

*mgr Jakub Kwaśny*¹

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Zakład Studiów Regionalnych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej²

WPROWADZENIE

Analiza kondycji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego i ich zdolności absorpcyjnych w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 jest związana z rolą, jaką w ukierunkowanej terytorialnie polityce spójności pełnią dziś samorządy lokalne. Są one istotnym aktorem i biorą aktywny udział w dążeniu do spójności terytorialnej i realizacji założeń strategii „Europa 2020”.

Pojęcie spójności, mimo ogólnego zrozumienia, nie jest łatwe do zdefiniowania, co pozostawia furtkę dla różnych interpretacji. Jest używane na gruncie wielu nauk, w tym fizyki, chemii czy socjologii. Najczęściej oznacza zgodność własności pewnych obiektów, ich podobieństwo do wzorca lub też zgodność przebiegu procesów prowadzących od jednego stanu do drugiego stanu obiektu [Churski, 2011, s. 6]. Należy pamiętać o tym, że spójność oznacza także łączenie w całość, czyli integrację poprzez kształtowanie powiązań. Niejednoznaczność tegoż pojęcia widoczna jest również w dokumentach strategicznych UE i opisowej próbie jej definiowania w dokumentach krajowych, na przykład przez Ministerstwo Rozwoju.

Spójność jest nadrzędnym – politycznym, gospodarczym i społecznym – celem integracji europejskiej [Leonardi 2005, s. 217], a najważniejszym instrumentem w dążeniu do niej stała się polityka spójności Unii Europejskiej (UE); prze-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: kwasnyj@uek.krakow.pl

² Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego. Tekst opracowania w języku angielskim został wcześniej opublikowany w „Central European Review of Economics & Finance” 2016, Vol. 14, No. 4, ISSN 2082-8500, pp. 65–85.

znaczone na ten cel wydatki od 2010 r. stanowią największą pozycję w budżecie UE. Ich wysokość wzrosła z 225 mld euro w okresie 2002–2006, do 347 mld euro w latach 2007–2013, czyli do poziomu jednej trzeciej całkowitego budżetu UE. Było to wynikiem osiągniętego kompromisu na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 roku.

Od czasu reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. i utworzenia Funduszu Spójności (FS) w Maastricht w 1993 r. – jako uzupełnienia już istniejących Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) [Pietrzyk, 2000] – nadrzędnym celem polityki spójności jest zmniejszanie regionalnych i społecznych dysproporcji na terenie Unii Europejskiej [Hoerner & Stephenson, 2012, s. 701]. Jak zauważa J. Szlachta, w literaturze przedmiotu występują, niemal zamiennie, trzy określenia dla tej strefy interwencji Wspólnoty: „polityka strukturalna”, które pojawiło się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r.; „polityka regionalna”, używane ze względu na fakt, że kryteria wyboru kierunków interwencji są regionalne i duża część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym, oraz „polityka spójności”, oznaczające zmniejszanie różnic terytorialnych w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego [Szlachta, 2011, s. 191]. Rozwój regionalny, a zwłaszcza jego zróżnicowanie przestrzenne, należy do podstawowych problemów współczesnej gospodarki światowej [Chmiel-Grzybowska, 2010, s. 9]. Polityka regionalna, szczególnie w jej europejskim wydaniu, oraz spójność w wymiarze terytorialnym, społecznym i gospodarczym to zagadnienia, którym poświęca się dużo miejsca w debacie o przyszłości Unii Europejskiej.

Polityka spójności ma na celu zmniejszanie dysproporcji regionalnych i społecznych na terenie całej Unii Europejskiej, a jej głównymi celami są: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz współpraca terytorialna [Faludi & Peyrony, 2011]. A. Faludi i J. Peyrony zauważają, że zgodnie z wizją Jacquesa Delorsa, polityka spójności UE nie ma mieć charakteru wyrównawczego, lecz prorozwojowy; zachęcając do inwestowania w „sprzęt” (ang. *hardware*), kładzie nacisk również na „oprogramowanie” (ang. *software*) w postaci budowy zdolności do koordynacji i współpracy nie tylko regionów najsłabiej rozwiniętych, ale całej Unii Europejskiej [Faludi & Peyrony, 2011, s. 7]. Dodając pojęcie spójności terytorialnej do spójności gospodarczej i społecznej, traktat z Lizbony potwierdził istotność trwającej na forum UE debaty o roli przestrzeni i terytorium we wspieraniu konkurencyjności i walki z regionalnymi i społecznymi dysproporcjami [Faludi & Peyrony, 2011, s. 7].

