	0,14	0,14	0,15	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17
	V	23,98	24,63	27,26	27,58	27,43	24,37	22,83	22,09	21,85	20,07	23,65
Y6	Ȳ	0,82	0,87	0,85	0,82	0,82	0,82	0,81	0,81	0,82	0,78	0,77
	V	7,32	5,35	5,55	7,76	7,67	6,10	6,53	6,35	6,04	4,69	5,69
Y7	Ȳ	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
	V	26,94	25,02	24,15	23,79	28,76	29,08	31,29	35,00	26,70	27,01	26,75
Y8	Ȳ	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12	0,11	0,12	0,12	0,12	0,19	0,21
	V	31,20	34,71	29,11	36,87	25,95	25,98	26,60	24,62	24,41	21,17	20,64
Y9	Ȳ	0,29	0,33	0,32	0,33	0,31	0,31	0,32	0,33	0,32	0,30	0,29
	V	25,53	20,28	21,80	25,50	23,30	21,81	21,35	20,39	19,36	20,27	21,17
Y10	Ȳ	544,28	540,48	578,36	674,42	807,78	768,43	758,57	897,50	822,06	600,20	712,23
	V	68,93	61,30	52,97	51,09	66,04	67,74	61,32	64,11	75,27	56,54	53,16
Y11	Ȳ	1057,39	1182,85	1277,16	1373,53	1459,46	1545,40	1566,66	1605,59	1665,25	1712,68	1816,92
	V	14,87	15,67	15,52	16,61	17,35	16,85	16,93	16,48	16,37	16,38	16,66
Y12	Ȳ	516,93	535,68	566,11	628,54	622,57	647,08	688,06	713,90	730,36	1157,31	1342,20
	V	21,48	20,62	20,54	32,63	21,97	21,78	22,54	21,89	20,31	15,23	13,92
Y13	Ȳ	224,89	254,75	302,87	254,08	222,61	229,96	298,19	373,51	375,32	350,29	384,23
	V	100,11	79,32	113,84	60,16	52,77	70,43	88,40	75,58	50,73	31,51	35,66
Y14	Ȳ	728,96	837,45	887,28	978,66	993,77	879,98	866,90	1035,26	921,31	582,09	721,90
	V	56,83	72,83	61,63	68,83	57,82	56,47	62,73	68,83	66,68	47,79	41,88
Y15	Ȳ	0,77	0,78	0,77	0,73	0,74	0,73	0,73	0,72	0,73	0,70	0,69
	V	13,29	10,91	12,10	14,81	13,48	11,49	11,26	11,58	11,52	6,04	7,94
Y16	Ȳ	0,50	0,51	0,49	0,45	0,44	0,42	0,43	0,43	0,44	0,44	0,44
	V	17,32	16,68	19,45	24,64	28,06	24,53	23,53	23,50	21,73	15,75	18,12

Źródło: opracowanie własne.

Do kolejnych analiz spośród wskaźników zostały dobrane, zgodnie z procedurą zmienne, które przedstawione są w tabeli 80.

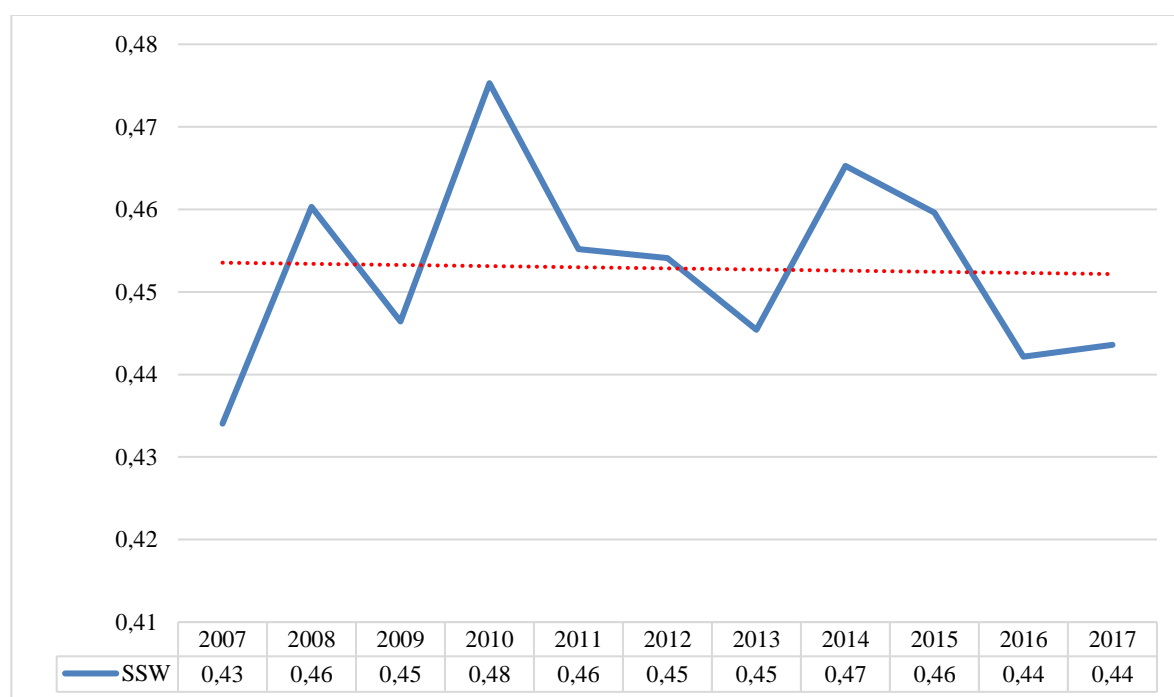
Tabela 80

*Zmienne stosowane do badania samodzielności miast na prawach powiatu w Polsce*

Rok	Wskaźnik											
2007	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15
2008	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15
2009	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15	
2010	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y15
2011	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15	
2012	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15		
2013	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15		
2014	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15		
2015	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15	
2016	Y1	Y2	Y4	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16		
2017	Y1	Y2	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16			

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych zmiennych została skonstruowana miara syntetyczna samodzielności wydatkowej dla miast na prawach powiatu. Przebieg zmienności wykresu SSW pokazuje, że w kolejnych latach ulegała ona znacznym zmianom. Czterokrotnie wartość SSW rosła, uzyskując maksymalną wartość w roku 2010, zaś w pozostałych latach malała, najmniejszą wartość uzyskując w roku 2008. Na podstawie linii trendu wyznaczonej dla tych danych można stwierdzić, że SSW ma niewielką tendencję spadkową (rysunek 77).



Rysunek 77. Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: SSW – miara syntetyczna samodzielności wydatkowej).

Zróźnicowanie miernika SSW przedstawia tabela 81.



Tabela 81

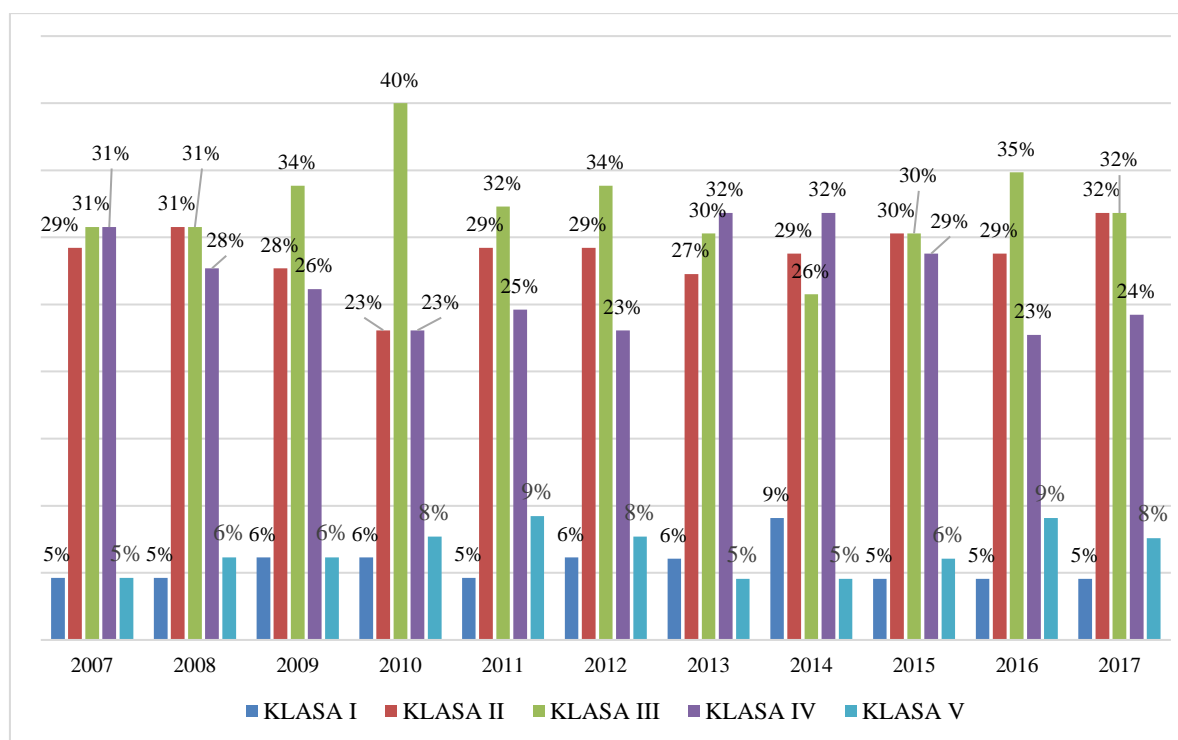
Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,434	0,460	0,446	0,475	0,455	0,454	0,445	0,465	0,460	0,442	0,444
mediana	0,426	0,455	0,434	0,470	0,447	0,455	0,445	0,465	0,457	0,438	0,443
minimum	0,258	0,254	0,247	0,187	0,282	0,289	0,237	0,292	0,256	0,205	0,224
maksimum	0,653	0,672	0,689	0,634	0,616	0,620	0,625	0,637	0,618	0,663	0,646
kwartyl dolny	0,354	0,391	0,383	0,438	0,392	0,385	0,379	0,408	0,395	0,358	0,364
kwartyl górny	0,521	0,527	0,523	0,517	0,525	0,513	0,506	0,531	0,537	0,526	0,529
rozstęp	0,395	0,418	0,443	0,447	0,334	0,331	0,388	0,345	0,362	0,458	0,422
odchylenie standardowe	0,098	0,097	0,095	0,072	0,083	0,087	0,085	0,075	0,084	0,113	0,106
współczynnik zmienności	22,536	20,997	21,359	15,171	18,238	19,105	19,143	16,055	18,234	25,572	23,847
współczynnik skośności	0,082	0,130	0,223	-0,707	0,062	0,067	-0,191	-0,140	-0,128	0,095	0,071

Zródło: opracowanie własne.

Z tych statystyk wynika, że miasta na prawach powiatu są słabo zróźnicowane pod względem samodzielności wydatkowej. Największe zróźnicowanie tych gmin widoczne było w roku 2016, a najmniejsze w roku 2010. Różnica pomiędzy miastami na prawach powiatu o bardzo wysokiej i bardzo niskiej samodzielności wydatkowej największa była w roku 2016, a najmniejsza w roku 2012. Rozstęp ten w odniesieniu do roku poprzedniego malał w latach 2011-2012, 2014, 2017. W przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej samodzielności wydatkowej, porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartyłowy) między gminą o najwyższym i najniższym SSW. Różnica ta zmniejszyła się o 0,8%. W latach 2007-2009, 2011-2012 oraz 2016-2017 rozkłady miernika SSW były prawoskośne. Współczynnik skośności wahał się od 0,08 do 0,22, co oznacza, że asymetria jest słaba, zatem nieznaczna większość gmin miała samodzielność wydatkową poniżej średniej samodzielności wydatkowej. W pozostałych latach asymetria była lewostronna umiarkowana, co uwidacznia, że znaczna większość gmin miała samodzielność wydatkową powyżej średniej samodzielności wydatkowej.

Dla miast na prawach powiatu wyodrębniono pięć klas typologicznych. W latach 2007-2009 i 2011-2017 klasy II, III, IV kształtują się na podobnym poziomie. Podobna liczba miast na prawach powiatu należy do klasy o wysokiej, średniej oraz niskiej samodzielności wydatkowej. Do klasy II należało od 27% do 32%, do klasy III od 26% do 35%, do klasy IV od 23% do 32% miast na prawach powiatu. Wyjątek stanowi rok 2010, gdzie do klasy III należało 40%, a do klasy II i III po 23% gmin. Na podobnym poziomie kształtuje się udział w klasie I i V. Gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej stanowiły od 5% do 9%, a gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej od 5% do 9% miast na prawach powiatu (rysunek 78).



Rysunek 78. Struktura miast na prawach powiatu według klasach typologicznych w latach 2007-2017. Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej, klasa II – gminy o niskiej samodzielności wydatkowej, klasa III – gminy o średniej samodzielności wydatkowej, klasa IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej).

W rankingu miast na prawach powiatu względem samodzielności wydatkowej na 1. miejscach rankingu znajdowały się gminy: miasto stołeczne Warszawa w latach 2007-2008, 2011-2014, Tychy w roku 2009, Sopot w roku 2010, Wrocław 2015-2016 i Świnoujście w roku 2017. Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,62 do 0,69.

Miasta na prawach powiatu na ostatnich miejscach tego rankingu to: Przemyśl w latach 2007-2008, 2014, Grudziądz w latach 2009, 2011, 2013 i 2015, Tarnobrzeg w roku 2010, Świętochłowice w latach 2012 oraz 2016-2017. Miernik SSW dla tych miast kształtował się w przedziale od 0,19 do 0,29.

### 5.3.2. Analiza samodzielności wydatkowej gmin miejskich

W badanym okresie grupa wskaźników odnoszących się do wydatków gmin miejskich charakteryzowała się niewielkimi zmianami. Również tutaj najbardziej zmieniała się zmienna  $Y_2$  – udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem, przyjmując wartości od 9,1% do 22,4%. Kolejną zmienną, której wartości ulegały znacznym zmianom, była  $Y_1$  – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, przyjmując wartości w przedziale pomiędzy 10,0% a 22,9%. Najmniej zmieniała się zmienna  $Y_7$  – wydatki bieżące na kulturę i sport w wydatkach ogółem, której średnia wartość wynosiła 6,4%. Z grupy wskaźników odnoszących się do dochodów najbardziej zmieniała się zmienna  $Y_8$  – dotacje celowe w dochodach ogółem, kształtując się od 16,1% do 29,1%. Wszystkie wskaźniki z grupy wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły. Porównując rok 2017 do roku 2007, wzrost największy dotyczył zmiennej  $Y_{12}$  – wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, a wyniósł on 189,6%. Najmniejszy wzrost odnotowała zmienna  $Y_{14}$  – wydatki majątkowe w przeliczeniu na mieszkańca, której wzrost wyniósł 37,5%.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych gmin, jedyną zmienną, której wartość z roku na rok rosła, była Y<sub>11</sub> – wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, przy czym wzrost w roku 2017 nastąpił o 74,6% w porównaniu do roku 2007 (tabela 82).

Tabela 82

*Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejskich w Polsce*

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Y1	$\bar{Y}$	17,40	19,22	21,07	22,92	20,26	15,83	13,75	15,50	13,84	10,04	12,90
	V	54,84	47,42	44,71	39,38	49,44	60,20	60,29	52,43	60,73	52,00	46,74
Y2	$\bar{Y}$	0,12	0,11	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,21	0,22
	V	31,37	31,79	31,60	37,15	33,03	33,85	33,02	33,64	32,38	21,55	20,96
Y3	$\bar{Y}$	0,61	0,62	0,54	0,52	0,55	0,57	0,59	0,59	0,61	0,56	0,52
	V	25,24	20,09	18,85	23,45	24,41	19,52	17,76	17,86	16,69	17,63	18,15
Y4	$\bar{Y}$	0,64	0,65	0,57	0,55	0,57	0,59	0,62	0,62	0,64	0,59	0,55
	V	21,65	16,36	14,72	19,33	20,27	15,80	14,15	14,23	13,55	14,18	14,66
Y5	$\bar{Y}$	0,21	0,19	0,18	0,17	0,19	0,20	0,22	0,23	0,23	0,21	0,20
	V	28,58	28,91	27,97	33,28	41,06	28,73	27,17	28,23	25,99	26,33	26,12
Y6	$\bar{Y}$	0,80	0,84	0,82	0,78	0,78	0,80	0,81	0,80	0,81	0,73	0,71
	V	8,55	6,04	7,50	10,84	11,47	9,14	7,78	7,64	7,58	7,19	7,60
Y7	$\bar{Y}$	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06
	V	35,30	35,14	35,21	34,66	36,21	36,77	36,76	36,63	36,00	35,52	35,57
Y8	$\bar{Y}$	0,17	0,16	0,18	0,22	0,22	0,20	0,19	0,20	0,19	0,27	0,29
	V	32,14	31,59	34,42	38,22	40,24	35,49	32,30	31,10	31,74	19,31	18,49
Y9	$\bar{Y}$	0,35	0,38	0,36	0,36	0,35	0,35	0,36	0,37	0,36	0,32	0,31
	V	27,59	26,48	25,20	26,87	27,48	25,12	24,40	23,63	22,73	25,79	25,97
Y10	$\bar{Y}$	214,51	261,25	314,15	391,49	315,68	252,64	242,75	308,01	281,12	256,30	352,65
	V	136,12	172,37	62,72	121,25	88,12	204,72	107,22	119,15	85,76	61,90	99,35
Y11	$\bar{Y}$	730,44	816,82	893,58	950,40	996,24	1029,46	1057,49	1097,78	1144,27	1183,20	1275,59
	V	19,42	20,65	23,77	24,07	24,80	20,99	21,26	20,60	22,02	19,87	27,18
Y12	$\bar{Y}$	418,55	420,41	439,81	487,36	482,46	505,31	531,68	550,20	560,24	1035,53	1212,09
	V	25,19	25,68	25,62	44,37	26,46	26,84	26,23	27,30	25,18	16,00	14,69
Y13	$\bar{Y}$	221,13	237,86	275,21	314,71	326,06	363,36	364,29	388,81	400,76	366,15	399,36
	V	87,10	92,55	108,35	87,27	114,07	262,43	212,71	70,10	74,82	95,54	58,03
Y14	$\bar{Y}$	440,88	540,58	633,81	762,42	708,80	622,17	505,63	597,80	508,34	417,86	606,05
	V	92,13	96,11	65,78	74,71	98,34	261,14	176,00	140,44	81,78	92,48	90,87
Y15	$\bar{Y}$	0,77	0,78	0,79	0,78	0,80	0,80	0,80	0,79	0,79	0,68	0,66
	V	9,35	9,28	8,98	9,36	7,35	6,70	7,10	7,20	6,94	8,66	9,07
Y16	$\bar{Y}$	0,49	0,50	0,51	0,50	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,43	0,42
	V	15,10	15,06	14,55	14,87	14,56	14,47	14,33	14,89	14,28	16,92	17,03

Zródło: opracowanie własne.

Wybór zmiennych spośród zaproponowanych do analizy tych, które spełniają warunki formalne, przedstawia tabela 83.

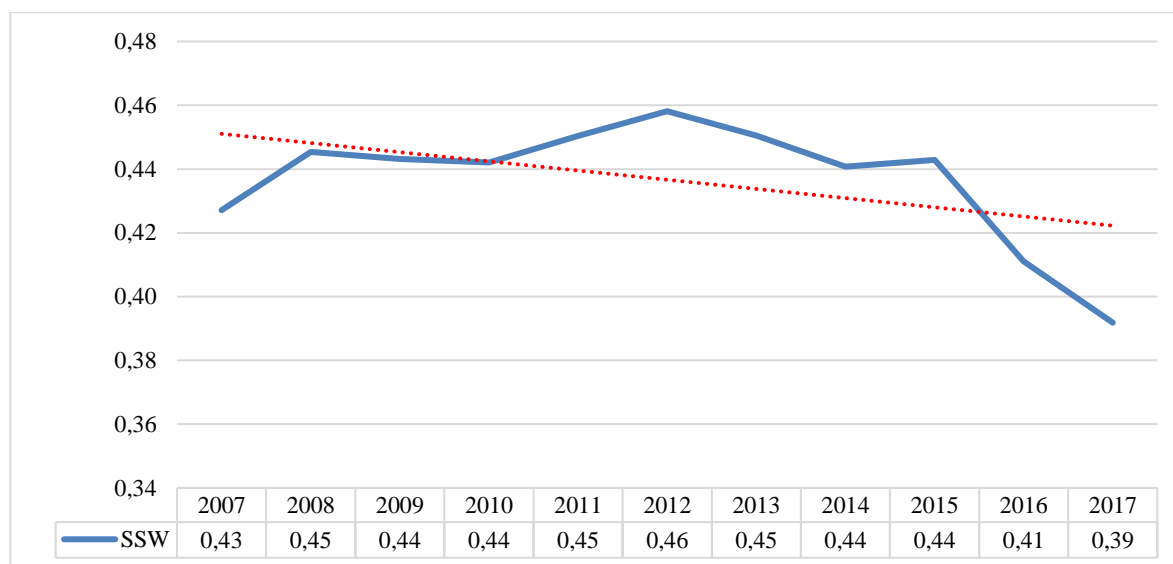
Tabela 83

*Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejskich w Polsce*

Rok	Wskaźnik												
2007	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2008	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2009	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2010	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2011	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2012	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2013	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y14	Y15	Y16
2014	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16
2015	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2016	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2017	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	

Zródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych zmiennych skonstruowany został syntetyczny miernik samodzielności wydatkowej SSW. Wartość miernika znajdowała się w przedziale od 0,39 do 0,46. Trzykrotnie wartość SSW rosła, maksymalną wartość osiągając w roku 2012 i wyniosła 0,46. W ostatnich 2 latach SSW odnotował znaczny spadek, aż o 11,4%. Linii trendu wyznaczona na podstawie danych miernika SSW pokazuje, że samodzielność wydatkowa dla gmin miejskich spada. Spadek ten nie jest wielki, ale w porównaniu do omówionych wcześniej gmin najsilniejszy. Rysunek 79 przedstawia SSW z linią trendu.



Rysunek 79. Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejskich. Źródło: opracowanie własne (ozn.: SSW – miara syntetyczna samodzielności wydatkowej).

Z tych danych wynika, że wartość miernika SSW w kolejnych latach ulegała zmianie. Charakterystykę statystyczną SSW przedstawia tabela 84.

Tabela 84

Zróżnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejskich w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,427	0,445	0,443	0,442	0,450	0,458	0,450	0,441	0,443	0,411	0,392
mediana	0,423	0,443	0,448	0,436	0,453	0,466	0,454	0,443	0,445	0,408	0,386
minimum	0,217	0,220	0,184	0,240	0,207	0,187	0,211	0,217	0,159	0,176	0,128
maksimum	0,654	0,639	0,661	0,694	0,692	0,642	0,632	0,621	0,643	0,680	0,702
kwartyl dolny	0,361	0,391	0,377	0,397	0,397	0,398	0,391	0,389	0,384	0,347	0,324
kwartyl górny	0,496	0,508	0,518	0,482	0,506	0,512	0,510	0,492	0,496	0,478	0,467
rozstęp	0,437	0,419	0,477	0,454	0,485	0,454	0,421	0,404	0,484	0,503	0,574
odchylenie standardowe	0,091	0,086	0,093	0,064	0,078	0,082	0,086	0,074	0,081	0,093	0,101
współczynnik zmienności	21,213	19,376	20,984	14,578	17,225	17,841	19,004	16,857	18,328	22,731	25,864
współczynnik skośności	0,066	0,042	-0,246	0,397	-0,183	-0,327	-0,278	-0,219	-0,118	0,200	0,239

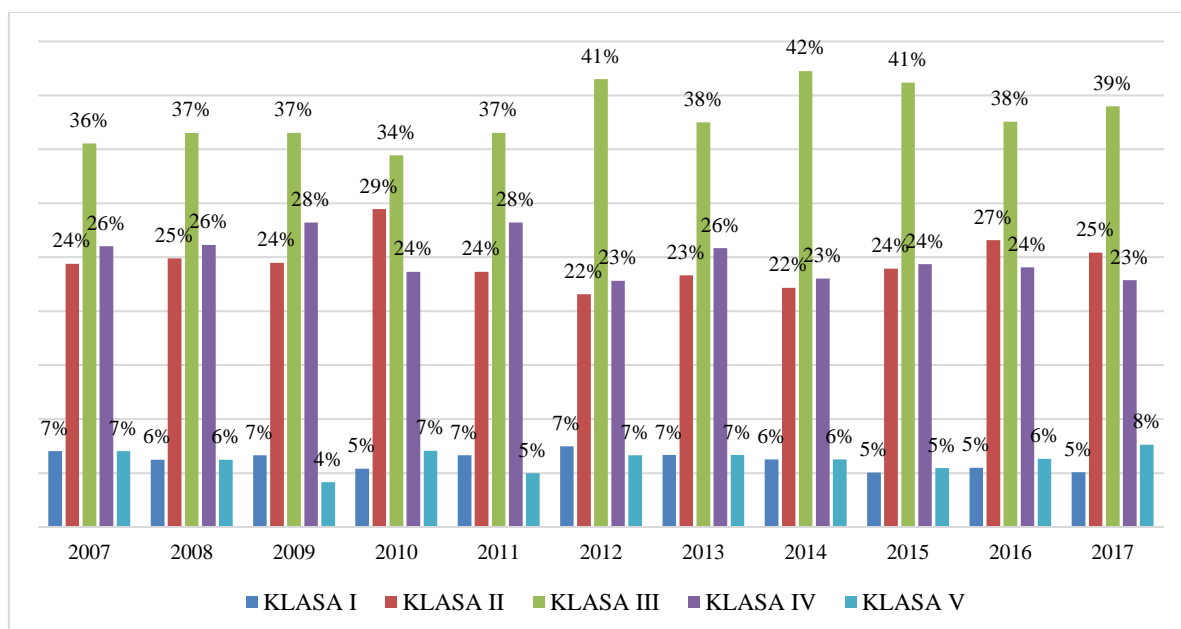
Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, gminy miejskie są słabo zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej. Największe zróżnicowanie tych gmin było w roku 2017, a najmniejsze w roku 2010. Różnica pomiędzy gminami miejskimi o bardzo wysokiej i bardzo niskiej samodzielności wydatkowej największa była w roku 2017, a najmniejsza w roku 2014. Rozstęp ten w odniesieniu do roku poprzedniego nieznacznie malał w latach 2008, 2010, 2012-2014. Po odrzuceniu z analizy 25% gmin o najniższej oraz 25% gmin o najwyższej samodzielności wydatkowej,

porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zwiększenie się różnicy (rozstęp międzykwartyłowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SSW. Różnica ta zwiększyła się o 5,1%. Wyznaczone wartości bezwzględne współczynników asymetrii przyjmują niskie wartości, przy czym w latach 2009, 2011-2015 są lewoskośne. W tych latach nieznaczna większość gmin miejskich miała samodzielność wydatkową powyżej średniej. W pozostałych latach asymetria jest prawostronna, co oznacza, że nieznaczna większość gmin miejskich miała samodzielność wydatkową poniżej średniej.

Dla gmin miejskich wyodrębniono pięć klas typologicznych. W całym badanym okresie najliczniejszą była klasa o średniej samodzielności wydatkowej i obejmowała od 34% do 42% gmin miejskich. Liczba gmin w klasach I i V kształtowała się na podobnym poziomie. Gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej stanowiły od 5% do 7%, a gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej od 4% do 8% gmin miejskich.

Na podobnym poziomie również kształtowała się liczba gmin w klasach II i IV. Do klasy II – o niskiej samodzielności wydatkowej, należało od 22% do 29% gmin miejskich, a do klasy IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, od 23% do 28% gmin miejskich (rysunek 80).



Rysunek 80. Struktura gmin miejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej, klasa II – gminy o niskiej samodzielności wydatkowej, klasa III – gminy o średniej samodzielności wydatkowej, klasa IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej).

W rankingu gmin miejskich względem samodzielności wydatkowej na pierwszych miejscach rankingu znajdowały się gminy: Jastarnia w roku 2007, Podkowa Leśna w roku 2008, Imielin w roku 2009, Krynica Morska w latach 2010-2011, 2014, 2016, Łaziska Górne w latach 2012-2013, Karpacz w latach 2015 oraz 2017. Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,62 do 0,70.