Perspektywa budżetowa Unii Europejskiej na lata 2007–2013 to czas ogromnych inwestycji realizowanych w polskich samorządach. Okres, który wielu wóldarzy wykorzystało na modernizację infrastruktury swoich miast. W przeważającej części inwestycje prowadzone przez lokalne władze dotyczyły infrastruktury drogowej, czasu wolnego – głównie nowych obiektów kultury, basenów, hal sportowych, oraz strefy aktywności gospodarczej [Kwaśny, 2011, s. 262]. Jednak podstawowym wyzwaniem polskich regionów jest zapewnienie trwałego i samo-

podtrzymującego się rozwoju poprzez identyfikację własnego potencjału i tworzenie warunków do optymalnego wykorzystania zasobów endogenicznych przy równoczesnym umiejętnym przyciąganiu zasobów zewnętrznych [Ulbrych, 2012 s. 200]. Rozpoznanie barier rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wydaje się niezmiernie istotne z punktu widzenia polityki regionalnej i jej strategicznych kierunków działań [Ulbrych, 2012, s. 189]. Jedną z tych barier jest z pewnością nieadekwatność dochodowa samorządów w Polsce oraz niski stopień ich samodzielności finansowej.

Celem niniejszego artykułu jest obserwacja zarówno polityki budżetowej, jak i kondycji finansowej, które bezpośrednio zależą od wybranej jednostki oraz dynamiki zmian w dochodach i wydatkach, które dostarczają informacji na temat konieczności zaciągania dalszych zobowiązań i adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rolę, jaką w procesie rozwoju regionalnego pełnią jednostki samorządu terytorialnego, istotna wydaje się weryfikacja hipotezy badawczej, która zakłada konieczność zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę dalszej decentralizacji finansów publicznych celem pobudzania endogenicznych potencjałów wzrostu. Do weryfikacji tej hipotezy wykorzystano analizę wskaźnikową kondycji finansowej wybranych JST na początku nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, która pozwoli na lepszą identyfikację barier rozwoju i zaproponowanie koniecznych w tym zakresie zmian. Analizie poddano także poziom dochodów i wydatków ogółem, ich dynamikę i średnią z lat 2010–2014, występowanie nadwyżki tudzież deficytu budżetowego oraz nadwyżki na działalności operacyjnej.

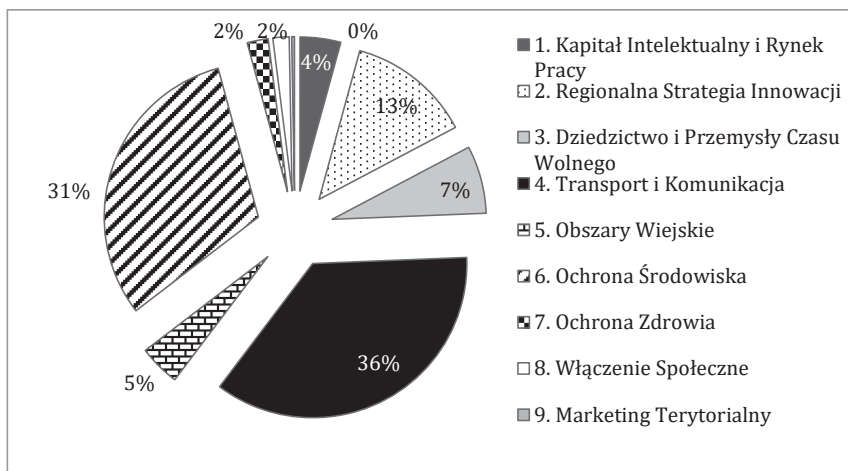
KONDYCJA FINANSOWA WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W MAŁOPOLSCE W LATACH 2010–2014

Możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest uzależniona od posiadania stabilnych źródeł dochodów. Wchodzące w skład sektora publicznego jednostki samorządu terytorialnego otrzymały konstytucyjną gwarancję udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań [Dziurbejko, 2006].

Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zostały określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyjętej przez Sejm 13 listopada 2003 r., z późn. zmianami. Ustawa ta realizuje zasadę decentralizacji państwa zarówno w sferze kompetencji, jak i źródeł finansowania. Jest to swego rodzaju konstytucja finansowa polskich samorządów. Określa źródła dochodów JST, zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Dochody samorządów terytorialnych podobnie jak i wydatki podzielone zostały ze względu na ich przeznaczenie – na te bieżące, związane z bieżącym funkcyj-

nowaniem jednostek terytorialnych oraz majątkowe z przeznaczeniem na zadania o charakterze inwestycyjnym. Przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zakładają zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących oraz wprowadzają indywidualny wskaźnik możliwości zadłużania się gmin (IWZ). Ma to istotne znaczenie dla zdolności absorpcyjnych samorządów w obliczu pojawiających się możliwości finansowania tychże wydatków ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W przypadku województwa małopolskiego określone w dokumentach strategicznych zadania priorytetowe zaplanowane do realizacji w latach 2014–2020 w istotnej mierze będą angażowały finansowo poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W znacznym stopniu będą to największe gminy będące dziś stolicami powiatów lub miasta na prawach powiatu. Stąd do niniejszego badania wybrano 19 jednostek, w których mieści się administracja zarówno gminna, jak i powiatowa. Przedstawiona na rys. 1 alokacja funduszy w ramach programów operacyjnych województwa małopolskiego jasno wskazuje, że większość zaplanowanych działań będzie dotyczyć infrastruktury drogowej oraz ochrony środowiska, a co za tym idzie – angażować w ich realizację poszczególne samorządy. To od ich zdolności absorpcyjnych będzie zależało zatem wykonanie większości zaproponowanych w programach strategicznych celów, a tym samym lepsze pobudzenie potencjałów endogenicznych w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego.