Gminy miejskie na ostatnich miejscach tego rankingu to: Grybów w latach 2007, 2017, Lipno w latach 2008-2009 i 2016, Sandomierz w roku 2010, Górowo Iławeckie w latach 2011 i 2015, Gozdnicza w latach 2012-2013, Rejowiec Fabryczny w roku 2014. Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,13 do 0,24.

### 5.3.3. Analiza samodzielności wydatkowej gmin wiejskich

W latach 2007-2017 powyższe wskaźniki wyznaczone dla gmin wiejskich ulegały zmianom w czasie. Grupa wskaźników odnoszących się do wydatków charakteryzowała się niewielkimi zmianami. Najbardziej zmieniała się zmienna  $Y_2$  – udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem. Zmienna ta przyjmowała wartości z przedziału od 12,9% do 29,1%. Także zmienna  $Y_1$  – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, charakteryzowała się dość dużym zróżnicowaniem, a jej wartość wahała się między 9,8% 24,8%. Pozostałe zmienne w tej grupie zmiennych pozostawały na podobnym poziomie. Wśród wskaźników odnoszących się do dochodów najbardziej zmieniał się wskaźnik  $Y_8$  – dotacje celowe w dochodach ogółem, przyjmując wartości z przedziału od 21,9% do 36,1%. Pozostałe zmienne charakteryzowały się małą zmiennością. Wartości wszystkich wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły, porównując lata 2007 i 2017. Największy wzrost dotyczył zmiennej  $Y_{12}$  – wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na mieszkańca o 221,4%. Najmniej wzrosła wartość  $Y_{11}$  – wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, osiągając wynik 56,8%. Była to jedyna zmienna, której wartość z roku na rok rosła (tabela 85).

Tabela 85

*Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w Polsce*

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Y1	$\bar{Y}$	16,11	17,33	20,46	24,83	22,11	17,11	16,18	17,97	16,09	9,82	13,84
	V	60,80	51,27	48,24	42,28	50,47	53,93	56,41	50,08	58,26	59,21	51,61
Y2	$\bar{Y}$	0,17	0,16	0,14	0,14	0,13	0,14	0,13	0,13	0,13	0,28	0,29
	V	24,30	26,20	26,48	35,17	31,67	30,16	29,52	30,04	29,94	19,04	18,76
Y3	$\bar{Y}$	0,34	0,36	0,32	0,30	0,33	0,36	0,37	0,38	0,41	0,36	0,34
	V	48,83	41,32	42,12	46,78	44,61	41,20	37,72	36,85	34,67	37,36	41,67
Y4	$\bar{Y}$	0,49	0,51	0,48	0,43	0,46	0,50	0,52	0,51	0,53	0,48	0,45
	V	25,28	19,84	17,42	22,86	23,40	20,61	17,81	19,26	18,01	18,29	22,80
Y5	$\bar{Y}$	0,15	0,15	0,14	0,12	0,13	0,15	0,17	0,18	0,18	0,17	0,15
	V	54,33	55,16	55,35	57,88	56,27	54,17	49,42	48,33	47,35	49,54	52,65
Y6	$\bar{Y}$	0,75	0,78	0,78	0,74	0,73	0,75	0,77	0,75	0,76	0,67	0,64
	V	8,86	7,01	7,96	11,52	11,93	10,34	9,06	10,01	9,80	8,91	10,08
Y7	$\bar{Y}$	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
	V	56,71	56,56	56,46	56,66	54,49	53,18	52,19	53,18	50,17	52,67	54,10
Y8	$\bar{Y}$	0,22	0,22	0,22	0,26	0,27	0,25	0,23	0,25	0,24	0,33	0,36
	V	24,38	24,95	27,58	32,65	33,07	31,61	29,61	30,64	30,57	18,06	17,85
Y9	$\bar{Y}$	0,23	0,24	0,23	0,23	0,24	0,24	0,25	0,27	0,27	0,22	0,21
	V	47,93	43,91	44,41	47,98	47,16	44,37	41,53	39,57	38,56	41,66	43,70
Y10	$\bar{Y}$	181,04	225,00	314,90	345,94	286,84	212,33	228,39	290,35	257,04	257,70	365,27
	V	142,09	79,14	96,13	82,19	126,60	91,47	100,32	92,39	93,41	79,00	75,11
Y11	$\bar{Y}$	861,57	947,37	1021,32	1092,33	1145,03	1195,53	1203,45	1236,87	1259,88	1273,92	1351,17
	V	20,14	18,64	19,15	21,09	20,32	19,74	19,03	19,82	20,09	20,20	21,94
Y12	$\bar{Y}$	439,50	463,31	466,34	548,31	530,32	542,48	549,97	572,61	564,92	1192,87	1412,72
	V	25,11	27,90	27,47	83,50	32,02	29,97	30,12	31,40	29,74	19,44	19,65
Y13	$\bar{Y}$	125,12	132,36	172,49	239,33	238,54	204,52	230,55	269,39	316,57	246,38	277,32
	V	153,28	134,17	208,27	181,24	175,49	179,95	172,24	121,51	187,81	154,73	148,72
Y14	$\bar{Y}$	403,70	478,11	639,15	867,61	790,58	583,86	569,65	668,96	608,73	403,86	654,29
	V	148,14	170,50	195,46	73,43	88,13	78,28	93,75	85,50	106,97	88,10	81,51
Y15	$\bar{Y}$	0,73	0,74	0,75	0,74	0,75	0,76	0,76	0,75	0,76	0,62	0,60
	V	7,79	8,21	8,11	9,48	8,49	8,30	8,45	9,02	8,41	10,59	11,07
Y16	$\bar{Y}$	0,41	0,42	0,43	0,43	0,42	0,43	0,43	0,43	0,44	0,36	0,36
	V	16,57	16,46	16,29	17,25	17,09	16,43	16,07	16,24	15,53	18,48	18,57

Źródło: opracowanie własne.

Spośród wskaźników wybrane zostały, zgodnie z zasadami, wskaźniki do kolejnych etapów badań. Przedstawia je tabela 86.

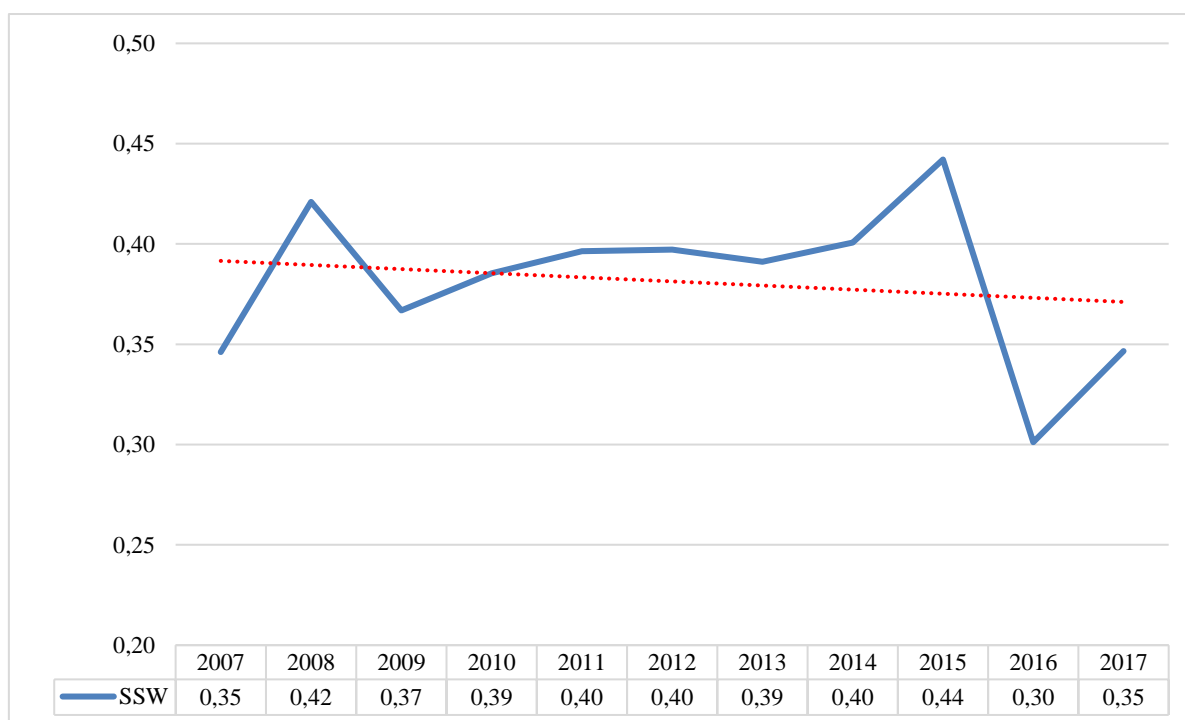
Tabela 86

Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w Polsce

Rok	Wskaźnik												
2007	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2008	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16
2009	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2010	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2011	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2012	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16		
2013	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2014	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16	
2015	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2016	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16		
2017	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y15	Y16	

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych zmiennych wyznaczono wartości syntetycznego miernika samodzielności wydatkowej SSW dla gmin wiejskich w poszczególnych latach. Wartość miary SSW w kolejnych latach ulegała zmianom i wahała się od 0,30 do 0,44. W kolejnych okresach następował jej wzrost, z wyjątkiem lat 2009 i 2016, gdzie nastąpił jej spadek odpowiednio o 11,9% oraz 31,8% w porównaniu do roku poprzedniego. Z analizy wykresu przedstawiającego przebieg zmienności SSW w czasie wynika, że samodzielność wydatkowa w badanym okresie wskazuje tendencję spadkową. Spadek ten jest niewielki. Obrazuje to linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym. Rysunek 81 ukazuje przebieg zmienności tej miary wraz z linią trendu.



Rysunek 81. Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin wiejskich.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: SSW – miara syntetyczna samodzielności wydatkowej).

Miara SSW w kolejnych latach ulegała zmianom. Zróznicowanie tego miernika dla gmin wiejskich przedstawia tabela 87.



Tabela 87

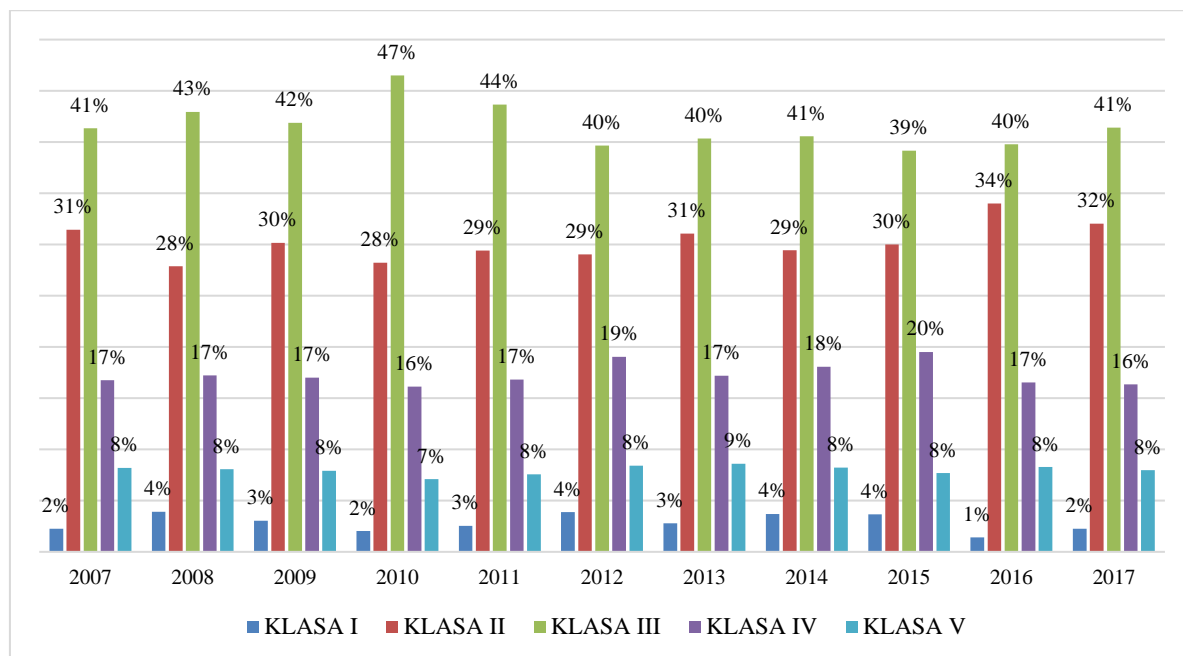
Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,346	0,421	0,367	0,385	0,396	0,397	0,391	0,401	0,442	0,301	0,347
mediana	0,333	0,411	0,355	0,378	0,389	0,387	0,379	0,392	0,433	0,282	0,336
minimum	0,118	0,156	0,172	0,080	0,089	0,183	0,161	0,112	0,150	0,106	0,063
maksimum	0,812	0,774	0,736	0,728	0,745	0,719	0,769	0,783	0,735	0,774	0,786
kwartyl dolny	0,288	0,367	0,323	0,354	0,358	0,347	0,342	0,353	0,395	0,242	0,297
kwartyl górny	0,389	0,463	0,400	0,408	0,424	0,440	0,429	0,438	0,482	0,343	0,383
rozstęp	0,694	0,619	0,563	0,648	0,655	0,536	0,608	0,671	0,585	0,667	0,723
odchylenie standardowe	0,086	0,082	0,067	0,052	0,058	0,072	0,071	0,069	0,069	0,086	0,074
współczynnik zmienności	24,781	19,452	18,136	13,513	14,598	18,228	18,078	17,275	15,501	28,564	21,477
współczynnik skośności	1,082	0,605	1,054	0,790	0,985	0,595	0,866	0,668	0,636	1,257	1,080

Źródło: opracowanie własne.

Z tych statystyk wynika, że gminy wiejskie są słabo zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej. Największe zróżnicowanie było w latach 2007, 2016 i 2017. Różnica między gminami wiejskimi o bardzo wysokiej i bardzo niskiej samodzielności wydatkowej największa była w roku 2017, a najmniejsza w roku 2012. Rozstęp ten w odniesieniu do roku poprzedniego malał w latach 2008-2009, 2012 i 2015. W przypadku odrzucenia z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej samodzielności wydatkowej, porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartylowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SSW. Różnica ta zmniejszyła się o 14,5%. W całym badanym okresie rozkłady miernika SSW były prawoskośne. Współczynnik skośności waha się w zakresie od 0,6 do 1,26, co oznacza, że asymetria jest umiarkowana, lecz mimo to znacząca większość gmin miała samodzielność wydatkową poniżej średniej.

Dla gmin wiejskich wyodrębniono pięć klas typologicznych (rysunek 82).



Rysunek 82. Struktura gmin wiejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej, klasa II – gminy o niskiej samodzielności wydatkowej, klasa III – gminy o średniej samodzielności wydatkowej, klasa IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej).



W całym badanym okresie udziały w poszczególnych klasach kształtują się na podobnym poziomie. Najliczniejszą klasą była klasa średnia i obejmowała od 39% do 47% gmin wiejskich. Drugą co do liczności była klasa II, czyli o niskiej samodzielności wydatkowej. Gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej stanowiły od 1% do 4%, a gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej od 7% do 9% gmin wiejskich.

Analizując ranking gmin wiejskich pod względem samodzielności wydatkowej, okazuje się, że przez cały badany okres na 1. miejscach rankingu<sup>8</sup> znajdowała się gmina Kleszczów.

Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,72 do 0,81. Gminy wiejskie na ostatnich miejscach tego rankingu to: Czermin w roku 2007, Wielbark w roku 2008, Janowiec Kościelny w latach 2009, 2012-2017, Gorzyce w roku 2010, Wilków w roku 2011. Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,06 do 0,18.

#### **5.3.4. Analiza samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich**

W badanym przedziale czasu grupa wskaźników odnoszących się do wydatków gmin miejsko-wiejskich charakteryzowała się niewielkimi zmianami. Najbardziej zmieniała się zmienna  $Y_2$  – udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem. Zmienna przyjmowała wartości od 11,9% do 26,8%. Wartości zmiennej  $Y_1$  – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, ulegała mniejszym wahaniom pomiędzy 10,0% a 23,6%. Pozostałe zmienne pozostawały na podobnym poziomie w całym okresie. Najmniej zmieniała się zmienna  $Y_7$  – wydatki bieżące na kulturę i sport wydatkach ogółem. Średnia wartość tej zmiennej wynosiła 5,2%. Z grupy wskaźników odnoszących się do dochodów najbardziej zmieniała się zmienna  $Y_8$  – dotacje celowe w dochodach ogółem, wynosząc od 20,5% do 33,8%. Wszystkie wskaźniki z grupy wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły. Porównując rok 2017 do roku 2007, największy wzrost dotyczył zmiennej  $Y_{12}$  – wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, wynosząc 199,7%. Najmniejszy wzrost odnotowała zmienna  $Y_{14}$  – wydatki majątkowe w przeliczeniu na mieszkańca. Wzrost ten wyniósł 61,9%. Jedyną zmienną, której wartość z roku na rok rosła była  $Y_{11}$  – wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, przy czym wzrost w roku 2017 nastąpił o 60,2% w porównaniu do roku 2007 (tabela 88).

---

<sup>8</sup> Ranking samodzielności wydatkowej gmin – uporządkowanie gmin od tych, które mają bardzo wysoką samodzielność wydatkową zmierzona miernikiem SSW.

Tabela 88

Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce

	*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Y1	Ȳ	15,91	17,24	20,76	23,58	21,24	16,45	15,01	16,69	14,73	9,98	13,37
	V	54,30	48,49	42,10	41,78	46,14	55,68	57,37	47,75	58,13	52,71	47,89
Y2	Ȳ	0,16	0,14	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,25	0,27
	V	25,02	26,75	26,42	30,19	29,22	30,46	28,64	29,85	28,62	18,62	18,20
Y3	Ȳ	0,43	0,45	0,42	0,38	0,41	0,44	0,46	0,46	0,48	0,43	0,41
	V	34,89	30,97	111,30	36,96	35,05	31,98	30,12	28,91	26,59	29,41	29,74
Y4	Ȳ	0,53	0,55	0,52	0,47	0,50	0,53	0,56	0,55	0,57	0,51	0,48
	V	20,28	16,95	86,31	21,80	21,22	18,69	17,01	17,49	15,57	17,37	17,53
Y5	Ȳ	0,18	0,18	0,18	0,15	0,16	0,19	0,21	0,21	0,22	0,20	0,18
	V	39,73	38,04	155,39	43,21	44,28	40,40	37,76	35,13	33,96	35,42	38,68
Y6	Ȳ	0,76	0,79	0,79	0,75	0,75	0,77	0,78	0,77	0,77	0,69	0,66
	V	8,40	6,69	8,12	10,60	10,72	9,87	8,51	8,86	8,31	7,89	9,09
Y7	Ȳ	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
	V	38,98	38,72	41,90	39,51	40,25	40,23	39,66	38,86	37,58	38,51	40,11
Y8	Ȳ	0,21	0,21	0,21	0,25	0,25	0,23	0,22	0,23	0,23	0,31	0,34
	V	25,02	25,88	29,90	32,20	32,88	32,47	30,17	29,90	28,54	17,49	17,83
Y9	Ȳ	0,27	0,30	0,29	0,29	0,29	0,29	0,31	0,31	0,31	0,27	0,26
	V	35,89	33,72	36,09	37,62	36,80	35,26	33,22	30,78	30,18	32,71	35,26
Y10	Ȳ	141,62	184,13	278,61	305,04	260,51	208,74	231,89	251,27	241,17	234,85	327,45
	V	73,14	66,91	77,68	88,93	102,74	243,84	218,00	90,03	119,65	70,75	68,19
Y11	Ȳ	814,57	898,58	967,23	1035,61	1064,04	1112,78	1128,82	1160,93	1195,86	1222,70	1304,59
	V	17,41	18,74	18,13	19,61	16,78	15,68	15,61	15,94	16,19	16,73	17,49
Y12	Ȳ	450,73	467,06	473,88	532,74	530,99	548,14	563,70	584,06	586,66	1145,49	1351,02
	V	24,64	29,11	27,00	32,47	29,90	30,54	29,59	31,48	28,02	17,91	17,30
Y13	Ȳ	170,29	192,97	223,35	304,39	312,66	282,47	299,57	349,33	348,91	289,50	335,37
	V	97,30	100,71	87,77	98,27	100,50	118,64	128,33	107,72	82,12	57,84	68,31
Y14	Ȳ	378,15	456,32	613,66	799,03	728,51	577,21	539,20	604,11	539,16	402,71	612,08
	V	78,15	75,55	62,30	69,39	83,91	127,11	171,22	91,69	97,55	65,90	58,40
Y15	Ȳ	0,74	0,75	0,76	0,75	0,77	0,77	0,77	0,76	0,76	0,64	0,62
	V	8,07	8,14	7,79	8,23	7,40	7,55	7,62	7,93	7,52	9,37	10,04
Y16	Ȳ	0,43	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,38	0,38
	V	15,11	14,85	14,41	14,79	14,93	15,21	14,50	14,76	13,92	16,43	17,30

Źródło: opracowanie własne.

Do kolejnych analiz zostały zakwalifikowane spośród wskaźników zmienne ukazane w tabeli 89.

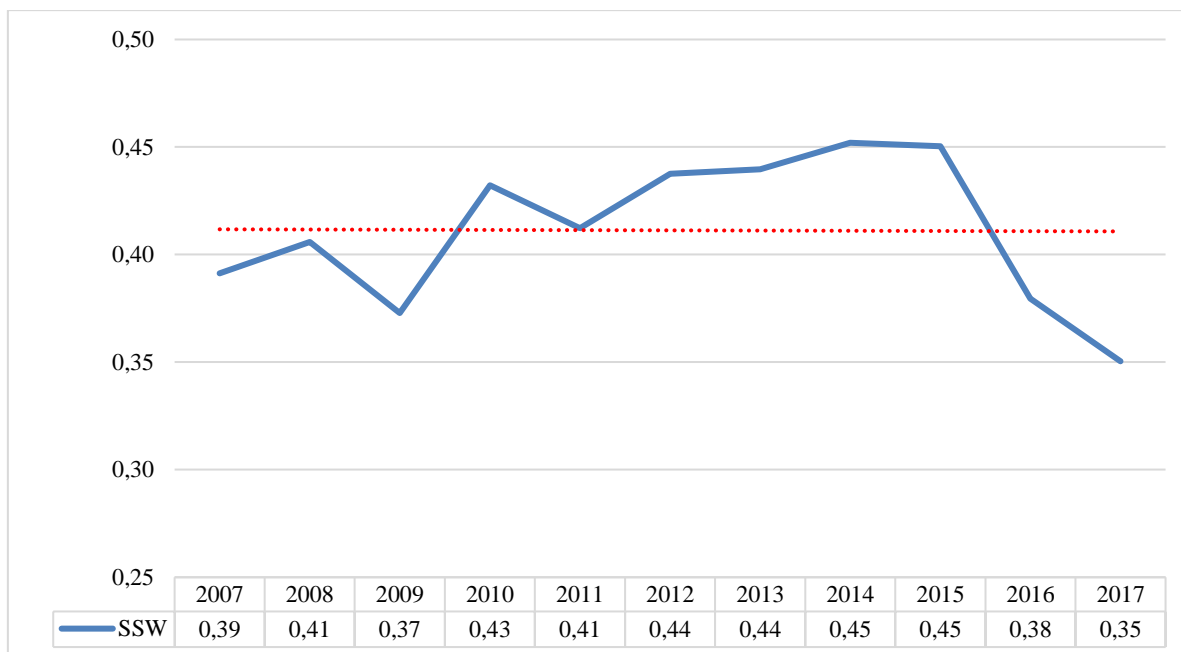
Tabela 89

Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce

Rok	Wskaźnik												
2007	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2008	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2009	Y1	Y2	Y3	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16		
2010	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2011	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y14	Y16
2012	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2013	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2014	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2015	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2016	Y1	Y2	Y4	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16	
2017	Y1	Y2	Y3	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16		

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych zmiennych wyznaczono wartości syntetycznego miernika samodzielności wydatkowej SSW dla gmin wiejskich w poszczególnych latach. Rysunek 83 przedstawia przebieg zmienności tej miary wraz z linią trendu.



Rysunek 83. Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich.

Źródło: opracowanie własne (ozn.: SSW – miara syntetyczna samodzielności wydatkowej).

Wartość miary SSW dla gmin miejsko-wiejskich w kolejnych latach ulegała zmianom i wahała się od 0,35 do 0,45. W badanym okresie wartość SSW spadła czterokrotnie. Największy spadek nastąpił w ostatnich 2 latach. Wartość SSW w roku 2017 spadła o 22,2% w porównaniu do roku 2015. Na podstawie analizy powyższego wykresu można stwierdzić, że samodzielność wydatkowa dla tych gmin w badanym okresie nieznacznie maleje. Obrazuje to linia trendu zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym. Jednak miara SSW w kolejnych latach ulegała zmianom. Zróżnicowanie tego miernika dla gmin wiejskich przedstawia tabela 90.

Tabela 90

Zróżnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017

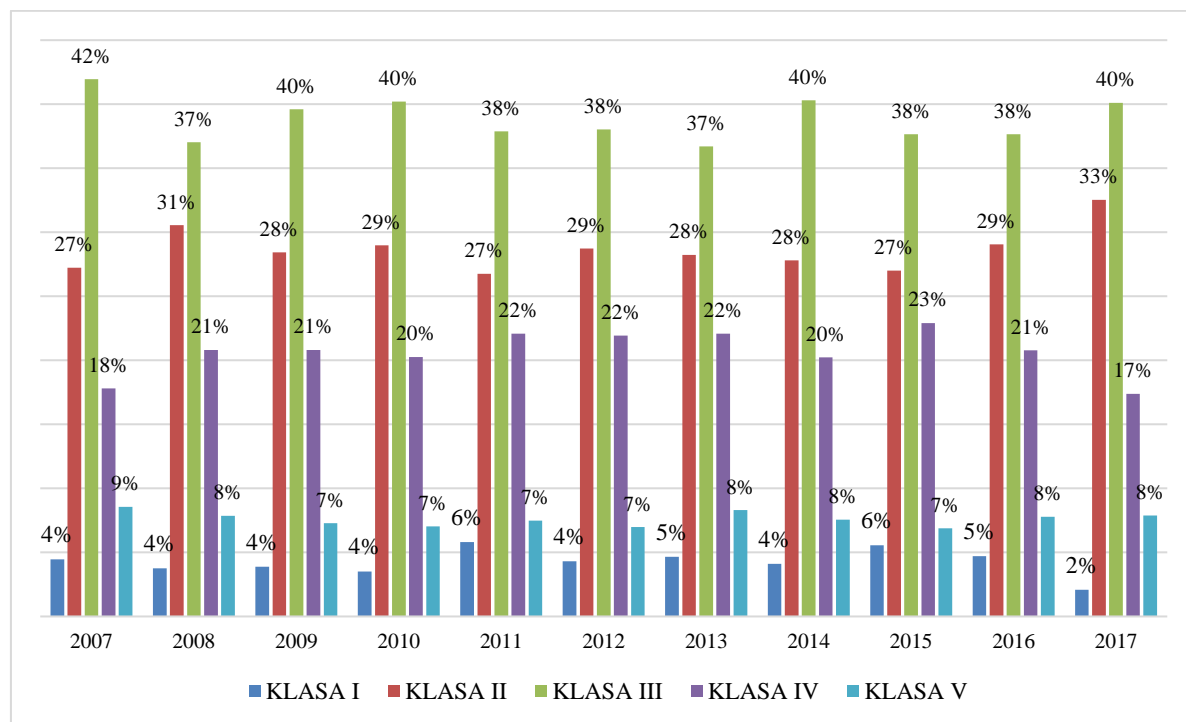
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
średnia	0,391	0,406	0,373	0,432	0,412	0,438	0,440	0,452	0,450	0,379	0,350
mediana	0,383	0,395	0,362	0,426	0,406	0,430	0,434	0,445	0,444	0,367	0,333
minimum	0,095	0,136	0,199	0,100	0,184	0,133	0,185	0,159	0,189	0,158	0,157
maksimum	0,726	0,717	0,719	0,677	0,683	0,688	0,717	0,725	0,721	0,774	0,794
kwartył dolny	0,327	0,335	0,322	0,385	0,355	0,382	0,375	0,394	0,387	0,311	0,286
kwartył górny	0,443	0,472	0,420	0,471	0,465	0,486	0,500	0,500	0,511	0,442	0,398
rozstęp	0,631	0,581	0,520	0,578	0,499	0,555	0,532	0,566	0,532	0,616	0,638
odchylenie standardowe	0,093	0,098	0,076	0,069	0,083	0,080	0,093	0,079	0,091	0,099	0,092
współczynnik zmienności	23,781	24,158	20,423	15,937	20,179	18,346	21,085	17,455	20,125	26,198	26,370
współczynnik skośności	0,544	0,516	0,804	0,365	0,332	0,356	0,308	0,414	0,265	0,569	1,071

Źródło: opracowanie własne.

Z charakterystyk wynika, że gminy miejsko-wiejskie są słabo zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej. Największe ich zróżnicowanie widoczne było w roku 2016. Różnica pomiędzy gminami miejsko-wiejskimi o bardzo wysokiej i bardzo niskiej samodzielności wydatkowej największa była w roku 2017, a najmniejsza w roku 2011. Rozstęp ten w odniesieniu do roku poprzedniego malał w latach 2008-2009, 2011, 2013 i 2015. W przypadku odrzucenia

z analizy 25% gmin o najniższej i 25% gmin o najwyższej samodzielności wydatkowej, porównując rok 2017 do 2007, można zauważyć nieznaczne zmniejszenie się różnicy (rozstęp międzykwartylowy) pomiędzy gminą o najwyższym i najniższym SSW. Różnica ta zmniejszyła się o 3,0%. W całym badanym okresie rozkłady miernika SSW były prawoskośne. Współczynnik skośności wahał się od 0,23 do 1,07, co oznacza, że asymetria jest umiarkowana, zatem znacząca większość gmin miała samodzielność wydatkową poniżej średniej.

Dla gmin miejsko-wiejskich wyodrębniono pięć klas typologicznych (rysunek 84).



Rysunek 84. Struktura gmin miejsko-wiejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017. Źródło: opracowanie własne (ozn.: klasa I – gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej, klasa II – gminy o niskiej samodzielności wydatkowej, klasa III – gminy o średniej samodzielności wydatkowej, klasa IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, klasa V – gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej).

Udziały w poszczególnych klasach kształtują się na podobnym poziomie. Najliczniejszą była klasa o średniej samodzielności wydatkowej i obejmowała od 37% do 42% gmin miejsko-wiejskich. Drugą co do liczności była klasa II, czyli o niskiej samodzielności wydatkowej. Do klasy tej należało od 27% do 31% gmin miejsko-wiejskich. Gminy o bardzo niskiej samodzielności wydatkowej stanowiły od 2% do 6%, a gminy o bardzo wysokiej samodzielności wydatkowej od 7% do 9% gmin miejsko-wiejskich. Do klasy IV – gminy o wysokiej samodzielności wydatkowej, należało od 17% do 22% gmin miejsko-wiejskich.

Analizując ranking gmin miejsko-wiejskich względem samodzielności wydatkowej, na pierwszych miejscach znajdowały się gminy: Ożarów Mazowiecki w latach 2007-2008, Międzyzdroje w latach 2009, 2016, Dziwnów w latach 2010, 2017, Nowe Warpno w roku 2011, Kleczew w roku 2012 oraz Kórnik w latach 2012-2015.

Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,68 do 0,79. Gminy miejsko-wiejskie na ostatnich miejscach tego rankingu to: Piotrków Kujawski w latach 2007-2008, Debrzno w roku 2009, Szczucin w roku 2010, Sępólno w roku 2011, Olszyna w roku 2012, Miłomłyn w roku 2013, Reszel w latach 2014-2015, Bobowa w roku 2016, Jedwabne w roku 2017. Miernik SSW dla tych gmin kształtował się w przedziale od 0,10 do 0,20.

## 5.4. Modele samodzielności wydatkowej gmin w Polsce

W rozdziale 4.3 dla każdego typu gmin została wyznaczona syntetyczna miara samodzielności wydatkowej SSW. Miarę tę zbudowano w oparciu o wskaźniki dobrane pod względem zarówno merytorycznym i formalnym. Wskaźniki wyznaczono dla każdego typu gmin oddzielnie. Miara SSW ma charakter względny i pozwala określić poziom samodzielności wydatkowej każdej z gmin w porównaniu z innymi w tej grupie, a także przyporządkować gminę do klasy gmin o podobnej strukturze wskaźników dobranych do oceny samodzielności wydatkowej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że gminy w każdym typie są zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej.

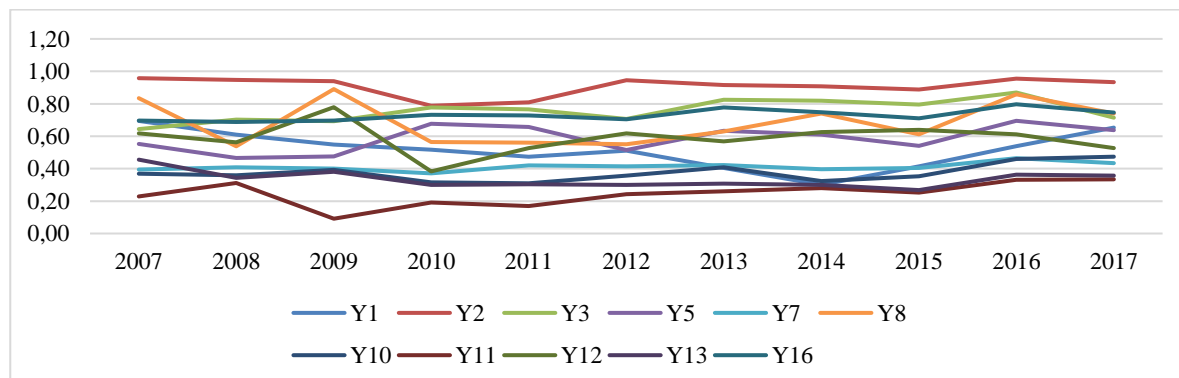
W modelu samodzielności wydatkowej gmin wiejskich największy wpływ na wskaźnik SSW miał udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem ( $Y_2$ ). Duży wpływ miał także udział dochodów własnych w wydatkach ogółem ( $Y_3$ ) i udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne, a także wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących ( $Y_{16}$ ). W latach 2007, 2009, 2014 i 2016 udział dotacji celowych w dochodach ogółem ( $Y_8$ ) równie silnie wpływał na samodzielność wydatkową gmin wiejskich jak wyżej wymienione zmienne. Najmniejszy wpływ miały wydatki na oświatę w przeliczeniu na mieszkańca ( $Y_{11}$ ). Równie słabo wpływają wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na mieszkańca ( $Y_{13}$ ) oraz wydatki na transport i łączność w przeliczeniu na mieszkańca ( $Y_{10}$ ). Najbardziej zróżnicowany był wpływ wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem ( $Y_1$ ), który w latach 2007-2008 i 2017 był wysoki, a w latach 2013-2014 niski (tabela 91, rysunek 85).

Tabela 91

*Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin wiejskich*

Rok	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16
2007	-0,96	0,64	0,55	0,40	-0,83	0,37	0,23	-0,62	0,46	0,70	-0,96
2008	-0,95	0,70	0,47	0,41	-0,54	0,36	0,31	-0,56	0,34	0,69	-0,95
2009	-0,94	0,69	0,48	0,40	-0,89	0,39	0,09	-0,78	0,38	0,70	-0,94
2010	-0,79	0,78	0,68	0,37	-0,56	0,31	0,19	-0,38	0,30	0,73	-0,79
2011	-0,81	0,77	0,66	0,42	-0,56	0,31	0,17	-0,53	0,30	0,73	-0,81
2012	-0,95	0,71	0,52	0,41	-0,55	0,36	0,24	-0,62	0,30	0,70	-0,95
2013	-0,92	0,82	0,63	0,42	-0,63	0,41	0,26	-0,57	0,31	0,78	-0,92
2014	-0,91	0,82	0,61	0,40	-0,74	0,32	0,28	-0,62	0,30	0,75	-0,91
2015	-0,89	0,80	0,54	0,41	-0,61	0,35	0,25	-0,64	0,27	0,71	-0,89
2016	-0,96	0,87	0,69	0,46	-0,86	0,46	0,33	-0,61	0,36	0,80	-0,96
2017	-0,93	0,71	0,64	0,43	-0,74	0,47	0,33	-0,53	0,36	0,75	-0,93

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 85. Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW gmin wiejskich z elementami jej struktury.

Źródło: opracowanie własne.

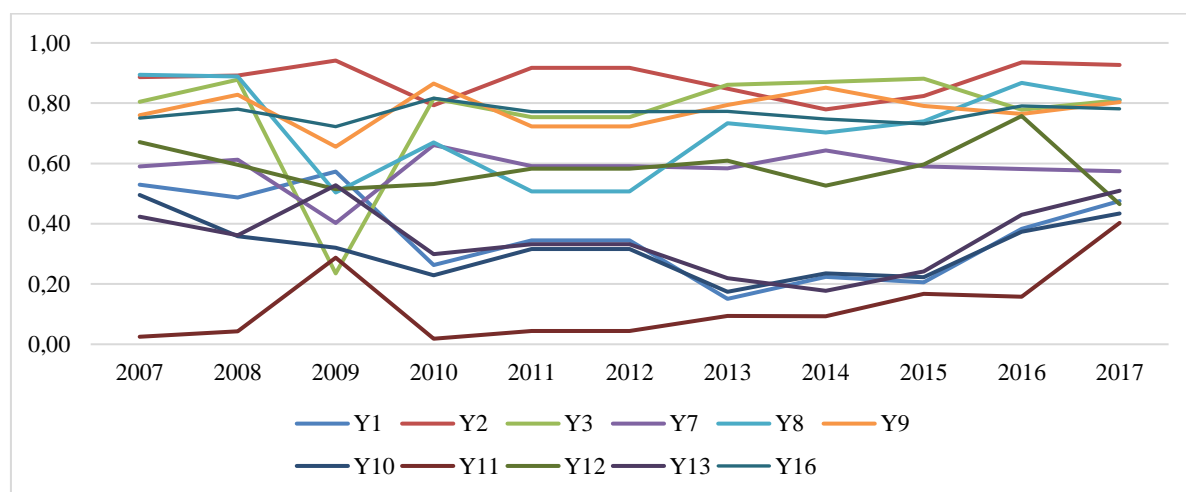
W modelu samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich duży wpływ na wskaźnik SSW miały: udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem (Y<sub>2</sub>), udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne i dochody własne pomniejszone o udziały w dochodach budżetu państwa w dochodach ogółem (Y<sub>9</sub>) oraz udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne i wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących (Y<sub>16</sub>). Istotny był też udział dochodów własnych w wydatkach ogółem (Y<sub>3</sub>), z wyjątkiem roku 2009, gdzie jego wpływ na SSW był niski. Różny wpływ na samodzielność wydatkową miał udział dotacji celowych w dochodach ogółem (Y<sub>8</sub>). W latach 2009, 2011-2012 był on umiarkowany, a w pozostałych silny. Z kolei niski wpływ na samodzielność wydatkową miały wydatki na oświatę w przeliczeniu na mieszkańca (Y<sub>11</sub>) (tabela 92, rysunek 86).

Tabela 92

*Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin miejsko-wiejskich*

Rok	Y1	Y2	Y3	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y13	Y16
2007	0,53	-0,89	0,80	0,59	-0,89	0,76	0,50	-0,02	-0,67	0,42	0,75
2008	0,49	-0,89	0,88	0,61	-0,89	0,83	0,36	0,04	-0,60	0,36	0,78
2009	0,57	-0,94	0,24	0,40	-0,50	0,66	0,32	0,29	-0,51	0,53	0,72
2010	0,26	-0,79	0,82	0,66	-0,67	0,87	0,23	0,02	-0,53	0,30	0,82
2011	0,34	-0,92	0,75	0,59	-0,51	0,72	0,32	0,04	-0,58	0,33	0,77
2012	0,34	-0,92	0,75	0,59	-0,51	0,72	0,32	0,04	-0,58	0,33	0,77
2013	0,15	-0,85	0,86	0,58	-0,73	0,79	0,17	0,09	-0,61	0,22	0,77
2014	0,22	-0,78	0,87	0,64	-0,70	0,85	0,24	0,09	-0,53	0,18	0,75
2015	0,21	-0,82	0,88	0,59	-0,74	0,79	0,22	0,17	-0,60	0,24	0,73
2016	0,38	-0,94	0,78	0,58	-0,87	0,76	0,37	0,16	-0,76	0,43	0,79
2017	0,48	-0,93	0,81	0,57	-0,81	0,80	0,43	0,40	-0,46	0,51	0,78

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 86. Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji SSW gmin miejsko-wiejskich z elementami jej struktury.

Źródło: opracowanie własne.

W modelu samodzielności wydatkowej gmin miejskich bardzo duży wpływ na wskaźnik SSW miał udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem (Y<sub>2</sub>). Duży wpływ miał także udział dochodów własnych w wydatkach ogółem (Y<sub>3</sub>), udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne oraz wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących (Y<sub>16</sub>), a także dochody własne

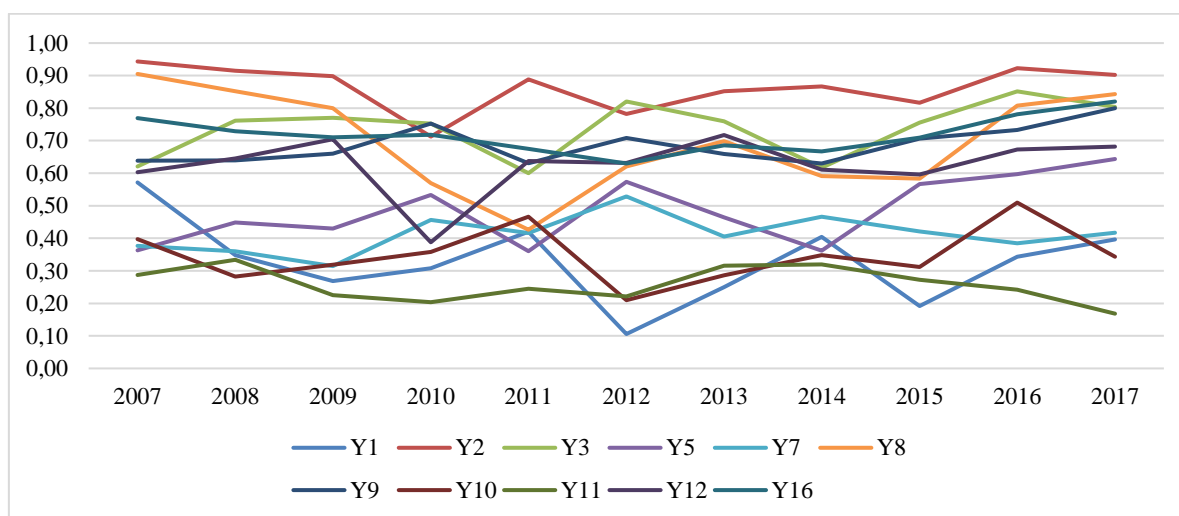
poniższe o udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w dochodach ogółem (Y<sub>9</sub>). Wpływ dotacji celowych w dochodach ogółem (Y<sub>8</sub>) zmieniał się – w roku 2007 był bardzo silny, a w latach 2008-2009 i 2016-2017 silny. W pozostałych okresach był wysoki. W latach 2008-2010, 2012-2013, 2015-2016 wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem (Y<sub>1</sub>) miały niski wpływ na samodzielność wydatkową, a w pozostałych okresach był on umiarkowany. Natomiast wpływ wydatków na oświatę w przeliczeniu na mieszkańca (Y<sub>11</sub>) na samodzielność wydatkową był w całym okresie niski (tabela 93, rysunek 87).

Tabela 93

*Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin miejskich*

Rok	Y1	Y2	Y3	Y5	Y7	Y8	Y9	Y10	Y11	Y12	Y16
2007	0,57	-0,94	0,62	0,36	0,38	-0,91	0,64	0,40	0,29	-0,60	0,77
2008	0,35	-0,91	0,76	0,45	0,36	-0,85	0,64	0,28	0,33	-0,65	0,73
2009	0,27	-0,90	0,77	0,43	0,31	-0,80	0,66	0,32	0,23	-0,70	0,71
2010	0,31	-0,71	0,75	0,53	0,46	-0,57	0,75	0,36	0,20	-0,39	0,72
2011	0,42	-0,89	0,60	0,36	0,42	-0,43	0,63	0,47	0,25	-0,64	0,67
2012	0,11	-0,78	0,82	0,57	0,53	-0,62	0,71	0,21	0,22	-0,63	0,63
2013	0,25	-0,85	0,76	0,46	0,41	-0,70	0,66	0,29	0,32	-0,72	0,69
2014	0,40	-0,87	0,62	0,36	0,47	-0,59	0,63	0,35	0,32	-0,61	0,67
2015	0,19	-0,82	0,76	0,57	0,42	-0,58	0,71	0,31	0,27	-0,60	0,71
2016	0,34	-0,92	0,85	0,60	0,38	-0,81	0,73	0,51	0,24	-0,67	0,78
2017	0,40	-0,90	0,80	0,64	0,42	-0,84	0,80	0,34	0,17	-0,68	0,82

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 87. Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW gmin miejskich z elementami jej struktury.

Źródło: opracowanie własne.

W modelu samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu bardzo duży wpływ na wskaźnik SSW miał udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem (Y<sub>2</sub>). Wysoki wpływ miały też wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na mieszkańca (Y<sub>11</sub>), od roku 2015 widać wysoki wpływ wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na mieszkańca (Y<sub>13</sub>). Niski wpływ na samodzielność wydatkową miały wydatki na oświatę w przeliczeniu na mieszkańca (Y<sub>11</sub>). W roku 2014 słaby wpływ miały wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem (Y<sub>1</sub>). W pozostałych okresach był on umiarkowany (tabela 94, rysunek 88).

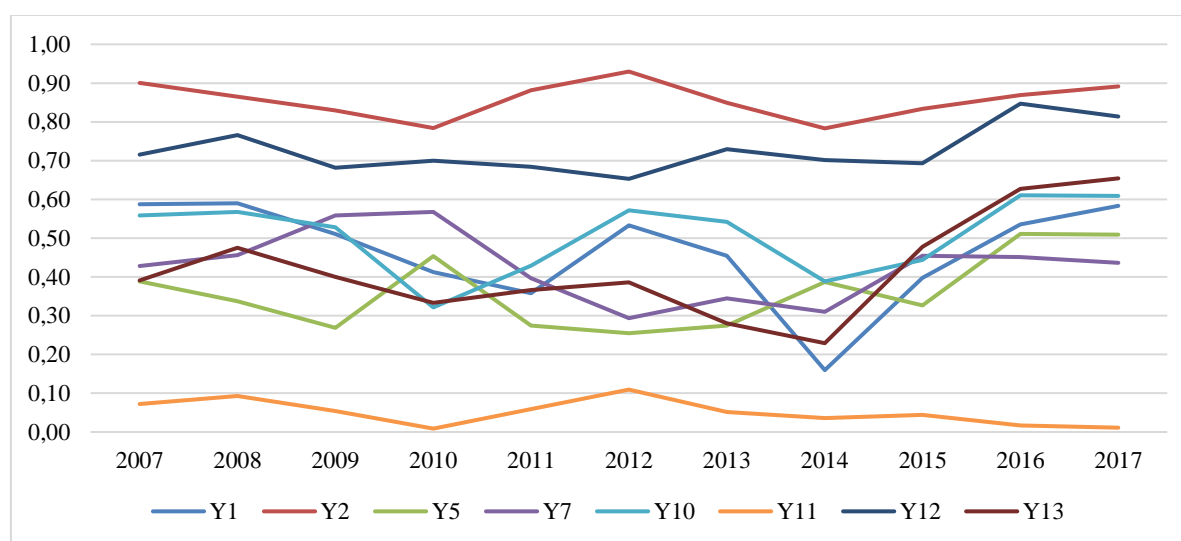


Tabela 94

Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla miast na prawach powiatu

Rok	Y1	Y2	Y5	Y7	Y10	Y11	Y12	Y13
2007	0,59	-0,90	0,39	0,43	0,56	-0,07	-0,72	0,39
2008	0,59	-0,86	0,34	0,46	0,57	-0,09	-0,77	0,48
2009	0,51	-0,83	0,27	0,56	0,53	-0,05	-0,68	0,40
2010	0,41	-0,78	0,45	0,57	0,32	-0,01	-0,70	0,33
2011	0,36	-0,88	0,27	0,40	0,43	-0,06	-0,68	0,37
2012	0,53	-0,93	0,25	0,29	0,57	-0,11	-0,65	0,39
2013	0,45	-0,85	0,27	0,34	0,54	-0,05	-0,73	0,28
2014	0,16	-0,78	0,39	0,31	0,39	-0,04	-0,70	0,23
2015	0,40	-0,83	0,33	0,45	0,44	0,04	-0,69	0,48
2016	0,54	-0,87	0,51	0,45	0,61	0,02	-0,85	0,63
2017	0,58	-0,89	0,51	0,44	0,61	-0,01	-0,81	0,65

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 88. Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW miast na prawach powiatu z elementami jej struktury.

Źródło: opracowanie własne.

### 5.5. Badanie związków korelacyjnych i regresyjnych między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową gmin według grup

W badaniach zależności między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin analizowano, tak jak poprzednio, cztery grupy gmin. Zbadano związki korelacyjne. W tym celu wyznaczono współczynniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy syntetycznymi miarami kondycji finansowej SKF i syntetycznymi miarami samodzielności wydatkowej SSW w latach 2007-2017. Na podstawie wyznaczonych wartości dokonano oceny zależności we wszystkich grupach gmin. Na wykresach wszystkich wskaźników pokazano linię trendu. Zbadano też związki regresyjne między kondycją finansową a samodzielnością wydatkową.

W miastach na prawach powiatu w badanych latach średnia korelacja pomiędzy samodzielnością wydatkową a kondycją finansową wyniosła 0,67 i była najniższa spośród wszystkich grup. Odchylenie standardowe miało wartość 0,03 i także było najniższe. Najniższą wartość 0,63 korelacja osiągnęła w roku 2010, a najwyższą, 0,72, w roku 2011. Dane te ukazane zostały w tabeli 95 i na rysunku 89.



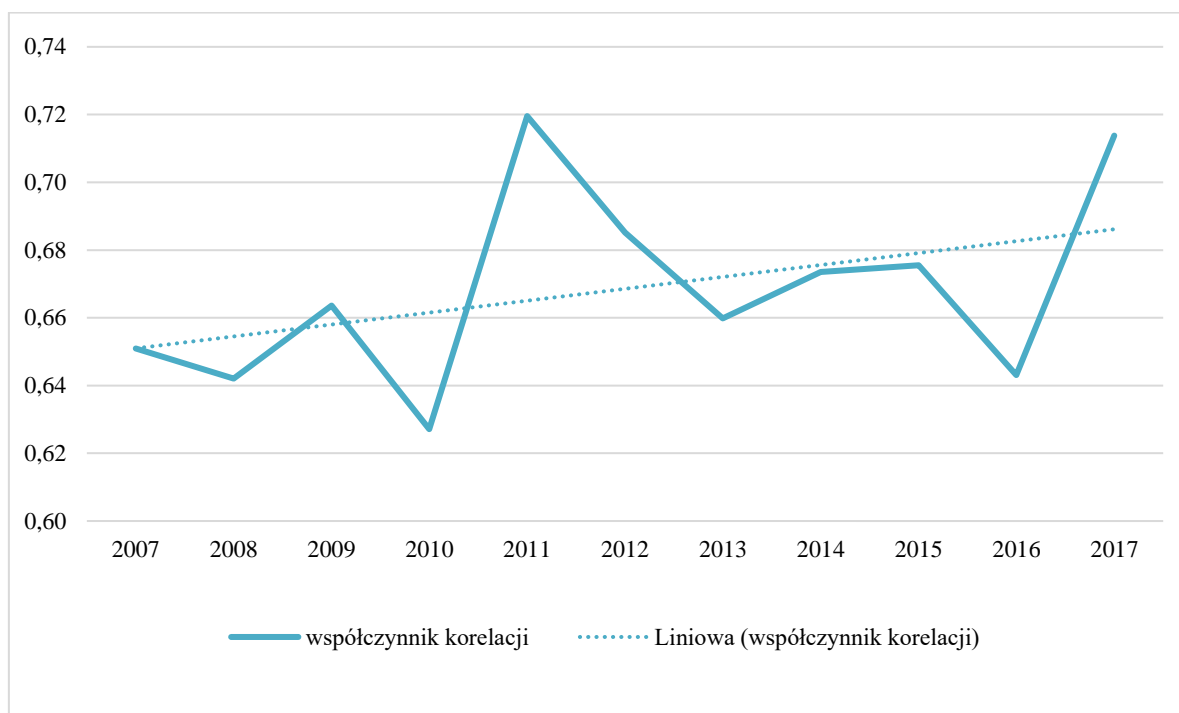
Tabela 95

*Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla miast na prawach powiatu w latach 2007-2017*

Rok	Samodzielność wydatkowa	Kondycja finansowa	Współczynnik korelacji
2007	0,43	0,46	0,65
2008	0,46	0,45	0,64
2009	0,45	0,47	0,66
2010	0,48	0,49	0,63
2011	0,46	0,47	0,72
2012	0,45	0,45	0,69
2013	0,45	0,50	0,66
2014	0,47	0,52	0,67
2015	0,46	0,50	0,68
2016	0,44	0,50	0,64
2017	0,44	0,48	0,71

Źródło: opracowanie własne.

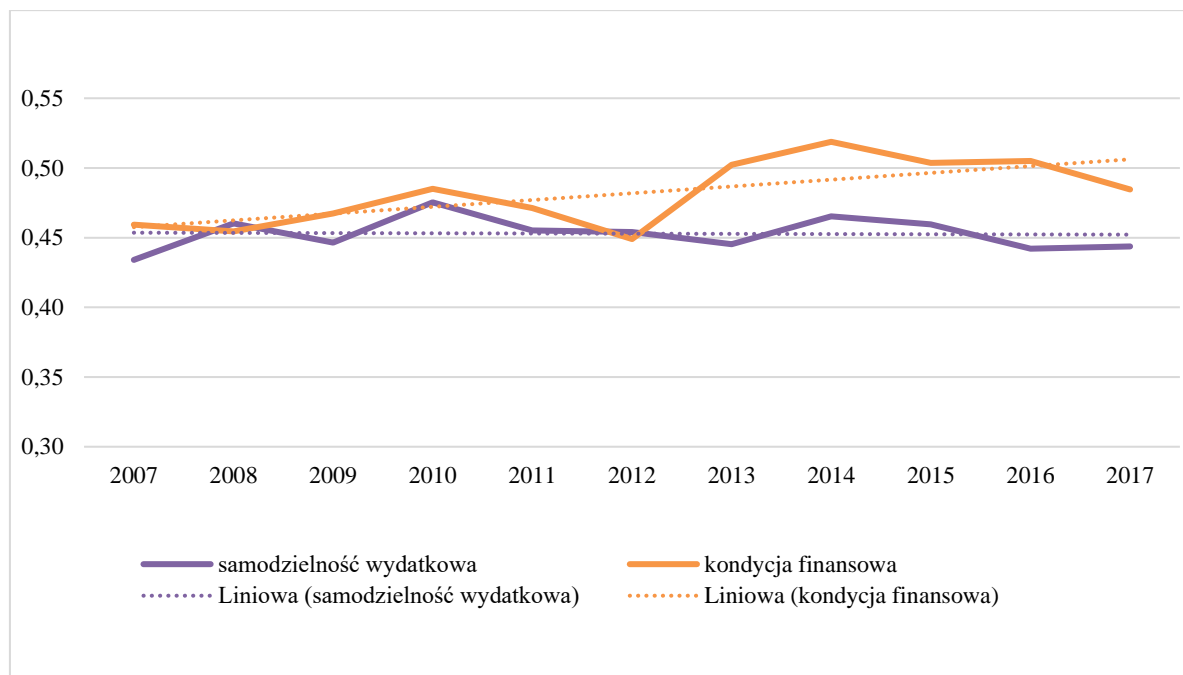
W żadnym z badanych lat, w porównaniu do roku poprzedniego, nie miał miejsca ani znaczący wzrost, ani spadek korelacji. We wszystkich latach korelację tę można określić jako silną i mającą tendencję wzrostową.



Rysunek 89. Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową miast na prawach powiatu w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik samodzielności wydatkowej, podobnie jak w innych grupach gmin, ma tendencję spadkową, a wskaźnik kondycji finansowej, jako jedyny, ma tendencję wzrostową (rysunek 90).



Rysunek 90. Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa miast na prawach powiatu w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Trudno jest w tej grupie gmin wskazać bezpośrednią zależność między zmianami wartości obu wskaźników.

W gminach miejskich w badanych latach średnia korelacja między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową wyniosła 0,69, a odchylenie standardowe miało wartość 0,05. Najniższą wartość 0,58 korelacja osiągnęła w roku 2010, a najwyższą 0,74 w latach 2007 i 2011. Dane te przedstawione zostały w tabeli 96 i na rysunku 91.

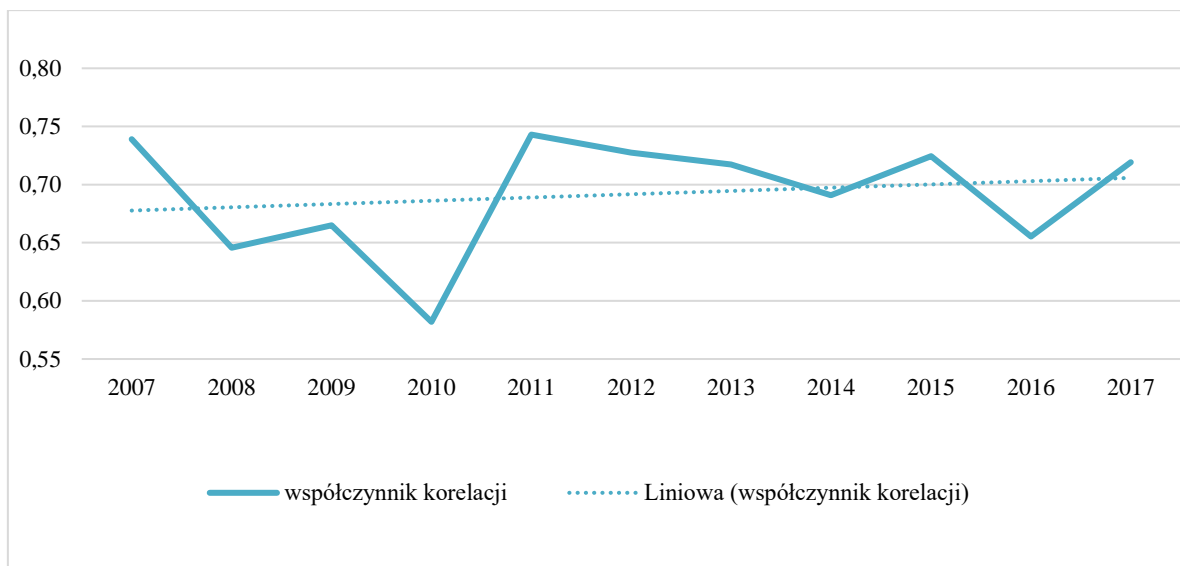
Tabela 96

*Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin miejskich w latach 2007-2017*

Rok	Samodzielność wydatkowa	Kondycja finansowa	Współczynnik korelacji
2007	0,43	0,51	0,74
2008	0,45	0,51	0,65
2009	0,44	0,54	0,67
2010	0,44	0,50	0,58
2011	0,45	0,50	0,74
2012	0,46	0,46	0,73
2013	0,45	0,51	0,72
2014	0,44	0,48	0,69
2015	0,44	0,50	0,72
2016	0,41	0,51	0,66
2017	0,39	0,52	0,72

Źródło: opracowanie własne.

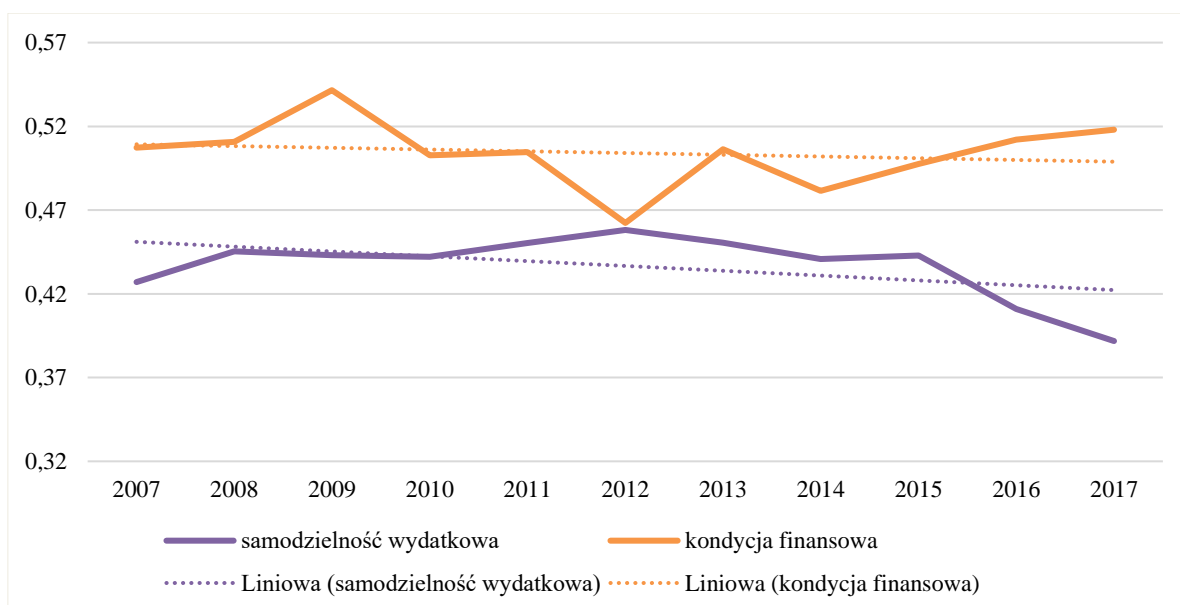
Bardzo duży spadek korelacji, o 0,9, wystąpił w latach 2008 i 2010. W roku 2011 miał miejsce bardzo dynamiczny wzrost tego wskaźnika, aż o 0,12. We wszystkich latach korelację tę można określić jako silną i mającą tendencję wzrostową.



Rysunek 91. Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin miejskich w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej mają tendencję spadkową, lecz dla tej grupy gmin spadek samodzielności wydatkowej jest szybszy niż kondycji finansowej (rysunek 92).



Rysunek 92. Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin miejskich w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Także w tej grupie gmin trudno jest wskazać bezpośrednią zależność między zmianami wartości obu wskaźników.

W gminach wiejskich, w badanych latach, średnia korelacja między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową wyniosła 0,76 przy odchyleniu standardowym 0,04. Najniższą wartość – 0,69 – osiągnęła w roku 2010, zaś najwyższą – 0,84 – w roku 2016. Dane te przedstawione zostały w tabeli 97 i na rysunku 93.

Tabela 97

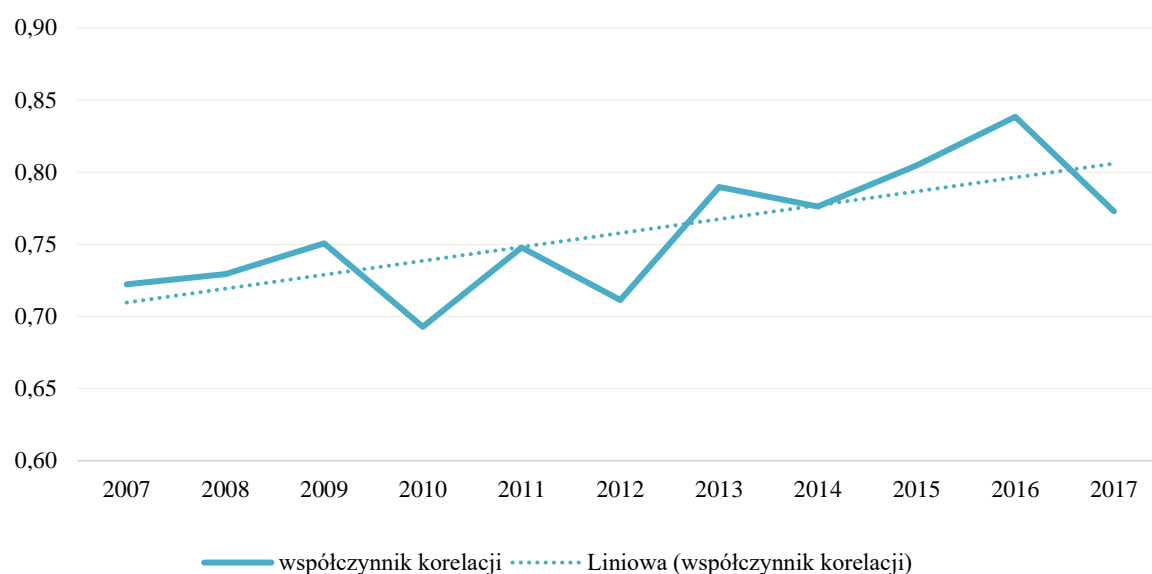
Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin wiejskich w latach 2007-2017

Rok	Samodzielność wydatkowa	Kondycja finansowa	Współczynnik korelacji
2007	0,35	0,51	0,72
2008	0,42	0,50	0,73
2009	0,37	0,51	0,75
2010	0,39	0,49	0,69
2011	0,40	0,48	0,75
2012	0,40	0,46	0,71
2013	0,39	0,45	0,79
2014	0,40	0,45	0,78
2015	0,44	0,46	0,80
2016	0,30	0,43	0,84
2017	0,35	0,44	0,77

Źródło: opracowanie własne.

Największy spadek korelacji w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w latach 2010 i 2017, odpowiednio o 0,06 oraz 0,07, zaś największe wzrosty w latach 2011 i 2013, odpowiednio o 0,06 i 0,08.

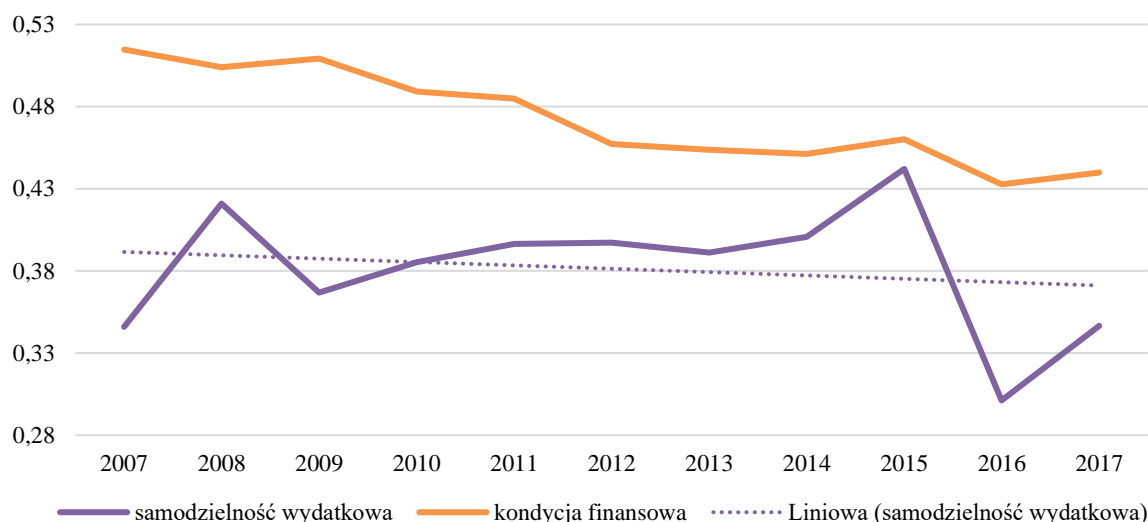
We wszystkich latach korelację tę można określić jako silną, a w roku 2016 nawet jako bardzo silną. Na wykresie widoczna jest tendencja wzrostowa badanego wskaźnika. Linia trendu zaznaczona jest linią kropkowaną (rysunek 93).



Rysunek 93. Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin wiejskich w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Porównując w badanych latach wskaźniki samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej, widać, że obydwa wskaźniki mają tendencję spadkową, przy czym kondycja finansowa spada w szybszym tempie (rysunek 94).



Rysunek 94. Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin wiejskich w latach 2007-2017.  
Źródło: opracowanie własne.

Trudno jest wskazać bezpośrednią zależność między wzrostami i spadkami wartości tych wskaźników. Przykładowo, w roku 2008 silnemu wzrostowi samodzielności wydatkowej towarzyszy nieznaczny spadek kondycji finansowej, ale w 2009 roku spadkowi towarzyszy wzrost, w 2015 roku wzrostowi wzrost, zaś w 2016 roku spadkowi spadek wartości tych wskaźników.

Niezależnie od bezpośredniego związku między wzrostami i spadkami samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej, należy stwierdzić, że w każdym badanym roku istnieje silna zależność między tymi wskaźnikami dla typu gmin wiejskich.

W gminach miejsko-wiejskich w badanych latach średnia korelacja między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową wyniosła 0,79, przy najwyższym spośród wszystkich badanych typów gmin odchyleniu standardowym, wynoszącym 0,07. Najniższą wartość 0,65 korelacja osiągnęła w roku 2009, zaś najwyższą – 0,86 – w roku 2014. Dane te przedstawione zostały w tabeli 98 i na rysunku 95.

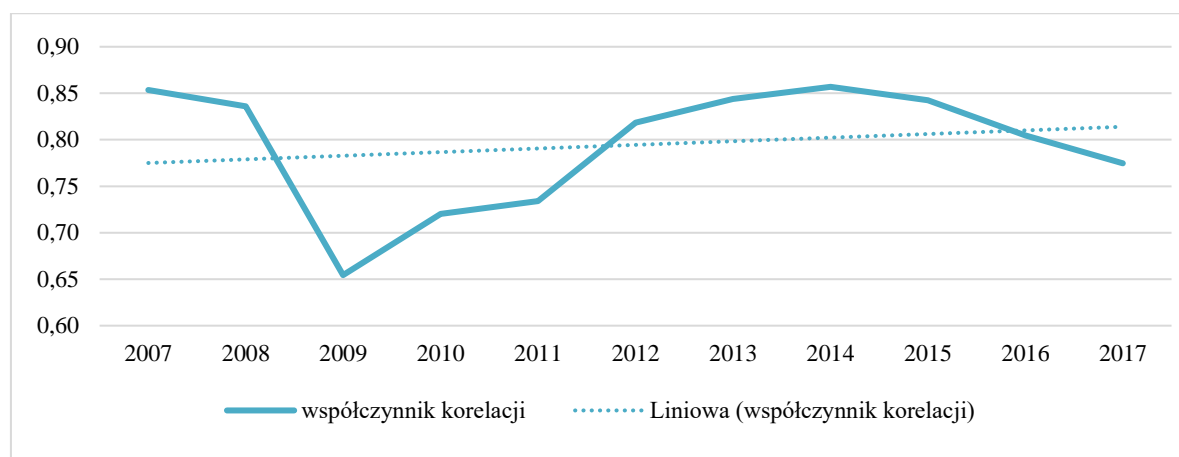
Tabela 98

Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017

Rok	Samodzielność wydatkowa	Kondycja finansowa	Współczynnik korelacji
2007	0,39	0,47	0,85
2008	0,41	0,52	0,84
2009	0,37	0,51	0,65
2010	0,43	0,50	0,72
2011	0,41	0,50	0,73
2012	0,44	0,48	0,82
2013	0,44	0,47	0,84
2014	0,45	0,51	0,86
2015	0,45	0,48	0,84
2016	0,38	0,48	0,80
2017	0,35	0,49	0,77

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo duży spadek korelacji w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w roku 2009 – miał on wartość 0,19, zaś największe wzrosty w latach 2010 i 2012, odpowiednio o 0,07 i 0,09.

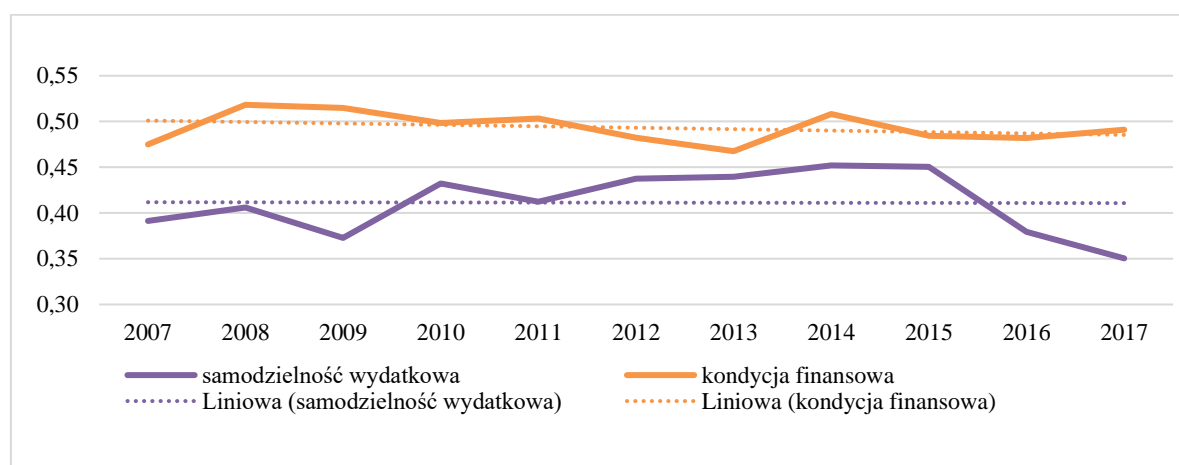


Rysunek 95. Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich latach korelację tę można określić jako silną lub bardzo silną, w 6 spośród 11 badanych lat korelacja przekroczyła wartość 0,8. Na wykresie widoczna jest tendencja wzrostowa badanego wskaźnika.

Zarówno wskaźnik samodzielności wydatkowej, jak też kondycji finansowej mają tendencję spadkową, choć spadek samodzielności wydatkowej jest nieznaczny (rysunek 96).



Rysunek 96. Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w gminach wiejskich trudno jest wskazać bezpośrednią zależność między zmianami wartości obu wskaźników.

Podsumowując, we wszystkich badanych grupach gmin i we wszystkich badanych latach korelacja między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową była silna lub bardzo silna. Miała ona także we wszystkich grupach tendencję wzrostową. Same wskaźniki miały tendencję spadkową, z wyjątkiem kondycji finansowej miast na prawach powiatu.

## Podsumowanie

Zmiany ustrojowe, które nastąpiły w Polsce po roku 1989, spowodowały zmianę w organizacji samorządu terytorialnego, a w rzeczywistości jego przywrócenie. Wymuszone po II wojnie światowej przemiany skutkowały przerwą w jego działalności. Po tak długim okresie trudno jest stwierdzić, czy samorządność została odtworzona czy stworzona na nowo. Niezależnie od tego, można obserwować, analizować i wyciągać wnioski z działania tego obszaru państwa.

W badaniu funkcjonowania samorządu ważne jest dokonywanie jego oceny. Istotnymi w tej ocenie atrybutami są kondycja i samodzielność finansowa. W opracowaniu zbadano i podjęto próbę samodzielnej oceny tych atrybutów w dłuższej perspektywie czasowej. Zdaniem Autorki, ważne jest nie tylko badanie ich niezależnie, ale także powiązań między nimi.

Osiągnięto główny cel pracy, jakim było wskazanie zależności pomiędzy samodzielnością wydatkową a kondycją finansową. Na podstawie literatury przedmiotu usystematyzowano również wiedzę na temat samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej.

Przeprowadzono rozważania teoretyczne dotyczące związku kondycji finansowej z rozwojem lokalnym gmin, przeprowadzono analizę składowych definicji kondycji finansowej i rozwoju lokalnego oraz pokazano związki między nimi – obrazuje to rysunek 10. Znalazła w ten sposób potwierdzenie hipoteza, że „*Kondycja finansowa gminy jest związana z jej rozwojem lokalnym*”.

W oparciu o kryteria merytoryczne i analizy statystyczne, odnoszące się do sytuacji budżetów gmin, a także do wydatków związanych z realizacją zadań, wyodrębniono grupę 23 wskaźników dla kondycji finansowej oraz 16 wskaźników dla samodzielności wydatkowej. Na podstawie tych wskaźników zbudowano miary syntetyczne kondycji finansowej SKF i samodzielności wydatkowej SSW dla każdej gminy oraz dokonano ich oceny kondycji finansowej i samodzielności wydatkowej w latach 2007-2017. Dokonano analizy statystycznej tych miar. Na podstawie wyznaczonych współczynników zmienności wykazano, że zróżnicowanie kondycji finansowej i samodzielności wydatkowej istnieje, ale jest słabe (10-20%). W związku z tym można przyjąć, że hipoteza „*Kondycja finansowa i samodzielność wydatkowa gmin w Polsce jest zróżnicowana*” została potwierdzona.

Na podstawie miar SKF i SSW sporządzono rankingi kondycji finansowej oraz samodzielności wydatkowej dla grup gmin w latach 2007-2017. Każdą z grup podzielono na pięć klas. Poprzez przypisanie przynależności do klasy, dokonano oceny jakościowej gmin zarówno pod względem kondycji finansowej, jak i samodzielności wydatkowej. Wyznaczono także w kolejnych latach średnie wartości miar syntetycznych i dokonano analizy trendów tych parametrów. Przeprowadzone badania wykazały, że kondycja finansowa gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich nieznacznie się pogarsza, natomiast w miastach na prawach powiatu następuje jej poprawa. Badania dotyczące samodzielności wydatkowej wykazały, że we wszystkich grupach gmin występowała niewielka tendencja spadkowa.

Zbadano też związki korelacyjne między samodzielnością wydatkową a kondycją finansową. W każdej grupie gmin korelacja ta była silna lub bardzo silna. W związku z tym potwierdzono hipotezę główną, „*Istnieje zależność między samodzielnością wydatkową gminy a jej kondycją finansową*”. Ponieważ korelacja pomiędzy SKF i SSW we wszystkich grupach gmin wykazuje tendencję wzrostową, zweryfikowano pozytywnie także hipotezę „*Sila związku samodzielności wydatkowej i kondycji finansowej gmin w Polsce rośnie*”.

Wykazując prawdziwość hipotez „*Kondycja finansowa gminy jest związana z jej rozwojem lokalnym*” oraz „*Istnieje zależność między samodzielnością wydatkową gminy a jej kondycją finansową*”, można wnioskować, że hipoteza „*Samodzielność wydatkowa gminy jest związana z jej rozwojem lokalnym*” także jest prawdziwa.

Samodzielność wydatkowa gmin w Polsce nie jest pełna, zakres jej wyznaczają regulacje prawne. Jej podstawą są m.in. gwarancje prawne, finansowe zabezpieczenie pozwalające na realizację zadań oraz możliwość decydowania o sposobie realizacji tych zadań. Ustalenie przez władze centralne obligatoryjnych zadań własnych wpływa na hierarchię dokonywanych wydatków, a tym samym zmniejsza możliwość decyzyjną władz samorządowych w tym zakresie. Wśród takich zadań są m.in. zadania z zakresu oświaty i pomocy społecznej. Wydatki na zadania oświatowe stanowią ok. 30% wszystkich wydatków ponoszonych przez gminy, ponadto część oświatowa subwencji ogólnej pokrywa średnio od 58% do 72% wydatków na oświatę i wychowanie, choć zdarzają się gminy, w których pokrycie jest na poziomie 30%. Sytuacja taka wymusza na samorządach finansowanie zadania obligatoryjnego, jakim jest oświata, na wymagalnym poziomie, w większej części dochodami własnymi, co niekorzystnie wpływa na samodzielność wydatkową. Zadania oświatowe powinny posiadać ustalony wymagalny poziom ich świadczenia, wystandaryzowany dla wszystkich gmin. Środki na ten cel powinny w całości pochodzić z budżetu państwa, a także być uzależnione od zakresu realizowanych usług. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby ponowne wyznaczenie algorytmów podziału subwencji oświatowej, tym bardziej, że część oświatowa subwencji ogólnej, której zadaniem jest dofinansowanie zadań własnych z zakresu oświaty i rozdzielana jest między samorządy zgodnie z zróżnicowaniem kosztów w oświacie, budzi wątpliwości (Kopańska, Kula, Siwińska-Gorzela, Bukowska, Młochowska, 2018, s. 30). Zaproponowane rozwiązanie powinno być co najmniej neutralne dla samodzielności wydatkowej gmin.

Podobna sytuacja dotyczy realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Ustalony centralnie system pomocy społecznej, w którym bardzo duża część wydatków jest sztywna, opiera się na dotacjach, które ograniczają samodzielność wydatkową. Dotacje celowe na zadania z zakresu pomocy społecznej pokrywały aż ok. 81% wydatków na te zadania. Brak możliwości zmiany przeznaczenia tych środków na inne to główny powód ograniczający samodzielność gmin. Mniejszy udział dotacji w realizacji zadań własnych wymaga dodatkowych źródeł finansowania ich finansowania, np. poprzez zwiększenie udziałów stanowiących dochody budżetu państwa.

Katalog zadań własnych gmin powinien być stabilny, każda w nim zmiana, najczęściej związana z włączeniem nowych zadań, powinna mieć odzwierciedlenie w dodatkowych środkach finansowych na ten cel. Wyeliminuje to niestabilność finansową omawianych jednostek samorządu terytorialnego oraz wpłynie na poprawę omawianej samodzielności wydatkowej. Brak pokrycia finansowego dla nowych zadań powoduje znaczne jej ograniczenie.

Tak jak wykazano w rozdziale 5.5, samodzielność wydatkowa jest silnie związana z kondycją finansową JST. Na kondycję finansową ma wpływ szereg czynników, które obejmują sferę dochodów i wydatków. W Polsce samorządy uzależnione są od środków pochodzących z budżetu państwa, a dochody własne gmin stanowią ok. 50%, zaś w miastach na prawach powiatu ok. 60% ich dochodów. Badania potwierdziły, że w każdej grupie gmin na samodzielność wydatkową najsilniejszy wpływ mają właśnie dochody własne. Poziom ich w strukturze dochodów na przestrzeni lat 2006-2017 uległ spadkowi. W miastach na prawach powiatu spadł z 67,7% na 61,5%, w gminach miejskich z 62,1% do 54,0%, w gminach miejsko-wiejskich z 48,7% na 44,57%, a gminach wiejskich z 37,6% na 36,7%. Potwierdza to widoczna we wszystkich



grupach gmin tendencja spadkowa samodzielności wydatkowej. Jednym z czynników mogących odwrócić tę tendencję jest zagwarantowanie gminom dochodów własnych na odpowiednim poziomie. Dochody własne obejmują m.in. podatki i opłaty, w zakresie których samorzady nie mają pełnego władztwa. Mogą one tylko oddziaływać na wybrane elementy ich konstrukcji i tylko w wybranych podatkach oraz opłatach. Ograniczone władztwo podatkowe dotyczy takich podatków lokalnych, jak: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportu. Gminy nie posiadają żadnych uprawnień w zakresie podatku od spadków oraz darowizn, zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej, podatku od czynności cywilnoprawnych. Zwiększenie kompetencji władz lokalnych w tym zakresie mogłoby poprawić proporcje dochodów własnych w dochodach, a tym samym pozytywnie wpłynąć na samodzielność wydatkową gminy. Innym rozwiązaniem mogłoby być zmodyfikowanie systemu finansowania gmin, np. poprzez zwiększenie udziałów gmin w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa czy konstrukcji niektórych podatków lub zmianę przepisów dotyczących sposobu finansowania i realizacji niektórych zadań, np. zadań z zakresu oświaty.

Z przeprowadzonych badań dodatkowo wynika, że gminy w Polsce są zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej. Powodem takiej sytuacji może być brak adekwatności dochodów do przekazywanych zadań i nierówności między gminami. Obowiązujący w Polsce system kształtowania dochodów lokalnych bazuje na analizach zróżnicowania dochodów. Na podstawie dochodów własnych wyznaczana jest część wyrównawcza oraz równoważąca subwencji ogólnej. W strukturze algorytmów wyznaczających części subwencji jest zaledwie kilka elementów, które nawiązują do problemu zróżnicowania kosztów realizacji zadań przez różne samorzady. Przykładem może być specjalne traktowanie gmin o niskiej gęstości zaludnienia oraz tych, które mają większe wydatki na dodatki mieszkaniowe (Ibidem, s. 30). Modyfikacja algorytmów części wyrównawczej oraz równoważącej, uwzględniająca więcej czynników wpływających na różnicowanie kosztów realizacji zadań przez różne samorzady, mogłaby pozytywnie wpłynąć na poprawę ich samodzielności wydatkowej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że samodzielność wydatkowa mocno związana jest z kondycją finansową. Gminy o najwyższym stopniu samodzielności wydatkowej to te mające korzystne położenie geograficzne, wykazujące się aktywnością gospodarczą oraz inwestycyjną. Gminy o najniższym stopniu samodzielności są najczęściej gminami mającymi niekorzystne położenie geograficzne, o bardzo niskiej kondycji finansowej, nie posiadają środków na inwestycje warunkujące dalszy rozwój, a transfery z budżetu państwa umożliwiają jedynie realizację zadań bieżących. Działania stymulujące rozwój lokalny mogłyby spowodować poprawę sytuacji tych gmin – zarówno pod względem kondycji finansowej, jak również samodzielności wydatkowej. Możliwość korzystania z wpływów zwrotnych pozwala też na większe wydatki inwestycyjne, które powiększają zakres samodzielności wydatkowej.

Na podstawie przeprowadzonych badań można uznać, że zmiany zwiększające samodzielność wydatkową gmin korzystnie wpłyną na funkcjonowanie samorządu, a tym samym na jakość i poziom życia mieszkańców. Głównym celem tych zmian powinno być zwiększenie dochodów własnych. Być może powinna nastąpić reforma istniejącego systemu podatkowego. Należy przy tym zaznaczyć, że wysoki poziom obciążeń podatkowych, zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw, nie skłania do wprowadzenia kolejnych podatków, dlatego nowe rozwiązania powinny mieć pod tym względem charakter co najmniej neutralny. Również system subwencji jako element finansowania działalności JST powinien zostać zmodyfikowany oraz być bardziej czytelny. Być może uelastycznienie limitów zadłużenia, w zależności od indywidualnej sytuacji jednostek, może wywołać wzrost wydatków inwestycyjnych,

a tym samym zwiększyć możliwości rozwojowe gminy. Oczywiście z większą samodzielnością powinna wiązać się także zwiększona kontrola, która zapobiegnie skutkom podejmowania niewłaściwych działań przez samorządy.

Wskazane są dalsze badania dotyczące tego obszaru samodzielności wydatkowej. Pomimo dążenia do wyrównywania różnic, zarówno przez politykę państwa, jak również dystrybucję środków z funduszy UE, występuje zróżnicowanie w Polsce regionów pod względem stopnia oraz tempa rozwoju. Warto przeprowadzić badania przestrzenne, badające wpływ przynależności gminy do rejonu na samodzielność wydatkową gminy.

Każdorazowo przy zmianie systemu podatkowego wywołującego zmiany w finansach gmin warto zbadać wpływ tych zmian na samodzielność wydatkową gmin.

## Bibliografia

- Agopszowicz, A., Gilowska, Z. (1999). *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Berne, R. (1992). *The Relationships between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition*. Norwalk: Governmental Accounting Standards Board.
- Bigo, T. (1928). *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany” (reprint 1990).
- Błaś, A. (2000). Niekonstytucyjne koncepcje samorządu terytorialnego. W: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego* (tom I. *Prawo samorządowe administracyjne*, s. 45-52). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Bosiacki, A. (2006). *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*. Warszawa: Liber.
- Brol, R. (1998). Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 785 (s. 11-15). Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.
- Brown, K.W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21-26.
- Cabaleiro Casal, R., Buch Gómez, E.J., Vaamonde, A. (2014). Financial situation and political parties in local governments: Empirical evidence in the Spanish municipalities. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 20, 110-121.
- Chądzyński, J., Nowakowska, A., Przygodzki, Z. (2007). *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Chojna-Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: LexisNexis.
- d'Argenson, M. (1764). *Considération sur le ouvenement ancien et présent de la France*. Amsterdam.
- de Montesquieu, Ch. (1997). *O duchu praw*. Tłum. T. Boy-Żeleński. Kęty: Wydawnictwo Antyk.
- Denek, E. (2001). Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego. W: E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 7-27). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Dylewski, M. (2008). Zarządzanie finansami lokalnymi jako czynnik rozwoju lokalnego. W: Z. Ofiarski (red.), *Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju* (s. 82-92). Szczecin: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2006). *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin SA.
- Dziedzio, A. (2001). *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza Obywatel Prawo*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Famulska, T., Znanięcka, K. (2004). *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*. Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.

- Feltynowski, M. (2009). *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Feret, E. (2004). *Rola organów samorządu terytorialnego w procesie budżetowym*. Przemysł: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu.
- Filipiak, B. (2009). *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B., Dylewski, M., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2011). *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium S.A.
- Filipiak, B., Kogut, M., Szewczuk, A., Zioło, M. (2005). *Rozwój lokalny i regionalny: uwarunkowania, finanse, procedury*. Szczecin: Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Fuks, T. (1981). *Samorząd rzeczywistość i oczekiwania*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Furmankiewicz, M. (2002). Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8), 5-24.
- Garlicki, L. (2006). *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*. Warszawa: LIBER.
- Gierke, O. (1868). *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. Gissen. Za: Korczak, J., Lisowski, P. Ostapski. (2020). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 31). Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gilowska, Z. (1998). Bariery rozwoju lokalnego. W: B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Studia regionalne i lokalne* (s. 152-169). Warszawa: Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Górski, P. (1894). *Samorząd gminny* (tom 1). Lwów.
- Groves, S.M., Valente, M.G. (1994). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Groves, S.M., Valente, M.G., Shulman, M.A. (1981). Financial indicators for local government. *Public Budgeting & Finance*, Summer, 5-19.
- Grzybowski, K. (1967). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Guziejewska, B. (2007). *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Hansen, H.M. (2011). *Polis Wprowadzenie do dziejów greckiego miasta-państwa w starożytności*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Honadle, B.W., Costa, J.M., Cigler, B.A. (2004). *Fiscal Health for Local Governments*. London, San Diego: Elsevier Academic Press.
- Hubert, J. (1927). *Zasady samorządu województwa. Ruch Samorządowy*.
- Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: LIBER.
- Jałowiecki, B. (1989). *Rozwój lokalny*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Jańczuk, L. (2013). *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Jaroszyński, M. (1990). *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, I Seria Klasyki Samorządowej*. Warszawa: Przemiany.
- Jastrzębska, M. (2005). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Jastrzębska, M. (2008). Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005. W: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego* (s. 251-255). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Jaworski, W.L. (1924). *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Kaczmarek, T. (2005). *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Kamnikar, J.A., Kamnikar, E.G., Deal, K.H. (2006). Assessing a state's financial condition. *The Journal of Government Financial Management*, 55(3), 31-36.
- Kańduła, S. (2003). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kańduła, S. (2003). Samodzielność samorządu gminnego w stanowieniu o wydatkach w dziedzinie usług społecznych. W: E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 73-108). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kasznica, S. (1947). *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań: Księgarnia Akademicka.
- Kioko, S.K. (2013). Reporting on the financial condition of the states; 2002-2010. *J. of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 25(1), 165-198.
- Kisiel, W. (2003). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Klasik, A., Kuźnik, F. (1998). Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego. W: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy* (t. II, s. 395-404). Opole: Uniwersytet Opolski.
- Klimek, M. (2010). *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria – Planowanie – Realizacja*. Białystok: EkoPress.
- Kopańska, A. (2016). Autonomia wydatkowa polskich gmin – próba kwantyfikacji. W: *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach Nr 298* (s. 31-42). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Kopańska, A., Kula, G., Siwińska-Gorzela, J., Młochowska, M. (2018). *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Korenik, D., Korenik, S. (2007). *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*. Warszawa: CeDeWu.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: LIBER.
- Kosek-Wojnar M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Zeszyty Naukowe nr 4 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Folia Oeconomica Bochniensia*.
- Kosek-Wojnar, M. (red.). (2007). *Dług lokalny w teorii i praktyce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

- Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2002). *Finanse samorządu terytorialnego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Warszawa: PWN.
- Kosiedowski, W. (2008). Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. W: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 221-242). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kowalak, R. (2003). *Ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa*. Gdańsk: ODiDK.
- Kowalczyk, M. (2017). *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu*. Warszawa: Difin.
- Kroński, A. (1932). *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Nakładem Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej.
- Kruszewska-Gagoś, M. (2007). *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Krzczkowski, K. (1947). *Polityka społeczna wybór pism*. Łódź: Polski Instytut Służby Społecznej.
- Kudłacz, T. (2008). Rozwój lokalny. W: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój* (s. 105-123). Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Leoński, Z. (1999). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Maciejewski, T. (2013). *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytnie i współczesne (XVI-XX w.)*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Maher, C.S., Nollenberger, K. (2009). Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test". *Government Finance Review, Octobre*, 61-66.
- Markowska-Bzducha, E. (2005). *Samodzielność finansowa polskich gmin*. Radom: Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
- Mead, D.M. (2001). *An Analyst's Guide to Government Financial Statements*. Norwalk: Governmental Accounting Standards Board.
- Misiąg, W. (2004). *Budżet gminy dla praktyków*. Warszawa: Międzykomunalna Spółka Akcyjna „Municipium”.
- Murzyn-Kupisz, M. (2013). Dziedzictwo kulturowe w kontekście rozwoju lokalnego. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 237-263). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Niewiadomski, Z. (2001). *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza BRANTA.
- Niewiadomski, Z., Kallas, M., Lipowicz, J., Szpor, G. (2002). *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Noworól, A. (2008). Bariery rozwoju lokalnego w Polsce. W: Z. Ofiarski (red.), *Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju* (s. 21-37). Szczecin: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie.
- Ostrowska, A. (2014). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(2), 59-78.
- Owsiak, S. (2002). *Podstawy nauki finansów*. Warszawa: PWE.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne: teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.

- Pająk, K. (2001). *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*. Poznań: Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości.
- Panejko, J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*. Paryż. Warszawa: Wydawnictwo Przemiany (reprint 1990).
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Parysek, J.J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Patrzalek, L. (2004). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: PWN.
- Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Podwiński, S. (1947). *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego w Polsce*. Łódź: Wyższa Szkoła Nauk Administracyjnych.
- Rabska, T. (1977). Podstawowe pojęcia organizacji administracji. W: J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego* (t. I, s. 331-360). Warszawa: Ossolineum.
- Rivenbark, C.W., Roenigk, D.J., Allison, G.S. (2010). Conceptualizing Financial Condition in Local Government. *J. of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 22(2), 149-177.
- Rolewicz, J. (1999). *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Rossin, H. (1883). Souveränität. Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. W: Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 265-322. Za: Korczak J., Lisowski P. Ostapski. (2020). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 31). Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Rusmin, R., Astami, E.W., Scully, G. (2014). Local Government Units in Indonesia: Demographic Attributes and Differences in Financial Condition. *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 8(2), 88-109.
- Ruśkowski, E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Schlettwein, J-A. (1779). *Grundfeste der Staaten oder die politische Ökonomie*. Gissen.
- Schumpeter, J.A. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa: PWN.
- Siemińska, E. (2002). *Metody pomiaru i oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sikora, K. (2010). *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa.
- Sobiech, J., Denek, E., Wolniak, J. (1995). *Finanse publiczne*. Warszawa: PWN.
- Sohl, S., Peddle, M.T., Thurmaier, K., Wood, C.H., Kuhn, G. (2009). Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves. *Public Budgeting & Finance / Fall*, 74-95.
- Sołkowicz, K. (2015). Kulturowe aspekty rozwoju regionalnego. W: *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne* (t. XXII, s. 279-287). Płock: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu.
- Stanny, M., Strzelczyk, W. (2018). *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

- Staryszak, J. (1931). *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa: Skład Główny w Instytucie im. J. Mianowskiego.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: teoria i praktyka*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Sztando, A. (2017). Innowacje i innowacyjność lokalna w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast. W: *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 467* (s. 230-256). Wrocław.
- Wakar, W. (1925). *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*. Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze „Ignis” Sp. Akcyjna.
- Wang, X., Dennis, L., Tu, Y.S. (2007). Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States. *Public Budgeting & Finance, Summer*, 1-21.
- Wasiutyński, B. (1932). *Nauka administracji i prawo administracyjne* (tom I). Warszawa: Sekcja Wydawnicza Towarzystwa „Bratnia Pomoc” Studentów Uniwersytetu Warszawskiego.
- Winczorek, P. (1989). *Doktryny „socjalizmu samorządowego” we Francji i Jugosławii*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wojciechowski, E. (2003). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Wójcik, S. (1999). *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wykrętowicz, S. (2004). *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Wysocki F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zawora, J. (2008). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Zawora, J. (2010). Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia. W: *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* (t. 81, s. 137-145). Warszawa: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.
- Zawora, J. (2016). Ekonomiczno-finansowe instrumenty gospodarczego rozwoju lokalnego. *Przedsiębiorstwo i region*, 8, 76-87.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.



## Aneksy

### Aneks 1. Czynniki wpływające na gospodarkę finansową JST, wynikające ze zmian prawnych w latach 2007-2017

Rok	Zmiany w stosunku do poprzedniego roku
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zniesienie opłaty skarbowej od podań – zniesienie możliwości wprowadzenia przez radę gminy opłaty administracyjnej (Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej).</li> <li>Zniesienie podatku od posiadania psów – wprowadzenie możliwości ustalenia przez radę gminy opłaty od posiadania psów (Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r.).</li> <li>Nowe regulacje dotyczące podziału kwoty części równoważącej oraz kwoty 30% części regionalnej subwencji ogólnej (rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2007, z dnia 21 września 2006 dla powiatów oraz z dnia 19 września 2006 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2007).</li> <li>Przekazanie niektórym gminom (określonym w rozporządzeniu) części rekompensującej subwencję ogólną (rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensującą subwencji ogólnej za rok 2006).</li> <li>Nowe regulacje dotyczące limitów zadłużenia JST – rozszerzenie zakresu odstępstw od limitów w zakresie spłaty zobowiązań i długu jednostek (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw).</li> <li>Zmiany dotyczące systemu przepływu środków finansowych przeznaczonych na realizację programów i projektów przy udziale środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (nowelizacja z dnia 8 grudnia 2006 r. ustawy o finansach publicznych).</li> <li>Wprowadzenie dotacji rozwojowej dla województw, które pełnią rolę instytucji zarządzającej dla regionalnego programu operacyjnego oraz mogą pełnić rolę instytucji pośredniczącej w odniesieniu do działań przewidzianych w krajowych programach operacyjnych (nowelizacją z dnia 8 grudnia 2006 r. ustawy o finansach publicznych).</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przeniesienie finansowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych z dochodów własnych województw na budżet państwa (Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego).</li> <li>Wzmocnienie systemu wyrównawczego dla gmin, powiatów i województw zamiast kwoty rezerwy tworzonej w wysokości 2% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej (Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).</li> <li>Zmiana zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz części regionalnej subwencji dla województw (Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).</li> <li>Przeznaczenie rezerwy subwencji ogólnej na doinwestowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu; utrzymanie rzecznych przepraw promowych; remont, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu (Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, wśród dzieci i młodzieży, a także osób niepełnosprawnych (Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).</li> <li>Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu).</li> <li>Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne z zakresu polityki rozwoju, które nie zostały ujęte w kontrakcie wojewódzkim lub regionalnym programie operacyjnym (Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności).</li> <li>Zmiana skali podatkowej poprzez redukcję ilości progów podatkowych i stawek obowiązujących w przedziałach dochodowych skali podatkowej.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przeznaczenie środków z rezerwy (art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) na uzupełnienie dochodów gmin, a także powiatów i województw, na obszarach których były położone gminy dotknięte klęską żywiołową w maju i czerwcu 2010 r. (Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przekazanie dotacji celowych gminom dla ochotniczej straży pożarnej za uczestnictwo w działaniach związanych z powodzią (Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej).</li> <li>• Przekazanie dotacji celowych JST na sfinansowanie usuwania skutków powodzi (Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r).</li> <li>• Zwolnienie z opłaty skarbowej wszystkich spraw związanych z likwidacją skutków powodzi, a także zwolnienie z opłaty za wydanie dokumentu paszportowego (Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.).</li> <li>• Zmniejszenie ilości form organizacyjno-prawnych tworzonych przez JST oraz ograniczenie zakresu zadań prowadzonych przez samorządowe zakłady budżetowe (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).</li> <li>• Zlikwidowanie samorządowych funduszy celowych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).</li> <li>• Zlikwidowanie powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz przekazanie zgromadzonych środków jako dochodów własnych powiatom i gminom (Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw).</li> <li>• Zmniejszenie zakresu wydatków niewygasających – możliwość ustalenia wydatków niewygasających tylko dla realizacji umów związanych zamówieniami publicznymi (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).</li> <li>• Możliwość wyodrębniania w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki (Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim).</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu JST w części bieżącej – planowane wydatki bieżące w budżecie nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, będące nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST a wynikające z rozliczeń kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych z lat ubiegłych. Ponadto wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z wyjątkiem realizacji zadań bieżących ze środków UE i EFTA (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).</li> <li>• Przekazanie środków ze zlikwidowanych wojewódzkich i powiatowych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych jako dochody odpowiednim JST (Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).</li> <li>• Zwrot z budżetu państwa wydatków poniesionych przez gminy w 2010 r. w ramach funduszu sołeckiego (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego).</li> <li>• Zmiana wielkości obowiązkowej rezerwy celowej tworzonej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym).</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych gwarancji i poręczeń nie mogła być większa od 15% planowanych dochodów, a dług JST nie mógł być większy od 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawa o finansach publicznych).</li> <li>• Obniżenie górnych stawek podatków, udzielenie ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz decyzje o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności, spowodowało, że do budżetów gmin i miast na prawach powiatu nie wpłynęło 2,5% dochodów ogółem oraz 5,1% dochodów własnych tych jednostek.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ograniczenie limitu zadłużenia JST (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ostatni rok obowiązywania, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawa o finansach publicznych).</li> <li>• Wprowadzenie czasowych preferencji dla JST, które przekształciły samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i zaplanowały spłatę ich zobowiązań z tego tytułu – dotyczyły zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu, ustalenie indywidualnego limitu spłaty zobowiązań oraz limitu 60% długu JST (Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej).</li> <li>• Wprowadzenie obowiązku gospodarowania odpadami, a także określenie w drodze uchwały górnych stawek opłat, wnoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami, które stały się dochodami gminy (Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wprowadzenie indywidualnych limitów zadłużenia odzwierciedlających ekonomiczną zdolność JST do spłaty zobowiązań (art. 243 ustawy o finansach publicznych).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zwiększenie absorpcji środków UE poprzez wyłączenie zobowiązań w całym okresie spłaty, wynikających z zawartych po dniu 1 stycznia 2013 r. umów o dofinansowanie projektów współfinansowanych przez UE w co najmniej 60% (po pomniejszeniu całkowitego kosztu projektu o prognozowany dochód generowany przez projekt) (nowelizacja ustawy o finansach publicznych z dnia 8 listopada 2013 r).</li> <li>Unormowanie kwestii związanych z zagrożeniem realizacji zadań publicznych i niespełnienia przez jednostkę indywidualnego limitu zadłużenia – możliwość koncentracji środków i wysiłków samorządu niezbędnych z punktu widzenia efektywnej naprawy finansowej; JST objęta postępowaniem naprawczym nie mogła podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek (Ustawa o finansach publicznych z dnia 8 listopada 2013 r.).</li> <li>Zwiększenie zwrotu o 10% wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w porównaniu do rozwiązań, które obowiązywały przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołeckim (Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim).</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie nowej opłaty lokalnej stanowiącej dochód gmin – opłaty reklamowej od umieszczanych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw).</li> <li>Zmniejszenie wysokości wpłat województw do budżetu państwa, uwzględnienie stopy bezrobocia oraz poziomu dochodów województw w kryteriach podziału części regionalnej subwencji ogólnej.</li> <li>Utworzenie rezerwy w budżecie państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań województw związanych z budową, przebudową i remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem drogami wojewódzkimi.</li> <li>Zwiększenie środków z budżetu państwa z tytułu zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego dla gmin, które utworzyły fundusz sołecki (Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim).</li> <li>Zmniejszenie obciążeń gmin kosztami finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych poza granicami terenu zabudowy (Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. Prawo energetyczne).</li> <li>Przeznaczenie na realizację zadań związanych z specjalną organizacją nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży środków nie mniejszych niż te które wynikają z podziału części oświatowej subwencji ogólnej.</li> <li>Przekazanie gminom dotacji celowej na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw).</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zlikwidowanie preferencyjnej stawki podatku leśnego dla lasów ochronnych, objęcie podatkiem nieodpłatnego nabycia własności rzeczy albo jej części poprzez niektórych dotychczasowych współwłaścicieli na dalszą współwłasność, objęcie podatkiem odpłatnego częściowego zniesienia współwłasności (Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw).</li> <li>Wprowadzenie możliwości tworzenia jednostek zajmujących się wspólną obsługą administracyjną, finansową i organizacyjną samorządowych jednostek organizacyjnych, tzw. centrów usług wspólnych.</li> <li>Wprowadzenie świadczenia wychowawczego dla rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia finansowanego z budżetu państwa (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).</li> <li>Wprowadzenie systemu darmowej pomocy prawnej – zadanie realizowane przez powiaty lub w porozumieniu z gminami ze środków budżetu państwa w postaci dotacji celowej (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej).</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uszczelnienie systemu podatkowego (Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).</li> <li>Objęcie podatkiem dochodowym wynagrodzenia osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, sfinansowaną z dotacji (Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty).</li> <li>Zmiana przedmiotu opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości (Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych).</li> <li>Wprowadzenie nowych rozwiązań w szkolnictwie zawodowym oraz zmian w organizacji oraz funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe).</li> <li>Objęcie subwencją oświatową sześciolletnich uczniów uczęszczający do przedszkoli czy innych form wychowania przedszkolnego, zniesienie możliwości pobierania przez organ prowadzący opłat za pobyt dziecka w wieku 6 lat w publicznej placówce wychowania przedszkolnego (Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw).</li> <li>Przedłużenie na lata 2017-2019 rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego dla województw obowiązujących w 2016 r. (Ustawa z dnia 4 września 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów Państwa – Informacja o wykonaniu budżetów JST przedstawionych MF w latach 2007-2017.

## Aneks 2. Źródła dochodów własnych gmin

Rodzaj	Opis
<p>Wpływy z podatków (reguluje m.in. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.)</p>	<p><u>Podatek od nieruchomości</u>            Ma on duże znaczenie w gminach miejskich, gdzie stopień urbanizacji jest wysoki. Samodzielność samorządu jest dość ograniczona, ale przejawia się możliwością ustalenia stawek niższych niż te które wynikają z przepisów prawa oraz wprowadzenia zwolnień czy ulg innych niż ustawowe, ponadto samorządy mogą ustalać sposoby płatności, wyznaczać inkasentów oraz ich wynagrodzenia (Dylewski, 2008, s. 79). Zgodnie z art. 5 pkt 3, rada gminy, w zależności od opodatkowanego podmiotu, może zróżnicować wysokość tego podatku, uwzględniając: przy opodatkowaniu gruntów – w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu; przy opodatkowaniu budynków lub ich części – w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny i wiek budynków; budowli – w szczególności rodzaj prowadzonej działalności. Dzięki tym możliwościom, gmina może prowadzić taką politykę podatkową, która wpłynie na ożywienie gospodarcze, przyciągnie kapitał obcy czy też zintensyfikuje eksport.</p>
	<p><u>Podatek rolny</u>            Podstawą opodatkowania jest liczba hektarów przeliczeniowych. Jednostka ta zależy od rodzaju gruntów (orne, łąki, pastwiska), klasy gruntu (I-VI) i okręgu podatkowego określonego w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 143, poz. 1614). Stawka podatkowa dla gruntów gospodarstwa rolnego wynosi za 1 ha przeliczeniowy, tyle, ile średnia cena za 2,5q żyta za okres pierwszych trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy, a dla pozostałych gruntów rolnych 5q żyta. Wpływy z tego podatku nie są wysokie ze względu na niewielkie kwoty z tego tytułu, wynikające z licznych zwolnień, ulg czy umorzeń, które reguluje art. 12, art. 13, art. 13a-13d Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1984 r., Nr 52, poz. 268 z późn. zm.). Rada gminy może też wprowadzić uchwałą dodatkowe zwolnienia i ulgi.</p>
	<p><u>Podatek leśny</u>            Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2002 r., Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.) określa podmioty, których ten podatek dotyczy. Stawka podatku leśnego od 1 ha wynosi równowartość pieniężną za 0,220 m<sup>3</sup> drewna, obliczanej jako średnią cenę sprzedaży drewna w pierwszych trzech kwartałach roku poprzedzającego rok podatkowy. Rada gminy może obniżyć średnią cenę sprzedaży drewna przyjętą do obliczeń podatkowych oraz wprowadzić dodatkowe zwolnienia z tego podatku, inne niż w ustawie.</p>
	<p><u>Podatek od środków transportowych</u>            Podatek ten jest istotny i podlegają jemu samochody ciężarowe określone w ustawie oraz autobusy, ciągniki. Wysokość tego podatku zależy od m.in. od dopuszczalnej masy całkowitej, rodzaju zawieszenia, liczby osi, w przypadku autobusów od liczby miejsc. Uchwała rady gminy określa stawki podatku, przy czym roczna stawka nie może przekroczyć tej określonej w ustawie, ponadto może ona zróżnicować stawki tego podatku w zależności, np. od roku produkcji, liczby miejsc siedzących czy wpływu pojazdu na środowisko (art. 10).</p>
	<p><u>Podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej</u>            Konstrukcję tego podatku określa Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930 z późn. zm.). Dotyczy on osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w sferze handlu detalicznego artykułami nieżywnościowymi, usług edukacyjnych, opieki nad dziećmi i osobami chorymi, usług rozrywkowych, usług transportowych, w wolnych zawodach w zakresie ochrony zdrowia, gastronomii (art. 23). Prowadząc w ten sposób działalność, podatnicy są zwolnieni z prowadzenia ksiąg, składania zeznań podatkowych oraz wpłacania zaliczek na podatek dochodowy. Stawka tego podatku zależy od liczby wspólników i pracowników, liczby mieszkańców danej miejscowości, gdzie prowadzona jest działalność i od rodzaju tej działalności. Artykuł 27 tej ustawy określa przypadki obniżenia stawek tego podatku. Podatek ten jest stały i płacony przez podatnika co miesiąc. Zasila w całości budżet gminy (art. 2 ust. 4), choć wpływy z niego nie są duże.</p>
	<p><u>Podatek od spadków i darowizn</u>            Reguluje go Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 1983 r., Nr 45, poz. 207). Podatek ten w całości zasila budżet gminy, w zakresie jego gmina nie posiada władztwa podatkowego. Dotyczy on obywateli polskich lub mających miejsce stałego pobytu w Polsce, którzy nieodpłatnie otrzymali na własność rzeczy lub prawa majątkowe. Wysokość tego podatku zależy od czystej wartości nabytej rzeczy lub praw grupy podatkowej do której zalicza się nabywca – związane jest to ze stopniem pokrewieństwa nabywcy ze zbywcą. Ustawodawca przewiduje w tym podatku ulgi i zwolnienia.</p>

	<p><u>Podatek od czynności cywilnoprawnych</u> Reguluje go Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 86, poz. 959). W zakresie tego podatku gmina nie posiada władztwa podatkowego. Czynności cywilnoprawne, które podlegają opodatkowaniu, to umowy sprzedaży, zamiany, pożyczki, poręczenia, darowizny, ustanowienia hipoteki, spółki (art. 4). Ustawa określa zwolnienia od podatku.</p>
<p>Wpływy z opłat</p>	<p><u>Opłata skarbową</u> Reguluje ją Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006 r., Nr 225, poz. 1635). Opłacie skarbowej podlegają sprawy indywidualne: czynności urzędowe na podstawie zgłoszenia lub wniosku, wydanie zaświadczenia, wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji), wydanie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury, odpis, wypis lub kopia w sprawach z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym. Ustawa określa przypadki zwolnień z tej opłaty (art. 1 ust. 1, 2). Rada gminy może tylko określić pobór opłaty skarbowej w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso (art. 8 ust. 2). Opłata ta w całości zasila budżet gminy.</p>
	<p><u>Opłata targowa</u> Opłata ta regulowana jest przez Ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31). Dotyczy osób sprzedających na targowiskach. Rada gminy ustala dzienną stawkę opłaty, sposób jej poboru, terminy płatności, jednak każdego roku maksymalna stawka tej opłaty określona jest przez Ministra Finansów w rozporządzeniu (art. 19). Ustawa określa również przypadki zwolnień z tej opłaty, ponadto rada gminy może wprowadzić własne zwolnienia.</p>
	<p><u>Opłata miejscowa, uzdrowiskowa i od posiadania psów.</u> Opłaty te reguluje Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31). Opłata miejscowa dotyczy osób, których pobyt ma charakter turystyczny, zdrowotny, wypoczynkowy i które przebywają dłużej niż dobę w miejscowościach uprawnionych do poboru takiej opłaty. Opłata uzdrowiskowa pobierana jest od osób przebywających na terenie miejscowości o statusie uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Opłata od posiadania psów jest to opłata, o której decyduje rada gminy i w zakresie której ma największe władztwo podatkowe. Rada gminy decyduje, czy taka opłata będzie pobierana, czy też nie. W zakresie wszystkich tych opłat rada gminy w drodze uchwały ustala zasady poboru, terminy płatności, a także wysokość stawek opłat, które nie mogą przekroczyć maksymalnych stawek ogłoszonych przez Ministra Finansów. Rada gminy określa sposób pobór tych opłat – mogą być one pobierane w drodze inkasa, określa inkasentów oraz wynagrodzenie za inkaso. Ponadto rada gminy może również wprowadzić inne niż w ustawie zwolnienia z tej opłaty.</p>
	<p><u>Opłata eksploatacyjna</u> w części określonej w Ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.). Opłata ta jest istotna dla tych gmin, na obszarze których znajdują się kopalnie. 60% tego dochodu pozostaje w gminie, 40% trafia do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 86 ust. 1). Opłata ta zależy od ilości wydobytego złoża.</p>
	<p><u>Inne opłaty uiszczane na podstawie odrębnych przepisów.</u> Przykładem jest opłata za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z Ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230) jest ona pobierana przez gminę na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Rada gminy ustala w uchwale liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na jej terenie. Inne opłaty uiszczanych na konto budżetów gmin to np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– opłata planistyczna (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717);</li> <li>– opłata restrukturyzacyjna (Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, Dz.U. z 2002 r., Nr 155, poz. 1287);</li> <li>– opłata za wycinkę drzew pod inwestycje (Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880).</li> </ul>

Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych	Działalność gminnych jednostek budżetowych oraz gminnych zakładów budżetowych reguluje Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
Dochody z majątku gminy	<p>Mienie komunalne przynosi gminie m.in. dochody w postaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– czynszu z najmu i dzierżawy lokalu, budynku, gruntów będących własnością samorządu</li> <li>– gmina ustala stawki czynszu, wysokość ich może być negocjowana lub określona w drodze przetargu;</li> <li>– opłaty z tytułu oddania gruntu będącego własnością gminy w użytkowanie wieczyste – ustawodawca określił tryb dochodzenia do zawarcia umowy oraz sposób ustalania i aktualizacji opłat wynikających z zawarcia umowy między stronami, gmina ma możliwość zarówno sprzedaży, jak i oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, ale takie decyzje podejmuje po dokładnym zbadaniu korzyści i strat z tego wynikłych;</li> <li>– opłaty wynikające z oddania nieruchomości, będącej własnością gminy, w trwały zarządek</li> <li>– gmina pobiera opłaty roczne, wysokość stawek zależy od celu, na jaki została oddana nieruchomość;</li> <li>– opłaty adiacenckie – reguluje to Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741). Opłata ta dotyczy tych nieruchomości, których wartość wzrosła w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Dotyczy ona również tych sytuacji, w których nastąpiło scalenie lub podział nieruchomości. Opłata ta ustalana jest na podstawie decyzji wójta, burmistrza, prezydenta. Rada gminy ustala w drodze uchwały wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Nie może być ona większa niż 50% wzrostu wartości tych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych;</li> <li>– opłaty za niezabudowanie lub niezagospodarowanie nieruchomości gruntowych w określonym terminie – wynosi ona 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o kolejne 10% tej wartości (art. 62 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741).</li> </ul>
Spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy	Od otrzymanej darowizny gmina nie płaci żadnych podatków (art. 6 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2011 r., Nr 74, poz. 397 z późn. zm.), jak również zwolniona jest z podatku od czynności cywilnoprawnych (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. d.) Ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., Nr 101, poz. 649 z późn. zm.).
Dochody z kar pieniężnych i grzywn	<p>Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2003, Nr 208, poz. 2026) określa uprawnienia i zakres działania straży miejskiej. Mandaty nałożone przez strażników stanowią dochód gminy (art. 100 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2001 r., Nr 106, poz. 1148).</p> <p>Kary pieniężne wymierzane mogą być również przez wójta gminy w drodze decyzji. Kary takie mogą dotyczyć np. przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych za nieprzestrzeganie przepisów prawa (art. 29 ust. 3 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747) czy też mogą to być kary administracyjne, np. za niszczenie terenów zieleni albo drzew, usuwanie drzew bez zezwolenia (art. 88 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880).</p>
Inne	<p>5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.</p> <p>Odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.</p> <p>Odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy.</p> <p>Odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.</p> <p>Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.</p>

Źródło: opracowanie własne.

### Aneks 3. Struktura wydatków miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rolnictwo i łowiectwo	0,08	0,07	0,06	0,07	0,11	0,12	0,18	0,04	0,06	0,03	0,05	0,05
Leśnictwo	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02
Rybołówstwo i rybactwo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Górnictwo i kopalnictwo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Przetwórstwo przemysłowe	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,07	0,07	0,06	0,03	0,01	0,02	0,01
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,05	0,06	0,06	0,07	0,10	0,08	0,06	0,09	0,11	0,06	0,04	0,09
Handel	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,01	0,00
Hotele i restauracje	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transport i łączność	19,63	21,33	19,40	18,83	20,26	22,74	23,20	21,99	23,29	21,50	16,53	16,89
Turystyka	0,07	0,07	0,06	0,13	0,25	0,24	0,22	0,18	0,10	0,11	0,07	0,06
Gospodarka mieszkaniowa	6,09	5,61	6,30	6,03	5,59	5,98	5,98	5,45	5,62	6,33	5,41	5,05
Działalność usługowa	0,76	0,68	0,80	0,74	0,82	1,01	0,97	1,04	1,09	1,05	0,71	0,75
Infornatyka	0,01	0,04	0,02	0,01	0,04	0,07	0,01	0,06	0,11	0,06	0,02	0,01
Nauka	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Administracja publiczna	6,92	7,16	7,31	6,88	6,63	6,47	6,44	6,81	6,06	6,35	6,46	6,51
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,07	0,04	0,00	0,03	0,09	0,03	0,00	0,00	0,10	0,10	0,01	0,00
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,55	2,47	2,61	2,55	2,46	2,28	2,29	2,22	2,11	2,21	2,22	2,10
Wymiar sprawiedliwości	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,09	0,08	0,10	0,08	0,08	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obsługa długu publicznego	1,04	1,12	1,21	1,17	1,42	1,88	2,33	1,94	1,60	1,32	1,25	1,12
Różne rozliczenia	2,15	2,27	2,44	2,88	2,75	3,00	2,55	2,43	2,02	1,94	1,96	1,72
Oświata i wychowanie	29,36	28,20	28,37	27,72	27,77	27,98	28,67	28,78	27,62	28,70	29,16	28,37
Szkolnictwo wyższe	0,08	0,16	0,11	0,06	0,06	0,06	0,04	0,05	0,03	0,02	0,02	0,02
Ochrona zdrowia	1,90	1,77	1,78	1,74	1,80	1,60	1,38	1,63	1,53	1,52	1,34	1,36
Pomoc społeczna	13,03	12,30	11,31	10,73	10,85	10,36	10,39	10,75	10,31	10,59	17,32	5,74
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,99	1,01	1,16	1,25	1,30	1,38	1,38	1,47	1,48	1,45	1,43	0,76
Edukacyjna opieka wychowawcza	3,17	3,05	2,71	2,63	2,71	2,77	2,87	2,88	2,82	2,93	2,96	2,83
Rodzina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,58
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,89	6,05	6,08	6,83	5,50	4,24	4,22	5,44	6,51	7,02	6,60	6,54
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,45	3,67	3,91	4,07	4,21	3,81	3,71	3,84	4,15	3,58	3,27	3,19
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,24	0,27	0,34	0,24	0,20	0,21	0,19	0,19	0,19	0,18	0,21	0,25
Kultura fizyczna i sport	2,34	2,46	3,80	5,18	4,93	3,51	2,80	2,57	3,03	2,87	2,84	2,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

## Aneks 4. Zadania gmin według ustaw

Ustawa	Zadania w zakresie
<p><u>Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach</u> (Dz.U. z 1996 r., Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Infrastruktura techniczna</b></p> <p>Rozdział 2 art. 3 określa, że obowiązkowym zadaniem własnym gminy jest utrzymanie czystości i porządku w gminach. Gminy w szczególności zobowiązane są do:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– stworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy;</li> <li>– zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; stacji zlewnych; instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części; szaletów publicznych;</li> <li>– objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;</li> <li>– nadzorowania gospodarowania odpadami komunalnymi;</li> <li>– ustanawiania selektywnego zbierania odpadów komunalnych;</li> <li>– tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;</li> <li>– zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;</li> <li>– prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych;</li> <li>– udostępniania na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o działaniach związanych z gospodarowaniem odpadami;</li> <li>– dokonania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi;</li> <li>– zapobiegania zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;</li> <li>– utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych;</li> <li>– określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;</li> <li>– zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;</li> <li>– utworzenie co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3);</li> <li>– określenia sposobów udokumentowania obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 1a);</li> <li>– przejścia od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości (art. 6a ust. 1);</li> <li>– ustalenia opłat za wykonywanie przejętych obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości (art. 6a ust. 2).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych</u> (Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 7, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1). W drodze uchwały rady gminy następuje zaliczenie do kategorii dróg gminnych (ust. 2) i ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje (ust. 3). Zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 2 pkt 4). Zgodnie z art. 20, obowiązkiem zarządcy jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;</li> <li>– opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;</li> <li>– pełnienie funkcji inwestora;</li> <li>– utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego;</li> <li>– realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;</li> <li>– przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;</li> <li>– koordynacja robót w pasie drogowym;</li> <li>– wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;</li> <li>– prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;</li> <li>– przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;</li> <li>– wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;</li> <li>– przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;</li> <li>– przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;</li> <li>– dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;</li> <li>– utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;</li> <li>– nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości, a także na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;</li> <li>– zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat,</li> <li>– budowa, przebudowa, remont i utrzymanie: parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów;</li> <li>– ustalenie stref płatnego parkowania (art. 13b ust. 3);</li> <li>– wprowadzenie i ustalenie wysokości opłaty za przejazd przez obiekt mostowy, tunel, przeprawy promowe (art. 13d ust. 5, 7; art. 13e ust. n7);</li> <li>– powołanie jednostki organizacyjnej zajmującej się zarządem dróg (art. 21 ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami</u> (Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 25, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości;</li> <li>– zapewnianiu wycen nieruchomości;</li> <li>– sporządzeniu planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;</li> <li>– zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;</li> <li>– naliczaniu należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności;</li> <li>– współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;</li> <li>– zbyciu oraz nabyciu, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzące w skład zasobu;</li> <li>– wydzierżawieniu, wynajmie i użyczeniu nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony lub kolejne umowy na czas oznaczony do 3 lat wymaga zgody wojewody;</li> <li>– podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;</li> <li>– składaniu wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa i wpisu w księdze wieczystej (art. 23 ust. 1);</li> <li>– wypłacie odszkodowań za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także za urządzenia, których właściciele lub użytkownicy wieczysti nie mogli odłączyć od gruntu, oraz za drzewa i krzewy (art. 106 ust.1);</li> <li>– obowiązku wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 106 ust. 3);</li> <li>– określeniu szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne (art. 43 ust. 6);</li> <li>– przeprowadzenie na koszt gminy powszechnej taksacji nieruchomości (art. 163 ust. 3).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym</u> (Dz.U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 7 ust. 1, organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub w przypadku powierzenia zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Zgodnie z art. 18, do zadań własnych gminy należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– budowa, przebudowa i remont przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina;</li> <li>– budowa, przebudowa i remont wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów;</li> <li>– opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gmin liczących co najmniej 50 000 mieszkańców lub gmin, którym powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców (art. 9 ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne</u> (Dz.U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348)</p>	<p>Zgodnie z art. 18 ust. 1, do zadań gminy należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy (ust. 1);</li> <li>– planowanie i finansowanie oświetlenia na terenie gminy (ust. 2, 3);</li> <li>– racjonalizacja zużycia energii i promocja rozwiązań zmniejszająca zużycie energii (ust. 4).</li> </ul>
<p>Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę</p>	<p>Artykuł 3 ust. 1 określa, że do zadań własnych gminy należy zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uchwalanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1);</li> </ul>

<p>i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uchwalanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zgodnego z kierunkami rozwoju gminy (art. 21 ust. 1-4);</li> <li>– zatwierdzanie taryf oraz zasady rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (rozdział 5);</li> <li>– wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5);</li> <li>– ustalanie dopłaty dla jednej, wybranych lub wszystkich grup odbiorców usług (art. 24 ust. 6).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej</u> (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Infrastruktura społeczna</b></p> <p>Artykuł 17 określa, które zadania własne są obowiązkowe. Zgodnie z nim, są to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych;</li> <li>– sporządzanie, oceny w zakresie pomocy społecznej;</li> <li>– udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków, zasiłków okresowych, celowych;</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny;</li> <li>– organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, osobom z zaburzeniami psychicznymi;</li> <li>– prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych;</li> <li>– dożywanie dzieci;</li> <li>– sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;</li> <li>– kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;</li> <li>– pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;</li> <li>– utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników;</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;</li> <li>– praca socjalna;</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 17 ust. 1).</li> </ul> <p>Do zadań własnych gmin należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych;</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze;</li> <li>– prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;</li> <li>– opracowanie i realizacja projektów socjalnych;</li> <li>– podwyższenie kwoty, uprawniającej do zasiłków okresowego i celowego (art. 8 ust. 2);</li> <li>– podwyższenie minimalnych kwot zasiłku okresowego (art. 38 ust. 6);</li> <li>– ustalenie korzystniejszych warunków ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu (art. 66).</li> </ul> <p>Zgodnie z art. 19 ustawy o pomocy społecznej, miasta na prawach powiatu dodatkowo wykonują następujące zadania, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;</li> <li>– przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki;</li> <li>– pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia;</li> <li>– pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy;</li> <li>– prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób;</li> <li>– prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy;</li> <li>– prowadzenie powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,</li> <li>– prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;</li> <li>– udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach;</li> <li>– szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;</li> <li>– podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;</li> <li>– utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.</li> </ul>
<p><u>Ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej</u> (Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 493 z późn. zm.)</p>	<p>Artykuł 9 ust. 2 określa, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym obowiązkowym, obejmującym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie samorządowych instytucji kultury, których celem jest tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury.</li> </ul>

<p><u>Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach</u> (Dz.U. z 1997 r., Nr 85, poz. 539)</p>	<p>Gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii, oddziałów i punktów bibliotecznych (art. 19 ust. 2, Dz.U. z 2012 r., poz. 642).</p>
<p><u>Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty</u> (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artykuł 104 ust. 1 określa, że prowadzenie szkół podstawowych jest zadaniem własnym obowiązkowym gminy, ust. 4 określa, że szkoły ponadpodstawowych, szkoły artystycznych I stopnia i placówki mogą być przekazane do prowadzenia gminie, ale na jej wniosek, jako zadanie własne;</li> <li>– zapewnienie warunków do spełniania obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego dzieciom w wieku 5 lat (art. 14 ust. 4);</li> <li>– zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły jest w obwodzie, w którym dziecko mieszka;</li> <li>– ustalenie planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (art. 17 ust. 4);</li> <li>– zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie wymaga bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia lub zwrot kosztów przejazdu ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice (art. 71 ust. 3a pkt 1);</li> <li>– zapewnienie dzieciom i młodzieży, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia lub zwrot kosztów przejazdu ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice (art. 71 ust. 3a pkt 2);</li> <li>– zapewnienie na wniosek rodziców odpowiedniej formy kształcenia dzieciom z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (art. 71b ust. 5a);</li> <li>– terytorialnego właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, do której zadań własnych należy prowadzenie przedszkoli lub szkół;</li> <li>– przekazanie z budżetu gmin dotacji na prowadzenie niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek (art. 80 ust. 2);</li> <li>– świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym (art. 90m ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela</u> (Dz.U. z 1982 r., Nr 3, poz. 19 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– organ nadzorujący szkołę ma obowiązek zapewnić podstawowe warunki do realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (art. 29 ust. 1);</li> <li>– organ prowadzący szkołę ma obowiązek zrealizować świadczenie dla nauczyciela zatrudnionego na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5 000 mieszkańców do prawa do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła (art. 54 ust. 1, 2 do roku 2017);</li> <li>– organ prowadzący szkołę określa w drodze regulaminu: wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy (art. 30 ust. 6 pkt. 1); szczegółowe warunki wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (art. 30 ust. 6 pkt 2); przy czym średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz ze składnikami, musi być równe co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli określone w art. 30 ust. 3, 4 Karty Nauczyciela;</li> <li>– organ prowadzący szkołę lub placówkę, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, określa: zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; zasady udzielania i rozmiar zniżek oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć; tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla pracowników oświaty nie wymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela (art. 42 ust. 7);</li> <li>– organy prowadzący szkołę ustala kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli (art. 42 ust. 2) ze specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 42 ust. 1);</li> <li>– wyodrębnienie w budżecie organów prowadzących szkoły środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (art. 70a ust. 1);</li> <li>– przeznaczenie w corocznych budżetach przez organy prowadzące szkoły odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej (art. 72 ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</u> (Dz.U. z 2001 r., Nr 71, poz. 733 z późn. zm.)</p>	<p>Artykuł 4 ust. 1 określa, że do zadań własnych gminy należy zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych (art. 4 ust. 2);</li> <li>– zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstwom domowym o niskich dochodach (art. 4 ust. 2);</li> <li>– zapewnienie lokalu socjalnego w przypadku wyroku nakazującego opróżnienie lokalu przy uprawnieniu do otrzymania socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy (art. 14 ust. 1).</li> </ul>

<p><u>Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej</u> (Dz.U. z 2011 r., Nr 112, poz. 654 z późn. zm.)</p>	<p>Gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania, a w przypadku niemożności ustalenia miejsca zamieszkania właściwa ze względu na ostatnie miejsce pobytu pacjenta pokrywa koszty transportu sanitarnego pacjenta małoletniego lub osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji do miejsca pobytu, jeżeli przedstawiciel ustawowy pacjenta albo osoba, na której w stosunku do pacjenta ciąży ustawowy obowiązek alimentacyjny, nie odbiera pacjenta w wyznaczonym terminie (art. 30 ust. 1).</p>
<p><u>Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej</u> (Dz.U. z 1991 r., Nr 91, poz. 408)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznego zakładu opieki zdrowotnej (art. 6);</li> <li>- przyznanie dotacji (art. 55 ust. 2).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi</u> (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- do zadań własnych gmin należy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu (art. 4<sup>1</sup> ust. 1);</li> <li>- stworzenie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, realizowanego przez ośrodek pomocy społecznej (art. 4<sup>1</sup> ust. 2), obejmującego następujące zadania: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu,</li> <li>• udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie,</li> <li>• prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych,</li> <li>• wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;</li> </ul> </li> <li>- podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 131 i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;</li> <li>- wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej (art. 4<sup>1</sup> ust. 1);</li> <li>- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 4<sup>1</sup> ust. 3);</li> <li>- rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (art. 12 ust. 1);</li> <li>- rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 2).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii</u> (Dz.U. z 2005 r., Nr 179, poz. 1485)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Do zadań własnych gminy należy przeciwdziałanie narkomanii (art. 10 ust. 1) poprzez: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;</li> <li>• udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;</li> <li>• prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;</li> <li>• wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;</li> <li>• pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego;</li> </ul> </li> <li>- opracowanie przez Wójta (burmistrz, prezydent miasta) projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, zwanego dalej „Gminnym Programem”, stanowiącego część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 10 ust. 2) i uchwalenie przez radę gminy (art. 10 ust. 3).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej</u> (Dz.U. z 2011 r., Nr 149, poz. 887 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wójt zapewnia wsparcie poprzez (art. 8 ust. 1): <ul style="list-style-type: none"> <li>• analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie;</li> <li>• wzmocnieniu roli i funkcji rodziny;</li> <li>• rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny;</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podniesieniu świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny;</li> <li>• pomocy w integracji rodziny;</li> <li>• przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny;</li> <li>• dążeniu do reintegracji rodziny.</li> </ul> <p>– Do zadań własnych gminy należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny;</li> <li>• tworzenie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny;</li> <li>• tworzenie i rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego, oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny oraz dostępu do specjalistycznego poradnictwa,</li> <li>▪ organizowanie szkoleń i tworzenie warunków do działania rodzin wspierających,</li> <li>▪ prowadzenie placówek wsparcia dziennego oraz zapewnienie w nich miejsc dla dzieci;</li> </ul> </li> <li>• finansowanie: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ kosztów szkoleń dla rodzin wspierających,</li> <li>▪ podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny,</li> <li>▪ kosztów związanych z udzielaniem pomocy, o której mowa w art. 29 ust. 2, ponoszonych przez rodziny wspierające;</li> <li>▪ współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;</li> <li>▪ sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie,</li> <li>▪ prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy.</li> </ul> </li> </ul> <p>– Rada gminy uchwała gminne programy wspierania rodziny (art. 179 ust. 2).</p> <p>– W przypadku umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki w wysokości:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,</li> <li>• 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej</li> <li>• 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej – średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka albo środków finansowych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz środków finansowych na bieżące funkcjonowanie tej placówki (art. 191 ust. 9).</li> </ul> <p>– Do wydatków na opiekę i wychowanie dziecka, zalicza się (art. 192):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka;</li> <li>• dodatek do świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka;</li> <li>• dofinansowanie do wypoczynku dziecka;</li> <li>• świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka;</li> <li>• świadczenie przyznane w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego lub innego zdarzenia mającego wpływ na jakość sprawowanej opieki;</li> <li>• środki finansowe na pomoc na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie;</li> <li>• środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa lub w którym jest prowadzony rodzinny dom dziecka, oraz środki finansowe związane ze zmianą tego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego;</li> <li>• świadczenie związane z remontem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa lub jest prowadzony rodzinny dom dziecka; wynagrodzenie wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka i osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka lub zajmujących się opieką i wychowaniem w rodzinnym domu dziecka;</li> <li>• świadczenia dla rodziny pomocowej.</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie</u> (Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.)</p>	<p>Do zadań własnych gminy należy w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie;</li> <li>– prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;</li> <li>– opracowywanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2 pkt 3, Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493);</li> <li>– prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia (art. 6 ust. 2 pkt 4, Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia (art. 6 ust. 2 pkt 3 Dz.U. z 2015 r., poz. 1390);</li> <li>– tworzenie zespołów interdyscyplinarnych (art. 6 ust. 2 pkt 4 Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych</u> (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczenie inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 6 ust. 12);</li> <li>– wprowadzanie zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 3);</li> <li>– wprowadzanie opłaty od posiadania psów (art. 18a ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym</u> (Dz.U. z 1984 r., Nr 52, poz. 268)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– obniżenie określonych cen skupu żyta przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy (art. 6 ust. 3);</li> <li>– zarządzenie poboru podatku rolnego od osób fizycznych w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso (art. 6b);</li> <li>– wprowadzenie innych zwolnień i ulg przedmiotowych w podatku rolnym (art. 13e).</li> </ul>
<b>Porządek i bezpieczeństwo</b>	
<p><u>Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej</u> (Dz.U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351 z późn. zm.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– obowiązkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest koordynacja funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę (art. 14 ust. 5, Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229);</li> <li>– ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przez radę gminy dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę (art. 28 ust. 1);</li> <li>– gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej (art. 32 ust. 2);</li> <li>– gmina ma obowiązek: bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej (art. 32 ust. 2);</li> <li>– gmina ma obowiązek ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich dla członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (art. 32 ust. 3).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym</u> (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590)</p>	<p>Zgodnie z art. 19 ust. 1, odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Jego zadania (art. 19 ust. 2) to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;</li> <li>– realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;</li> <li>– zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;</li> <li>– wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;</li> <li>– zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;</li> <li>– współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;</li> <li>– organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej;</li> <li>– całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności (art. 19 ust. 1);</li> <li>– współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej (art. 19 ust. 1);</li> <li>– nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności (art. 19 ust. 1);</li> <li>– współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska (art. 19 ust. 1);</li> <li>– współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne (art. 19 ust. 1);</li> <li>– realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 19 ust. 1);</li> <li>– finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym planuje się w ramach budżetów gmin (art. 26 ust. 1), w tym celu w budżecie JST tworzy się rezerwę celową w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu JST, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu (art. 26 ust. 4).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej</u> (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 1).</li> </ul>

<p><u>Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej</u> (Dz.U. z 1967 r., Nr 44, poz. 220)</p>	<p>Zgodnie z art. 119a (Dz.U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416), żołnierzowi rezerwy, który odbył ćwiczenia wojskowe, z wyjątkiem ćwiczeń trwających do dwudziestu czterech godzin odbywanych w czasie lub dniu wolnym od pracy, przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych (ust. 1). Świadczenie to ustala i wypłaca wójt lub burmistrz, prezydent miasta na udokumentowany wniosek uprawnionego żołnierza rezerwy, złożony nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zakończenia ćwiczeń wojskowych (ust. 5).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wójtowie lub burmistrzowie, prezydenci miast mają obowiązek wypłacić należności i dokonać opłaty (art. 131 ust. 6) żołnierzom uznanym za posiadających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny i żołnierzom uznanym za samotnych, w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej, za najm lokalu mieszkalnego (art. 131 ust. 1). Ponadto zawiesza spłatę pożyczek uzyskanych z zakładowego funduszu mieszkaniowego, kredyty lub pożyczki udzielonych przez banki lub instytucje uprawnione do udzielania kredytów lub pożyczek, chyba że strony w umowie postanowiły inaczej (art. 131 ust. 1). Koszty te pokrywane są z budżetu państwa (art. 132 ust. 1);</li> <li>– Wójtowie lub burmistrzowie, prezydenci miast mają obowiązek stworzyć formacje obrony cywilnej (art. 138 ust. 3).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych</u> (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utworzenie straży gminnej (art. 2 ust. 1);</li> <li>– umiejscowienie straży w strukturze urzędu gminy (art. 6 ust. 2).</li> </ul>
<b>Ład przestrzenny i ekologiczny</b>	
<p><u>Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody</u> (Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)</p>	<p>Obowiązkiem rady gminy jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ust. 1);</li> <li>– zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (art. 4 ust. 2);</li> <li>– prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 4 ust. 3);</li> <li>– zakładanie i utrzymywanie w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewieni (art. 78).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.</u> (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawidłowe gospodarowanie wodami, w tym ochrona zasobów wodnych oraz ochrona ludzi i mienia przed powodzią (art. 4a);</li> <li>– określenie w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 maja, wykazu kąpielisk na danym terenie gminy (art. 34a).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</u> (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) (art. 9 ust. 1);</li> <li>– sporządza studium uwzględniające zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 9 ust. 2);</li> <li>– obciążenie budżet gminy kosztami sporządzenia studium (art. 13 ust. 1) lub innych budżetów w przypadku sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym (art. 13 ust. 2);</li> <li>– podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym znajduje się ustalenie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1);</li> <li>– sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 15 ust. 1);</li> <li>– uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego (art. 20 ust. 1);</li> <li>– obciążenie budżetu gminy kosztami sporządzenia planu miejscowego (art. 21 ust. 1) lub innych budżetów w przypadku, jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 21 ust. 2);</li> <li>– obowiązkiem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jest ocena aktualności studium i planów miejscowych (art. 32 ust. 1).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</u> (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 16 ust. 6 dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy (art. 16 ust. 1);</li> <li>– wójt, burmistrz, prezydent miasta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy (art. 16 ust. 3);</li> <li>– rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem (art. 16 ust. 4).</li> </ul>

	<p>Zgodnie z art. 87 ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami. Ma on na celu (ust. 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;</li> <li>– uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej;</li> <li>– zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania;</li> <li>– wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego;</li> <li>– podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;</li> <li>– określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków;</li> <li>– podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami;</li> <li>– sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki (art. 71 ust. 2).</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska</u> (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627)</p>	<p>Zgodnie z art. 403 ust. 2 (Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150), do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, obejmujące:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przedsięwzięcia związane z ochroną wód;</li> <li>– wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska;</li> <li>– przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami;</li> <li>– przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi, z wyłączeniem remediacji polegających na samooczyszczaniu;</li> <li>– wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła;</li> <li>– prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;</li> <li>– przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza;</li> <li>– wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii;</li> <li>– wspomaganie ekologicznych form transportu;</li> <li>– działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach podlegających ochronie</li> <li>– przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień oraz parków;</li> <li>– profilaktykę zdrowotną dzieci zamieszkałych na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska;</li> <li>– edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju</li> <li>– współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi;</li> <li>– przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi;</li> <li>– współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej;</li> <li>– inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska.</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne</u> (Dz.U. z 1989 r., Nr 30, poz. 163 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 47a ust. 1 (Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.), do zadań gminy należy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalanie numerów porządkowych oraz zakładanie i prowadzenie ewidencji miejscowości, ulic i adresów;</li> <li>– umieszczanie i utrzymywanie w należyтым stanie tabliczek z nazwami ulic i placów w miastach oraz innych miejscowościach na obszarze gminy;</li> <li>– prowadzenie w systemie teleinformatycznym ewidencji miejscowości, ulic i adresów.</li> </ul>
<p><u>Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych</u> (Dz.U. z 1959 r., Nr 11, poz. 62 z późn. zm.)</p>	<p>Zgodnie z art. 1 ust. 1 (Dz.U. z 2000 r., Nr 2, 3, poz. 295), do zadań własnych gminy należy zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych. Ponadto obowiązkiem wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi (art. 2 ust. 1).</p>

Źródło: opracowanie własne.



### Aneks 5. Struktura dochodów własnych gmin miejskich w % w latach 2006-2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Podatek dochodowy od osób prawnych	2,48	2,91	2,74	2,67	2,37	2,74	2,69	2,43	2,15	2,17	2,20	2,21
Podatek dochodowy od osób fizycznych	33,79	36,20	38,56	36,35	34,35	36,37	36,88	36,70	36,68	38,31	39,17	40,26
Podatek rolny	0,19	0,20	0,25	0,26	0,17	0,17	0,27	0,28	0,25	0,22	0,18	0,17
Podatek od nieruchomości	28,52	25,39	24,20	26,65	27,12	27,94	28,83	29,02	27,85	27,71	27,20	26,51
Podatek leśny	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Podatek od środków transportowych	1,62	1,60	1,52	1,56	1,49	1,43	1,38	1,32	1,26	1,24	1,18	1,10
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,28	0,23	0,20	0,20	0,18	0,17	0,15	0,15	0,13	0,12	0,11	0,10
Podatek od spadków i darowizn	0,50	0,50	0,46	0,43	0,43	0,41	0,40	0,32	0,31	0,27	0,27	0,28
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,31	3,08	2,84	2,40	2,88	2,29	2,04	2,03	2,34	1,83	2,06	2,08
Wpływy z opłaty skarbowej	1,99	1,60	1,47	1,20	1,15	1,04	0,93	0,90	0,85	0,57	0,56	0,54
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07
Wpływy z opłaty targowej	0,87	0,77	0,72	0,77	0,68	0,67	0,63	0,59	0,57	0,53	0,48	0,41
Dochody z majątku	11,39	12,72	11,92	10,92	11,76	10,78	11,40	10,40	9,82	9,11	9,53	9,82
Pozostałe dochody	15,95	14,71	15,01	16,47	17,32	15,89	14,31	15,78	17,72	17,83	16,97	16,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

## Aneks 6. Struktura wydatków gmin miejskich w % w latach 2008-2017

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rolnictwo i łowiectwo	0,07	0,09	0,09	0,06	0,07	0,09	0,06	0,07	0,06	0,06
Leśnictwo	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00
Rybołówstwo i rybactwo	0,02	0,00	0,00	0,00	0,15	0,06	0,02	0,07	0,00	0,00
Górnictwo i kopalnictwo	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-
Przetwórstwo przemysłowe	0,01	0,02	0,04	0,09	0,07	0,02	0,05	0,01	0,01	0,03
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,39	0,31	0,34	0,29	0,20	0,19	0,24	0,32	0,16	0,11
Handel	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,05	0,02	0,02	0,02
Hotele i restauracje	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transport i łączność	10,67	12,31	13,01	11,54	8,70	8,47	9,66	9,25	7,42	8,66
Turystyka	0,35	0,32	0,92	1,08	0,63	0,40	0,48	0,28	0,14	0,18
Gospodarka mieszkaniowa	6,31	6,00	5,40	5,20	5,49	5,08	4,83	4,91	4,48	4,11
Działalność usługowa	0,55	0,51	0,50	0,45	0,39	0,47	0,58	0,48	0,40	0,38
Informatyka	0,03	0,02	0,02	0,05	0,08	0,10	0,10	0,05	0,01	0,01
Nauka	0,00	0,00	0,00	0,03	0,04	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Administracja publiczna	9,47	9,21	8,81	8,99	9,29	9,45	9,17	9,33	8,33	8,14
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,01	0,06	0,16	0,06	0,01	0,01	0,19	0,20	0,02	0,01
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,11	1,09	1,17	1,02	1,04	1,07	1,04	1,02	0,88	0,85
Wymiar sprawiedliwości	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,15	0,15	0,14	0,15	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Obsługa długu publicznego	0,96	0,93	1,09	1,57	1,98	1,53	1,16	0,94	0,73	0,62
Różne rozliczenia	0,13	0,11	0,09	0,10	0,21	0,16	0,15	0,11	0,16	0,14
Oświata i wychowanie	32,26	31,59	31,16	32,67	34,53	35,24	33,78	34,81	31,70	29,89
Szkolnictwo wyższe	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ochrona zdrowia	0,97	0,92	0,89	1,29	0,88	0,90	0,94	0,89	0,82	0,78
Pomoc społeczna	16,51	15,47	15,88	15,57	16,44	17,10	16,35	16,49	26,96	6,70
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,49	0,63	0,74	0,73	0,86	0,86	0,84	0,74	0,76	0,21
Edukacyjna opieka wychowawcza	1,24	1,12	1,12	1,21	1,33	1,40	1,36	1,35	1,20	1,10
Rodzina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,83
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9,06	9,26	8,91	8,78	8,75	9,15	10,90	10,99	8,54	8,63
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,86	4,08	4,19	4,24	4,54	4,15	3,99	3,70	3,31	3,51
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,06	0,03	0,03	0,03
Kultura fizyczna i sport	5,36	5,76	5,28	-	-	-	-	-	-	-
Kultura fizyczna	-	-	-	4,76	4,25	4,01	3,95	3,92	3,82	4,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

## Aneks 7. Struktura dochodów własnych gmin wiejskich w % w latach 2006-2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Podatek dochodowy od osób prawnych	1,33	1,49	1,52	1,49	1,48	1,48	1,26	1,13	1,08	1,11	1,12	1,20
Podatek dochodowy od osób fizycznych	25,28	28,63	32,88	30,50	28,64	30,52	30,88	31,11	31,37	32,76	35,37	37,06
Podatek rolny	6,19	6,21	7,35	7,54	5,59	5,51	7,34	7,34	6,68	6,10	5,70	5,24
Podatek od nieruchomości	29,68	27,51	26,25	28,24	27,67	27,45	27,91	28,40	27,63	26,99	27,48	27,47
Podatek leśny	1,16	1,04	1,05	1,11	0,92	0,96	1,08	1,01	0,85	0,88	1,09	1,02
Podatek od środków transportowych	1,90	1,91	1,86	2,04	2,01	2,03	2,04	1,97	1,90	1,90	1,96	1,92
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,18	0,15	0,13	0,13	0,11	0,10	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06
Podatek od spadków i darowizn	0,32	0,33	0,36	0,38	0,34	0,31	0,32	0,26	0,25	0,22	0,25	0,25
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,39	3,57	2,99	2,41	2,35	2,22	1,80	1,84	1,71	1,77	2,15	2,11
Wpływy z opłaty skarbowej	0,49	0,44	0,36	0,34	0,30	0,27	0,24	0,22	0,19	0,19	0,21	0,20
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	1,13	1,15	1,10	1,10	1,05	1,25	0,92	1,14	1,10	1,05	1,14	1,13
Wpływy z opłaty targowej	0,18	0,17	0,17	0,17	0,14	0,15	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,09
Dochody z majątku	6,32	7,55	6,16	5,46	5,24	4,85	4,47	4,89	4,59	4,04	3,93	4,04
Pozostałe dochody	23,45	19,85	17,82	19,08	24,15	22,90	21,52	20,49	22,46	22,82	19,44	18,24

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

## Aneks 8. Struktura wydatków gmin wiejskich w % w latach 2006-2017

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rolnictwo i łowiectwo	5,16	4,93	5,07	5,07	7,61	7,64	6,08	5,83	5,59	5,47	3,14	3,50
Leśnictwo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Rybołówstwo i rybactwo	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,05	0,05	0,03	0,00	0,00
Górnictwo i kopalnictwo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Przetwórstwo przemysłowe	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,70	0,66	0,65	0,70	0,63	0,66	0,73	0,76	0,81	0,87	0,67	0,68
Handel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00
Hotele i restauracje	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transport i łączność	8,76	8,51	9,59	11,39	11,08	9,29	7,21	7,63	8,83	8,04	7,14	8,40
Turystyka	0,18	0,17	0,12	0,14	0,32	0,37	0,26	0,33	0,34	0,26	0,08	0,12
Gospodarka mieszkaniowa	1,43	1,59	1,80	1,86	1,73	1,75	1,82	1,86	1,94	1,79	1,33	1,54
Działalność usługowa	0,29	0,32	0,34	0,33	0,29	0,29	0,28	0,27	0,29	0,30	0,24	0,20
Informatyka	0,01	0,00	0,01	0,01	0,02	0,05	0,06	0,16	0,33	0,43	0,03	0,05
Nauka	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	-	0,00	-	-	-	-
Administracja publiczna	10,73	11,15	11,17	10,68	9,64	10,12	10,90	11,14	10,88	11,26	9,99	9,55
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,15	0,10	0,02	0,08	0,20	0,08	0,01	0,01	0,24	0,26	0,03	0,01
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,23	1,23	1,33	1,38	1,74	1,33	1,34	1,35	1,40	1,32	1,10	1,29
Wymiar sprawiedliwości	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,25	0,25	0,27	0,25	0,22	0,22	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
Obsługa długu publicznego	0,47	0,54	0,63	0,59	0,72	1,18	1,56	1,21	0,97	0,82	0,66	0,52
Różne rozliczenia	0,49	0,42	0,40	0,43	0,42	0,49	0,53	0,52	0,47	0,54	0,46	0,43
Oświata i wychowanie	38,15	38,56	37,82	36,76	34,04	35,98	38,64	38,26	36,80	37,57	33,55	31,14
Szkolnictwo wyższe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ochrona zdrowia	0,71	0,70	0,68	0,64	0,60	0,55	0,56	0,51	0,49	0,47	0,45	0,41
Pomoc społeczna	19,66	18,89	17,46	15,54	15,77	15,20	15,86	15,76	15,23	15,33	29,57	4,54
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,05	0,06	0,25	0,43	0,56	0,62	0,61	0,62	0,67	0,37	0,21	0,27
Edukacyjna opieka wychowawcza	1,84	2,03	1,51	1,24	1,16	1,18	1,21	1,30	1,23	1,13	0,95	0,83
Rodzina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26,17
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,70	5,82	5,65	6,33	7,26	7,23	6,56	7,24	7,95	9,16	6,47	6,36
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,56	2,56	2,61	2,81	3,44	3,13	3,32	3,42	3,66	3,06	2,61	2,62
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,04	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kultura fizyczna i sport	1,42	1,47	2,57	3,32	2,48	-	-	-	-	-	-	-
Kultura fizyczna	-	-	-	-	-	2,57	2,38	1,70	1,77	1,50	1,30	1,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i BDL GUS.

### Aneks 9. Struktura dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich w % w latach 2006-2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Podatek dochodowy od osób prawnych	2,41	2,75	2,51	2,44	1,96	2,46	2,67	2,39	1,98	2,06	1,99	2,05
Podatek dochodowy od osób fizycznych	29,39	32,22	34,73	32,29	30,50	32,10	32,21	32,31	32,84	34,43	35,88	37,25
Podatek rolny	3,11	3,16	3,75	3,93	2,90	2,93	4,08	4,18	3,88	3,56	3,26	2,98
Podatek od nieruchomości	31,86	28,74	27,14	29,94	29,52	29,75	30,47	30,83	29,75	29,80	29,42	29,30
Podatek leśny	0,62	0,57	0,56	0,60	0,51	0,54	0,62	0,59	0,50	0,53	0,66	0,61
Podatek od środków transportowych	1,76	1,70	1,56	1,71	1,69	1,69	1,65	1,61	1,56	1,57	1,59	1,56
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,23	0,19	0,16	0,16	0,14	0,13	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,08
Podatek od spadków i darowizn	0,35	0,39	0,38	0,39	0,37	0,32	0,33	0,29	0,26	0,23	0,25	0,30
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,34	3,21	2,99	2,30	2,31	2,10	1,81	1,69	1,96	1,75	2,17	2,18
Wpływy z opłaty skarbowej	1,37	1,09	0,97	0,80	0,73	0,66	0,58	0,55	0,52	0,37	0,37	0,36
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	1,11	1,02	0,97	0,98	0,91	0,98	0,67	0,80	0,81	0,76	0,86	0,90
Wpływy z opłaty targowej	0,76	0,64	0,57	0,60	0,53	0,51	0,46	0,41	0,39	0,38	0,35	0,31
Dochody z majątku	7,89	9,14	9,06	7,98	8,05	7,60	7,36	7,07	6,50	6,03	6,41	6,54
Pozostałe dochody	16,82	15,18	14,63	15,89	19,88	18,22	16,95	17,16	18,95	18,43	16,71	15,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

## Aneks 10. Struktura wydatków gmin miejsko-wiejskich w % w latach 2008-2017

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rolnictwo i łowiectwo	2,21	2,39	3,14	3,39	2,70	2,29	2,27	2,38	1,51	1,45
Leśnictwo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Rybołówstwo i rybactwo	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00
Górnictwo i kopalnictwo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Przetwórstwo przemysłowe	0,01	0,02	0,06	0,15	0,14	0,06	0,04	0,04	0,02	0,01
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,37	0,35	0,38	0,36	0,37	0,37	0,31	0,35	0,30	0,28
Handel	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,05	0,05	0,02	0,01	0,01
Hotele i restauracje	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transport i łączność	7,93	10,33	9,91	8,74	6,90	7,25	7,93	7,57	6,60	7,80
Turystyka	0,22	0,32	0,69	0,59	0,61	0,45	0,39	0,32	0,11	0,15
Gospodarka mieszkaniowa	3,53	3,37	3,28	3,26	3,32	3,19	3,15	3,23	2,57	2,57
Działalność usługowa	0,48	0,43	0,38	0,37	0,38	0,37	0,38	0,41	0,30	0,32
Informatyka	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,13	0,16	0,13	0,01	0,03
Nauka	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administracja publiczna	9,87	9,60	8,92	9,03	9,57	9,89	9,69	9,91	8,85	8,66
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,01	0,07	0,18	0,07	0,01	0,01	0,23	0,24	0,03	0,01
Obrona narodowa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,32	1,36	1,60	1,27	1,24	1,30	1,32	1,30	1,07	1,16
Wymiar sprawiedliwości	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0,00	0,00
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,21	0,20	0,17	0,17	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00	0,00
Obsługa długu publicznego	0,88	0,84	1,02	1,54	1,99	1,57	1,24	1,01	0,80	0,68
Różne rozliczenia	0,44	0,40	0,39	0,42	0,53	0,46	0,47	0,49	0,38	0,30
Oświata i wychowanie	35,96	34,91	33,55	34,75	36,77	36,94	35,80	36,61	32,78	30,89
Szkolnictwo wyższe	0,02	0,02	0,02	0,04	0,03	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01
Ochrona zdrowia	0,82	0,79	0,72	0,67	0,71	0,76	0,70	0,71	0,64	0,58
Pomoc społeczna	17,58	15,96	16,04	15,85	16,40	16,77	16,26	16,38	28,92	5,82
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,33	0,52	0,62	0,68	0,71	0,70	0,70	0,55	0,45	0,26
Edukacyjna opieka wychowawcza	1,53	1,31	1,28	1,29	1,34	1,43	1,37	1,31	1,14	1,02
Rodzina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,54
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	8,85	8,61	9,40	9,73	8,97	9,26	10,18	10,50	7,83	7,74
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,59	3,77	4,23	3,90	4,01	3,90	4,28	3,70	3,22	3,22
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kultura fizyczna i sport	3,80	4,40	3,95	-	-	-	-	-	-	-
Kultura fizyczna	-	-	-	3,65	3,20	2,76	3,01	2,78	2,43	2,46

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

### Aneks 11. Zadania realizowane z dotacji uzyskiwanych przez gminy i miasta na prawach powiatu w latach 2006-2017

Rok	Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	Dotacje do zadań zleconych	Dotacje do zadań własnych	Dotacje do zadań zleconych	Dotacje do zadań własnych
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– świadczenia rodzinne (w tym na dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>– składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>– wypłata zasiłków osobom kwalifikującym się do pomocy z opieki społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych,</li> <li>– opłata usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,</li> <li>– pomoc pieniężna dla rodzin rolniczych, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą w 2006 roku,</li> <li>– dofinansowanie zadań inwestycyjnych w dziale Pomoc społeczna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata przyjętych do realizacji świadczeń rodzinnych oraz zasiłków okresowych (od 1 maja 2004 roku),</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– dofinansowanie dożywiania uczniów,</li> <li>– dofinansowanie realizacji wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata świadczeń rodzinnych, wynikających Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenia pielęgnacyjne),</li> <li>– opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne,</li> <li>– koszty obsługi realizacji świadczeń rodzinnych,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata świadczeń pieniężnych z opieki społecznej i składek na ubezpieczenia społeczne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata zasiłków z pomocy społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenie społeczne,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– realizacja wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania,</li> <li>– utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– świadczenia rodzinne (w tym na dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>– składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>– wypłata zasiłków osobom kwalifikującym się do pomocy z opieki społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych,</li> <li>– opłacenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,</li> <li>– inwestycje związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata przyjętych do realizacji świadczeń rodzinnych oraz zasiłków okresowych,</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– dofinansowanie dożywiania uczniów,</li> <li>– dofinansowanie realizacji wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenia pielęgnacyjne),</li> <li>– opłata składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne</li> <li>– koszt obsługi realizacji świadczeń rodzinnych,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata świadczeń pieniężnych z opieki społecznej i składek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata zasiłków z pomocy społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenie społeczne,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– realizacja wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania,</li> <li>– utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>– świadczenia rodzinne (w tym na dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>– wypłata zasiłków osobom kwalifikującym się do pomocy z opieki społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych,</li> <li>– opłacenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,</li> <li>– dofinansowanie zadań inwestycyjnych w dziale Pomoc społeczna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata przyjętych do realizacji świadczeń rodzinnych oraz zasiłków okresowych,</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– dofinansowanie dożywiania uczniów,</li> <li>– dofinansowanie realizacji wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenia pielęgnacyjne),</li> <li>– opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne,</li> <li>– koszty obsługi realizacji świadczeń rodzinnych,</li> <li>– utrzymanie terenowych ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– wypłata świadczeń pieniężnych z opieki społecznej i składek na ubezpieczenia społeczne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wypłata zasiłków z pomocy społecznej,</li> <li>– opłata składek na ubezpieczenie społeczne,</li> <li>– prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>– realizacja wieloletniego programu państwa w zakresie dożywiania,</li> <li>– utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul>

2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- świadczenia rodzinne (w tym na dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- świadczenia z funduszu alimentacyjnego</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja resortowych programów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, m.in. dotyczące wychodzenia z bezdomności, nauki zawodu, organizowania świetlic edukacyjnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków i udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- wypłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków z pomocy społecznej,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne,</li> <li>- pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja resortowych programów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, m.in. dotyczące wychodzenia z bezdomności, nauki zawodu, organizowania świetlic edukacyjnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków i udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- wypłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- działalność ośrodków wsparcia,</li> <li>- świadczenie usług opiekuńczych,</li> <li>- usuwanie skutków klęsk żywiołowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia społeczne</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- na utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- inwestycje związane z osiągnięciem wymaganych standardów w domach opieki społecznej i placówkach opiekuńczo-wychowawczych.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- realizacja zadań w zakresie polityki społecznej przez powiatowe urzędy pracy.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne,</li> <li>- pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych,</li> <li>- dofinansowanie zadań inwestycyjnych inwestycjami w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja resortowych programów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, m.in. dotyczące wychodzenia z bezdomności, nauki zawodu, organizowania świetlic edukacyjnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- działalność ośrodków wsparcia, świadczenie usług opiekuńczych,</li> <li>- usuwanie skutków klęsk żywiołowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- realizacja zadań w zakresie polityki społecznej przez Powiatowe Urzędy Pracy,</li> </ul>



2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne,</li> <li>- pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- działalność ośrodków wsparcia,</li> <li>- świadczenie usług opiekuńczych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia społeczne,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne,</li> <li>- dofinansowanie zasiłków stałych i okresowych wypłacanych przez gminy,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,</li> <li>- pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych,</li> <li>- wypłata zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- działalność ośrodków wsparcia.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w rodzinach zastępczych</li> <li>- działalność.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- wypłatę zasiłków i pomocy w naturze,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,</li> <li>- prowadzenie działalności domów pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- inwestycje dla żłobków (w ramach pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- realizacja zadań w zakresie polityki społecznej przez Powiatowe Urzędy Pracy.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- finansowanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi,</li> <li>- wypłata zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej,</li> <li>- wypłata dodatków energetycznych dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne na potrzeby żłobków (w dziale Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,</li> <li>- działalność ośrodków wsparcia,</li> <li>- dla powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, które zostały uzyskane w wyniku zmiany przeznaczenia części rezerwy celowej zaplanowanej na realizację świadczeń rodzinnych (dział pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dla rodzin zastępczych,</li> <li>- zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,</li> <li>- zadania dotyczące pomocy dla repatriantów (dział pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- wypłata zasiłków i pomocy w naturze,</li> <li>- opłata składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- rodziny zastępcze,</li> <li>- inwestycje dla żłobków (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- działalność domów pomocy społecznej,</li> <li>- działalność powiatowych urzędów pracy (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej),</li> <li>- działalność zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>

2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka),</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- finansowanie ośrodków wsparcia,</li> <li>- wypłata zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne na potrzeby żłobków (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- ośrodki wsparcia,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,</li> <li>- składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,</li> <li>- niektóre świadczenia rodzinne,</li> <li>- zajęcia w centrum integracji społecznej.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie,</li> <li>- zadania dotyczące pomocy dla repatriantów (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- wypłata zasiłków i pomocy w naturze, pozostała działalność,</li> <li>- ośrodki pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- rodziny zastępcze,</li> <li>- inwestycje w zakresie żłobków (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- jednostki poradnictwa specjalistycznego,</li> <li>- mieszkania chronione,</li> <li>- ośrodki interwencji,</li> <li>- kryzysowa działalność powiatowych urzędów pracy (Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej),</li> <li>- działalność zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczenia wychowawczego wynikającego z Ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Program „Rodzina 500+”),</li> <li>- realizacja świadczeń rodzinnych wynikających z Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,</li> <li>- świadczenia z funduszu alimentacyjnego wynikającego z Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,</li> <li>- wypłata zasiłku dla opiekuna wynikającego z Ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,</li> <li>- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne oraz zasiłek dla opiekuna,</li> <li>- koszty obsługi realizacji świadczeń rodzinnych,</li> <li>- specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy,</li> <li>- inwestycje i zakupy inwestycyjne w związku z realizacją świadczeń – zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, sprzętu biurowego oraz klimatyzacji do pomieszczeń obsługujących Program „Rodzina 500 plus”.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne na potrzeby żłobków (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń wychowawczych wynikających z Ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci,</li> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego,</li> <li>- ośrodki wsparcia,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przeciwdziałania przemocy w rodzinie,</li> <li>- pomocy dla repatriantów (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- wypłata zasiłków i pomocy w naturze,</li> <li>- realizacja zadań w zakresie ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- rodziny zastępcze,</li> <li>- zadania inwestycyjne realizowane w zakresie żłobków (dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej).</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych,</li> <li>- jednostki poradnictwa specjalistycznego,</li> <li>- mieszkania chronione,</li> <li>- ośrodki interwencji kryzysowej.</li> </ul> <p>Dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działalność powiatowych urzędów pracy,</li> <li>- działalność zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności,</li> <li>- rehabilitacja zawodowa i społeczną osób niepełnosprawnych.</li> </ul>

2017	<p>Dział Rodzina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczeń rodzinnych,</li> <li>- wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego,</li> <li>- opłata składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.</li> </ul> <p>Dział Pomoc społeczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja zadań przez ośrodki wsparcia,</li> <li>- usuwanie skutków klęsk żywiołowych,</li> <li>- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,</li> <li>- opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej,</li> <li>- inwestycje w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez gminy.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pomoc dla repatriantów.</li> </ul>	<p>Dział: Pomoc społeczna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków,</li> <li>- udzielanie pomocy w naturze,</li> <li>- zasiłki stałe,</li> <li>- prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.</li> </ul> <p>Dział Rodzina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inwestycje związane z tworzeniem i funkcjonowaniem żłobków,</li> <li>- inwestycje związane z tworzeniem i funkcjonowaniem klubów dziecięcych (Resortowy programu rozwoju inwestycji opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat „MALUCH plus”).</li> </ul>	<p>Dział Rodzina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowaniu dzieci,</li> <li>- wypłata dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.</li> </ul> <p>Dział Pomoc społeczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ośrodki wsparcia,</li> <li>- składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach centrum integracji społecznej.</li> </ul>	<p>Dział Pomoc społeczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wypłata zasiłków stałych z pomocy społecznej,</li> <li>- realizacja zadań w zakresie ośrodków pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej,</li> <li>- utrzymanie jednostki specjalistycznego poradnictwa,</li> <li>- mieszkania chronione,</li> <li>- ośrodki interwencji kryzysowej,</li> <li>- powiatowe centra pomocy rodzinie.</li> </ul> <p>Dział Rodzina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tworzenie i funkcjonowania żłobków.</li> </ul> <p><u>Zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego:</u></p> <p>Dział Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działalność powiatowych urzędów pracy,</li> <li>- działalność zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności,</li> <li>- rehabilitacja zawodowa i społeczną osób niepełnosprawnych.</li> </ul> <p>Dział Rodzina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych,</li> <li>- rodziny zastępcze,</li> <li>- tworzenie i funkcjonowanie żłobków.</li> </ul>
------	---	---	--	---

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek terytorialnych, MF.

## Aneks 12. Struktura wydatków gmin na zadania w dziale 801 oświata i wychowanie

Wydatki	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>gminy miejskie</b>										
<b>Wydatki bieżące ogółem, w tym:</b>	92,52	92,65	92,81	94,64	96,06	96,40	96,43	96,14	96,19	95,42
– wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	66,51	67,04	67,88	72,94	74,00	73,65	72,83	71,50	70,74	68,30
– wydatki bieżące na zakup materiałów i usług	12,74	12,07	11,77	11,37	10,85	10,87	10,84	11,06	10,89	11,65
– dotacje	8,67	9,00	8,66	5,52	6,37	7,17	8,10	8,94	9,95	10,92
<b>Wydatki majątkowe ogółem, w tym:</b>	7,48	7,35	7,19	5,36	3,94	3,60	3,57	3,86	3,81	4,58
– wydatki majątkowe inwestycyjne	7,47	7,35	7,16	5,36	3,91	3,58	3,56	3,85	3,81	4,58
<b>gminy wiejskie</b>										
<b>Wydatki bieżące ogółem, w tym:</b>	92,93	92,17	91,80	93,76	95,01	95,30	94,97	95,49	95,54	93,07
– wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	67,17	67,51	67,62	69,62	70,37	70,02	69,14	69,14	68,97	66,04
– wydatki bieżące na zakup materiałów i usług	15,37	14,14	13,77	13,56	13,45	13,36	13,57	13,54	13,27	13,87
– dotacje	2,07	2,30	2,45	2,49	3,10	3,96	4,45	4,98	5,53	5,70
<b>Wydatki majątkowe ogółem, w tym:</b>	7,07	7,83	8,20	6,24	4,99	4,70	5,03	4,51	4,46	6,93
– wydatki majątkowe inwestycyjne	7,07	7,83	8,20	6,24	4,99	4,70	5,03	4,51	4,46	6,93
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>										
<b>Wydatki bieżące ogółem, w tym:</b>	93,04	92,91	92,42	95,02	96,17	96,45	95,71	96,20	96,24	93,35
– wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	66,72	67,48	67,79	71,59	72,36	71,94	70,92	70,39	70,02	66,39
– wydatki bieżące na zakup materiałów i usług	15,17	14,07	13,54	13,35	13,10	13,08	12,72	13,10	12,83	13,33
– dotacje	4,60	4,87	4,75	3,47	4,12	4,99	5,71	6,43	7,13	7,69
<b>Wydatki majątkowe ogółem, w tym:</b>	6,96	7,09	7,58	4,98	3,83	3,55	4,29	3,80	3,76	6,65
– wydatki majątkowe inwestycyjne	6,96	7,09	7,58	4,98	3,83	3,55	4,29	3,80	3,76	6,65
<b>miasta na prawach powiatu</b>										
<b>Wydatki bieżące ogółem, w tym:</b>	93,27	93,55	94,40	96,03	96,18	96,25	95,69	96,04	95,29	94,55
– wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	64,73	64,93	66,18	71,15	70,89	70,20	69,21	68,58	67,24	65,06
– wydatki bieżące na zakup materiałów i usług	11,75	11,01	10,51	10,43	10,00	10,17	10,20	10,42	10,22	11,03
– dotacje	12,30	13,19	13,26	9,67	10,53	11,16	11,61	12,44	13,31	14,02
<b>Wydatki majątkowe ogółem, w tym:</b>	6,73	6,45	5,60	3,97	3,82	3,75	4,31	3,96	4,71	5,45
– wydatki majątkowe inwestycyjne	6,73	6,45	5,60	3,97	3,82	3,74	4,29	3,96	4,71	5,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

### Aneks 13. Wydatki gmin w dziale 921. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w latach 2006-2017

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>gminy miejskie</b>												
wydatki ogółem (w mln zł)	486,85	520,50	574,22	672,11	753,51	765,79	810,37	732,08	758,08	712,49	724,77	865,78
dynamika wydatków ogółem (%)	-	6,91	10,32	17,05	12,11	1,63	5,82	-9,66	3,55	-6,01	1,72	19,46
udział wydatków w dziale 921 w wydatkach ogółem (%)	3,88	3,93	3,86	4,08	4,19	4,24	4,54	4,15	3,99	3,70	3,31	3,51
wydatki majątkowe (w mln zł)	130,31	126,87	118,42	171,05	220,94	239,52	271,22	187,89	172,56	106,37	81,15	178,62
dynamika wydatków majątkowych (%)	-	-2,636	-6,659	44,439	29,168	8,407	13,235	-30,725	-8,157	-38,358	-23,714	120,129
udział wydatków majątkowych w dziale 921 w wydatkach majątkowych ogółem (%)	4,97	4,96	3,68	4,46	5,22	6,22	8,91	7,33	5,64	3,71	3,46	5,27
udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%)	26,77	24,38	20,62	25,45	29,32	31,28	33,47	25,66	22,76	14,93	11,20	20,63
udział dotacji w wydatkach ogółem (%)	-	69,09	72,18	69,05	65,81	64,79	63,08	70,67	73,50	80,79	83,84	74,80
<b>gminy wiejskie</b>												
wydatki ogółem	594,24	621,81	707,97	847,35	1 215,75	1 094,73	1 135,49	1 199,26	1 367,45	1 148,22	1 115,28	1 283,42
dynamika wydatków ogółem (%)	-	4,64	13,86	19,69	43,48	-9,95	3,72	5,62	14,02	-16,03	-2,87	15,08
udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (%)	2,56	2,56	2,61	2,81	3,44	3,13	3,32	3,42	3,65	3,06	2,60	2,62
wydatki majątkowe (w mln zł)	147,95	130,20	142,60	199,36	484,67	353,39	337,69	370,75	468,66	234,18	150,56	257,98
dynamika wydatków majątkowych (%)	-	-12,00	9,52	39,80	143,12	-27,09	-4,44	9,79	26,41	-50,03	-35,71	71,35
udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (%)	3,08	2,81	2,61	2,83	5,20	4,21	5,31	5,91	6,41	3,43	3,08	3,44
udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%)	24,90	20,94	20,14	23,53	39,87	32,28	29,74	30,91	34,27	20,40	13,50	20,10
udział dotacji w wydatkach ogółem (%)	-	63,05	66,01	64,32	48,80	55,95	57,71	57,10	53,54	65,62	72,27	66,42
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>												
wydatki ogółem	609,16	667,27	753,01	880,90	1 122,40	1 044,01	1 066,14	1 047,99	1 229,65	1 081,60	1 080,75	1 239,28
dynamika wydatków ogółem (%)	-	9,54	12,85	16,98	27,42	-6,98	2,12	-1,70	17,33	-12,04	-0,08	14,67
udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (%)	3,50	3,60	3,60	3,77	4,24	3,92	4,03	3,91	4,29	3,71	3,23	3,23
wydatki majątkowe (w mln zł)	135,63	146,27	146,40	195,94	366,02	299,31	289,90	245,59	360,60	188,46	122,67	208,30
dynamika wydatków majątkowych (%)	-	7,85	0,09	33,83	86,81	-18,22	-3,14	-15,28	46,83	-47,74	-34,91	69,80
udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (%)	3,98	4,34	3,47	3,69	5,69	4,97	6,07	5,67	7,10	3,92	3,30	3,78
udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%)	22,27	21,92	19,44	22,24	32,61	28,67	27,19	23,43	29,33	17,42	11,35	16,81
udział dotacji w wydatkach ogółem (%)	-	66,82	68,71	67,55	58,03	62,05	63,26	66,92	61,34	72,33	77,39	72,90
<b>miasta na prawach powiatu</b>												
wydatki ogółem	1 421,08	1 682,75	2 000,65	2 285,06	2 482,25	2 341,30	2 361,59	2 495,41	2 887,83	2 500,77	2 354,15	2 507,30
dynamika wydatków ogółem (%)	-	18,41	18,89	14,22	8,63	-5,68	0,87	5,67	15,73	-13,40	-5,86	6,51
udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (%)	3,45	3,67	3,91	4,07	4,21	3,81	3,71	3,84	4,15	3,58	3,27	3,19
wydatki majątkowe (w mln zł)	297,40	444,28	515,85	718,74	875,16	698,14	734,33	876,12	1 127,76	602,19	332,98	370,59
dynamika wydatków majątkowych (%)	-	49,39	16,11	39,33	21,76	-20,23	5,18	19,31	28,72	-46,60	-44,70	11,29
udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (%)	3,63	4,30	4,43	5,57	6,67	5,34	5,79	7,06	7,75	4,67	3,89	3,56
udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%)	20,93	26,40	25,78	31,45	35,26	29,82	31,09	35,11	39,05	24,08	14,14	14,78
udział dotacji w wydatkach ogółem (%)	-	67,65	68,15	63,22	59,27	64,74	64,11	60,90	56,96	71,33	80,85	80,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

**Aneks 14. Udziały ulg dotyczących obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności w ulgach dla grup gmin w % latach 2006-2017**

<b>Rok</b>	<b>Obniżenie górnych stawek podatkowych</b>	<b>Ulg i zwolnienia</b>	<b>Umorzenie zaległości podatkowych</b>	<b>Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności</b>
<b>gminy miejskie</b>				
2006	70,1	12,3	11,0	6,7
2007	67,4	14,3	10,9	7,3
2008	70,1	14,3	10,3	5,3
2009	68,5	14,1	10,1	7,2
2010	65,6	11,7	7,5	15,2
2011	76,6	13,0	6,4	4,0
2012	75,2	12,8	6,9	5,1
2013	77,4	11,4	5,1	6,1
2014	78,6	11,0	4,7	5,7
2015	78,9	11,1	5,4	4,7
2016	79,1	12,2	4,5	4,3
2017	77,9	13,6	4,0	4,5
<b>gminy wiejskie</b>				
2006	68,7	19,2	8,8	3,3
2007	71,8	20,1	5,5	2,5
2008	75,6	18,3	4,2	1,8
2009	73,6	18,8	5,6	2,0
2010	68,1	22,3	4,4	5,2
2011	71,9	22,7	3,3	2,2
2012	77,8	18,0	2,9	1,4
2013	77,1	19,1	2,5	1,3
2014	75,9	19,9	2,9	1,2
2015	75,0	21,0	2,6	1,3
2016	75,1	21,1	2,4	1,4
2017	73,7	21,1	2,5	2,7
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>				
2006	68,6	14,2	12,0	5,1
2007	71,8	13,5	9,2	5,4
2008	75,8	13,5	7,1	3,7
2009	73,5	14,3	6,8	5,4
2010	63,7	13,8	5,4	17,1
2011	75,6	16,1	5,0	3,2
2012	77,8	14,5	4,3	3,3
2013	79,5	14,3	3,8	2,5
2014	78,6	15,0	3,7	2,7
2015	79,4	14,9	3,5	2,3
2016	76,7	15,5	5,0	2,8
2017	76,9	16,1	3,5	3,5
<b>miasta na prawach powiatu</b>				
2006	60,7	12,5	14,7	12,2
2007	59,2	12,1	16,3	12,3
2008	63,5	16,1	9,6	10,7
2009	60,5	17,4	11,1	11,1
2010	60,2	17,8	12,6	9,5
2011	68,3	16,8	7,8	7,2
2012	66,0	19,2	6,2	8,6
2013	65,2	20,3	5,9	8,6
2014	68,4	14,7	8,0	8,9
2015	67,4	21,0	5,2	6,4
2016	67,6	19,6	4,1	8,8
2017	66,7	17,6	4,9	10,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

## Spis tabel

Tabela 1. Czynniki wpływające na samorządność .....	17
Tabela 2. Swoboda decyzyjna władz lokalnych .....	18
Tabela 3. Klasyfikacja zadań gminy .....	30
Tabela 4. Analiza wskaźnika udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych i PKB.....	38
Tabela 5. Decyzje finansowe podejmowane w JST .....	41
Tabela 6. Klasyfikacja czynników determinujących kondycję finansową gmin .....	42
Tabela 7. Wskaźniki do oceny kondycji finansowej .....	46
Tabela 8. Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST proponowane w latach 2006-2016 określone przez MF .....	47
Tabela 9. Metody tworzenia wskaźnika syntetycznego.....	49
Tabela 10. Składniki i cechy struktury gospodarczej .....	55
Tabela 11. Czynniki wpływające na technologie i innowacje .....	58
Tabela 12. Kategorie barier rozwoju lokalnego .....	61
Tabela 13. Typologia barier.....	62
Tabela 14. Instrumenty finansowe rozwoju lokalnego gmin w Polsce.....	64
Tabela 15. Podstawowe akty prawne regulujące gospodarkę finansową gmin .....	69
Tabela 16. Dochody JST w mld zł w latach 2006-2017 .....	70
Tabela 17. Struktura dochodów poszczególnych JST w % w latach 2006-2017.....	74
Tabela 18. Wydatki budżetów poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017.....	76
Tabela 19. Dynamika dochodów i wydatków JST ogółem w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017 .....	76
Tabela 20. Struktura wydatków poszczególnych JST w % w latach 2006-2017 .....	79
Tabela 21. Wynik finansowy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w mld zł w latach 2006-2017 .....	80
Tabela 22. Liczba gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017 .....	82
Tabela 23. Wskaźniki statystyczne opisujące dochody miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	85
Tabela 24. Liczba miast na prawach powiatu w zależności od poziomu U w latach 2006-2017 .....	87
Tabela 25. Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017 (w %) .....	89
Tabela 26. Liczba miast na prawach powiatu w których odnotowano spadek wydatków w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2006-2017 .....	89
Tabela 27. Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	89
Tabela 28. Udział dochodów gmin miejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017.....	93
Tabela 29. Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	93
Tabela 30. Udział % dochodów gmin miejskich w dochodach gmin w latach 2006-2017.....	95
Tabela 31. Liczba gmin miejskich w zależności od poziomu U w latach 2006-2017.....	96
Tabela 32. Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	96
Tabela 33. Dynamika wydatków gmin miejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017 .....	97
Tabela 34. Udział wydatków gmin miejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017.....	98
Tabela 35. Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin miejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	98

Tabela 36. <i>Udział dochodów gmin wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017</i> ....	100
Tabela 37. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	101
Tabela 38. <i>Udział dochodów gmin wiejskich w dochodach gmin w latach 2006-2017</i> .....	102
Tabela 39. <i>Liczba gmin wiejskich w zależności od poziomu U w latach 2006-2017</i> .....	103
Tabela 40. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	103
Tabela 41. <i>Dynamika wydatków gmin wiejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017</i> .....	105
Tabela 42. <i>Udział wydatków gmin wiejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017</i> .....	105
Tabela 43. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	105
Tabela 44. <i>Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017</i> ....	107
Tabela 45. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące dochody gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	107
Tabela 46. <i>Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich w dochodach gmin w % w latach 2006-2017</i> ....	109
Tabela 47. <i>Liczba gmin miejsko-wiejskich w zależności od poziomu U w latach 2006-2017</i> .....	110
Tabela 48. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące dochody własne gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	110
Tabela 49. <i>Dynamika wydatków gmin miejsko-wiejskich w porównaniu do roku poprzedniego w % w latach 2006-2017</i> .....	111
Tabela 50. <i>Udział wydatków gmin miejsko-wiejskich w wydatkach gmin w % w latach 2006-2017</i> .....	112
Tabela 51. <i>Wskaźniki statystyczne opisujące wydatki gmin miejsko-wiejskich na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	112
Tabela 52. <i>Dynamika wzrostu części oświatowej subwencji ogólnej w % w latach 2006-2017</i> ....	118
Tabela 53. <i>Gminy, dla których wydatki w dziale 801 były niższe od części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2006-2017</i> .....	122
Tabela 54. <i>Analiza średniego procentowego pokrycia wydatków na zadania bieżące w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2008-2016</i> .....	123
Tabela 55. <i>Analiza statystyczna wydatków w dziale 801 w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez gminę w latach 2006-2017</i> .....	127
Tabela 56. <i>Analiza statystyczna wydatków w dziale 801 w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez miasta na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017</i> .....	128
Tabela 57. <i>Wykaz współczynników korelacji między wydatkami w dziale 801 na jednego ucznia a dochodami na jednego mieszkańca w latach 2006-2017</i> .....	129
Tabela 58. <i>Dynamika wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej w %</i> .....	130
Tabela 59. <i>Analiza statystyczna dla gmin udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852, 853, a od 2017 dział 855) w %</i> .....	134
Tabela 60. <i>Współczynniki korelacji udziału wydatków związanych z świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852,853, a od 2017 dział 855) z wydatkami bieżącymi na realizację zadań z zakresu pomocy na jednego mieszkańca</i> .....	136
Tabela 61. <i>Współczynniki korelacji wydatków bieżących na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852,853, a od 2017 dział 855) z dochodami na jednego mieszkańca</i> .....	136
Tabela 62. <i>Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w dziale Transport i łączność dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017</i> .....	142
Tabela 63. <i>Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności w odniesieniu do dochodów własnych wykonanych dla gmin i miast na prawach powiatu w mld zł w latach 2006-2017</i> .....	158



Tabela 64. <i>Struktura średnich stosowanych ulg według dochodów dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017</i> .....	160
Tabela 65. <i>Wskaźniki zastosowane do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce</i> .....	165
Tabela 66. <i>Charakterystyka wskaźników miast na prawach powiatu w latach 2007-2017</i> .....	169
Tabela 67. <i>Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej miast na prawach powiatu w Polsce</i> .....	170
Tabela 68. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej miast na prawach powiatu w latach 2007-2017</i> .....	171
Tabela 69. <i>Charakterystyka wskaźników gmin miejskich w latach 2007-2017</i> .....	173
Tabela 70. <i>Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin miejskich w Polsce</i> .....	174
Tabela 71. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejskich w latach 2007-2017</i> .....	175
Tabela 72. <i>Charakterystyka wskaźników gmin wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	177
Tabela 73. <i>Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce</i> .....	178
Tabela 74. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	179
Tabela 75. <i>Charakterystyka wskaźników gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	181
Tabela 76. <i>Zmienne stosowane do badania kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce</i> .....	182
Tabela 77. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	182
Tabela 78. <i>Wskaźniki stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin w Polsce</i> .....	184
Tabela 79. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu w Polsce</i> .....	187
Tabela 80. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności miast na prawach powiatu w Polsce</i> .....	188
Tabela 81. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu w latach 2007-2017</i> .....	189
Tabela 82. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejskich w Polsce</i> .....	191
Tabela 83. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejskich w Polsce</i> .....	191
Tabela 84. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejskich w latach 2007-2017</i> .....	192
Tabela 85. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w Polsce</i> .....	194
Tabela 86. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w Polsce</i> .....	195
Tabela 87. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	196
Tabela 88. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce</i> .....	198
Tabela 89. <i>Zmienne stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w Polsce</i> .....	198
Tabela 90. <i>Zróźnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017</i> .....	199
Tabela 91. <i>Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin wiejskich</i> .....	201
Tabela 92. <i>Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin miejsko-wiejskich</i> .....	202

Tabela 93. Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla gmin miejskich .....	203
Tabela 94. Współczynniki korelacji miary syntetycznej SSW z elementami jej struktury dla miast na prawach powiatu .....	204
Tabela 95. Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla miast na prawach powiatu w latach 2007-2017 .....	205
Tabela 96. Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin miejskich w latach 2007-2017 .....	206
Tabela 97. Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin wiejskich w latach 2007-2017.....	208
Tabela 98. Samodzielność wydatkowa, kondycja finansowa i korelacja między tymi wskaźnikami dla gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017.....	209

## Spis rysunków

<i>Rysunek 1.</i> Model samodzielności finansowej JST .....	21
<i>Rysunek 2.</i> Struktura wydatków JST .....	26
<i>Rysunek 3.</i> Obszary realizacji usług publicznych.....	29
<i>Rysunek 4.</i> Elementy kondycji finansowej.....	40
<i>Rysunek 5.</i> Czynniki wpływające na kondycję gminy.....	43
<i>Rysunek 6.</i> Płaszczyzny rozwoju lokalnego .....	51
<i>Rysunek 7.</i> Potrzeby społeczności lokalnych. ....	53
<i>Rysunek 8.</i> Zasoby i walory środowiska przyrodniczego .....	56
<i>Rysunek 9.</i> Klasyfikacja instrumentów rozwoju gospodarczego .....	63
<i>Rysunek 10.</i> Kondycja finansowa a rozwój lokalny .....	68
<i>Rysunek 11.</i> Dochody realne JST w mld zł w latach 2006-2017 .....	70
<i>Rysunek 12.</i> PKB nominalne w latach 2006-2017 .....	71
<i>Rysunek 13.</i> Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2006-2017.....	71
<i>Rysunek 14.</i> Udział JST we wpływach z PIT w latach 2006-2017 .....	72
<i>Rysunek 15.</i> Rejestrowana stopa bezrobocia w latach 2006-2017 .....	72
<i>Rysunek 16.</i> Dochody JST w latach 2006-2017 .....	73
<i>Rysunek 17.</i> Udział dochodów budżetów poszczególnych JST w dochodach JST w % w latach 2006-2017 .....	73
<i>Rysunek 18.</i> Wydatki poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017 .....	77
<i>Rysunek 19.</i> Udział wydatków poszczególnych JST w wydatkach ogółem JST w latach 2006-2017 .....	78
<i>Rysunek 20.</i> Wydatki i dochody poszczególnych JST w mld zł w latach 2006-2017.....	81
<i>Rysunek 21.</i> Wykres dochodów miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca w zł w latach 2006-2017 .....	86
<i>Rysunek 22.</i> Struktura dochodów własnych miast na prawach powiatu w latach 2006-2017 ....	88
<i>Rysunek 23.</i> Wykres wydatków miast na prawach powiatu w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	90
<i>Rysunek 24.</i> Wykres dochodów gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 ...	94
<i>Rysunek 25.</i> Średnia wysokości dochodów gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	95
<i>Rysunek 26.</i> Średnia wysokości dochodów własnych gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	97
<i>Rysunek 27.</i> Wykres wydatków gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 ....	99
<i>Rysunek 28.</i> Średnia wysokości wydatków gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	100
<i>Rysunek 29.</i> Wykres dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017....	101
<i>Rysunek 30.</i> Średnia wysokości dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	102
<i>Rysunek 31.</i> Średnia wysokości dochodów gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	104
<i>Rysunek 32.</i> Wykres wydatków gmin wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017 .....	106
<i>Rysunek 33.</i> Średnia wysokości wydatków gmin miejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	106
<i>Rysunek 34.</i> Wykres dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017.....	108

<i>Rysunek 35.</i> Średnia wysokości dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	109
<i>Rysunek 36.</i> Średnia wysokości dochodów gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	111
<i>Rysunek 37.</i> Wykres wydatków gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w latach 2006-2017. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.....	113
<i>Rysunek 38.</i> Średnia wysokości wydatków gmin miejsko-wiejskich w zł na jednego mieszkańca w województwach w latach 2006-2017 .....	114
<i>Rysunek 39.</i> Udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach na edukację w % w latach 2006-2017.....	119
<i>Rysunek 40.</i> Porównanie części oświatowej subwencji ogólnej z wydatkami na edukację w latach 2006-2017.....	119
<i>Rysunek 41.</i> Udział wydatkach na edukację w PKB (%) w latach 2006-2017.....	120
<i>Rysunek 42.</i> Procentowe pokrycie wydatków w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2006-2017 .....	121
<i>Rysunek 43.</i> Liczba gmin ze średnią wartością procentowego pokrycia wydatków na zadania bieżące w dziale 801 częścią oświatową subwencji ogólnej w latach 2008-2017 .....	124
<i>Rysunek 44.</i> Średnie wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez gminę według grup gmin w zł w latach 2006-2017 .....	125
<i>Rysunek 45.</i> Wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez gminę w zł w latach 2006-2017.....	126
<i>Rysunek 46.</i> Wydatki w dziale 801 na jednego ucznia szkół prowadzonych przez miasta na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017 .....	128
<i>Rysunek 47.</i> Udział wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej w wydatkach ogółem w latach 2006-2017 w % .....	131
<i>Rysunek 48.</i> Udział wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852,853, a od 2017 w dział 855) w % .....	132
<i>Rysunek 49.</i> Liczba gmin ze średnim udziałem wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w wydatkach z zakresu pomocy społecznej (działy 852, 853, a od 2017 dział 855) w %.....	133
<i>Rysunek 50.</i> Wydatki na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852, 853, a od 2017 dział 855) na jednego mieszkańca.....	135
<i>Rysunek 51.</i> Dochody i wydatki gmin i miast na prawach powiatu skalsyfikowane w działach 852 oraz 855 w roku 2017 .....	139
<i>Rysunek 52.</i> Średni udział dotacji celowych według zadań w dotacjach ogółem sklasyfikowanych w dziale 852 w latach 2006-2017 dla gmin .....	140
<i>Rysunek 53.</i> Średnie wydatki ogółem gmin i miast na prawach powiatu w dziale Transport i łączność w latach 2006-2017 .....	141
<i>Rysunek 54.</i> Średni udział wydatków na infrastrukturę drogową w wydatkach ogółem w dziale transport i łączność dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017.....	142
<i>Rysunek 55.</i> Średnie wydatki na infrastrukturę drogową w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla gmin i miast na prawach powiatu w zł w latach 2006-2017 .....	143
<i>Rysunek 56.</i> Średnie wydatki na infrastrukturę drogową w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006-2017 (w zł).....	145
<i>Rysunek 57.</i> Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w mln zł w latach 2006-2017 .....	147
<i>Rysunek 58.</i> Udział wydatków gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem (w %) .....	147
<i>Rysunek 59.</i> Wydatki inwestycyjne gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w mln zł.....	148

<i>Rysunek 60.</i> Udział wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem w dziale 921 w % .....	148
<i>Rysunek 61.</i> Udział wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w wydatkach inwestycyjnych ogółem w %.....	148
<i>Rysunek 62.</i> Średnie wydatki gmin i miast na prawach powiatu w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w zł.....	149
<i>Rysunek 63.</i> Średni udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem dla gmin i miast na prawach powiatu w % w latach 2006-2017 .....	152
<i>Rysunek 64.</i> Gminy z deficytem budżetowym w % w latach 2006-2017.....	153
<i>Rysunek 65.</i> Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem dla gmin i miast na prawach powiatu w % w roku 2017 .....	154
<i>Rysunek 66.</i> Zadłużenie gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w % w roku 2017 .....	155
<i>Rysunek 67.</i> Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia zaległości na raty, odroczenia terminu płatności oraz dochody własne wykonane dla gmin i miast na prawach powiatu w mld zł w latach 2006-2017.....	157
<i>Rysunek 68.</i> Struktura średnich stawek ulg stosowanych w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2006-2017 .....	159
<i>Rysunek 69.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej miast na prawach powiatu .....	170
<i>Rysunek 70.</i> Struktura miast na prawach powiatu według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	172
<i>Rysunek 71.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejskich .....	174
<i>Rysunek 72.</i> Struktura gmin miejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	175
<i>Rysunek 73.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin wiejskich.....	178
<i>Rysunek 74.</i> Struktura gmin wiejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017.....	179
<i>Rysunek 75.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej gmin miejsko-wiejskich .....	182
<i>Rysunek 76.</i> Struktura gmin miejsko-wiejskich według klas typologicznych w latach 2007-2017 ....	183
<i>Rysunek 77.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu .....	188
<i>Rysunek 78.</i> Struktura miast na prawach powiatu według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	190
<i>Rysunek 79.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejskich .....	192
<i>Rysunek 80.</i> Struktura gmin miejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	193
<i>Rysunek 81.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin wiejskich.....	195
<i>Rysunek 82.</i> Struktura gmin wiejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	196
<i>Rysunek 83.</i> Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej gmin miejsko-wiejskich .....	199
<i>Rysunek 84.</i> Struktura gmin miejsko-wiejskich według klasach typologicznych w latach 2007-2017 .....	200
<i>Rysunek 85.</i> Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW gmin wiejskich z elementami jej struktury .....	201
<i>Rysunek 86.</i> Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji SSW gmin miejsko-wiejskich z elementami jej struktury.....	202
<i>Rysunek 87.</i> Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW gmin miejskich z elementami jej struktury.....	203

<i>Rysunek 88.</i> Przebieg zmienności modułu współczynników korelacji miary SSW miast na prawach powiatu z elementami jej struktury.....	204
<i>Rysunek 89.</i> Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową miast na prawach powiatu w latach 2007-2017.....	205
<i>Rysunek 90.</i> Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa miast na prawach powiatu w latach 2007-2017.....	206
<i>Rysunek 91.</i> Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin miejskich w latach 2007-2017.....	207
<i>Rysunek 92.</i> Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin miejskich w latach 2007-2017.....	207
<i>Rysunek 93.</i> Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin wiejskich w latach 2007-2017.....	208
<i>Rysunek 94.</i> Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin wiejskich w latach 2007-2017 ...	209
<i>Rysunek 95.</i> Współczynnik korelacji między samodzielnością wydatkową i kondycją finansową gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017.....	210
<i>Rysunek 96.</i> Samodzielność wydatkowa i kondycja finansowa gmin miejsko-wiejskich w latach 2007-2017.....	210