Rys. 1. Alokacja środków w ramach programów strategicznych województwa małopolskiego

Źródło: [Kwaśny, 2015, s. 141].

Specyfika pozyskiwania funduszy z budżetu Unii Europejskiej, ze specjalnie utworzonych w tym celu programów operacyjnych, polega, zgodnie z zasadą subsydiarności, na udziale w postaci wkładu własnego. Finansowanie tychże przedsięwzięć powoduje zwiększanie zadłużenia JST, które w ten sposób chcą

wykorzystać szansę pozyskania dodatkowych pieniędzy. Jednym z ważniejszych mierników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zarówno dynamika wzrostu dochodów i wydatków tychże jednostek, jak i ocena sald, a także działalności operacyjnej i majątkowej. O sile i kondycji wybranych jednostek świadczy najlepiej poziom dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca, co zostało wskazane w tabeli 1, a ponadto saldo budżetu rozumiane jako różnica dochodów i wydatków ogółem oraz wynik na działalności operacyjnej, czyli nadwyżka bądź deficyt operacyjny jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi.

Tabela 1. Dochody i wydatki ogółem *per capita* wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	Dochody ogółem w 2014 r.	Wydatki ogółem w 2014 r.	Dochody ogółem – średnia z lat 2010–2014	Wydatki ogółem – średnia z lat 2010–2014	Średnia dynamika dochodów*	Średnia dynamika wydatków*
Bochnia	3417	3469	2817	2901	114	105
Brzesko	2688	2721	2509	2633	100	94
Chrzanów	2931	2758	2971	2940	110	102
Dąbrowa Tarnowska	2841	2836	2758	2815	108	107
Gorlice	2809	2680	2783	2946	109	106
Kraków	5314	5348	4728	4711	106	106
Limanowa	4186	4859	3503	3791	112	106
Miechów	2594	2668	2466	2594	119	119
Myślenice	4234	3677	3475	3799	131	132
Nowy Sącz	5011	5049	4628	4658	107	102
Nowy Targ	3323	3764	2999	3192	110	117
Olkusz	2742	2685	2431	2561	113	103
Oświęcim	3643	3778	3386	3537	110	112
Proszowice	2847	2910	2535	2684	115	101
Sucha Beskidzka	3249	3133	2744	2721	109	104
Tarnów	4842	4859	4562	4715	106	97
Wadowice	2657	2541	2510	2479	108	102
Wieliczka	3346	3496	2839	3109	121	113
Zakopane	3743	4075	3453	3762	101	88

* rok 2010=100

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Zawarta w tabeli 1 analiza dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca określa, które z przedstawionych 19 samorządów mają największe możliwości absorpcyjne. Są to, jak można się było spodziewać, w pierwszej kolejności jednostki największe – miasta na prawach powiatu, tj. Kraków, Nowy Sącz i Tarnów, a w dalszej kolejności m.in. Limanowa, Myślenice, Zakopane czy Oświęcim. W przeważającej części analizowanych jednostek średnia dynamika wzrostu dochodów była w latach 2010–2014 wyższa od dynamiki wydatków, co należy uznać za pozytywny wskaźnik działalności budżetowej samorządów. Jednak mimo tego w badanym okresie większość jednostek musiała posiłkować się kredytami zaciąganyymi na sfinansowanie deficytu budżetowego, co zostało pokazane w tabeli 2.

Tabela 2. Deficyt lub nadwyżka budżetowa jako % dochodów z lat 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014	średnia
Bochnia	-11,6	-2,4	5,6	-6,6	-1,5	-3,3
Brzesko	-12,1	-7,5	-4,7	0,3	-1,2	-5,0
Chrzanów	-6,5	-2,8	3,0	5,0	5,9	0,9
Dąbrowa Tarnowska	-3,1	-17,4	3,9	7,1	0,2	-1,9
Gorlice	-8,9	-17,9	-5,1	-1,0	4,6	-5,7
Kraków	0,6	0,5	-1,2	2,6	-0,6	0,4
Limanowa	-13,5	-2,4	0,0	-7,5	-16,1	-7,9
Miechów	-5,0	-13,8	-5,3	1,0	-2,9	-5,2
Myślenice	-8,0	-16,5	-17,1	-23,3	13,2	-10,4
Nowy Sącz	-5,5	3,3	0,4	-0,9	-0,8	-0,7
Nowy Targ	0,0	-30,0	-6,9	12,4	-13,3	-7,6
Olkusz	-15,9	-13,4	-2,3	-0,1	2,1	-5,9
Oświęcim	-3,1	-0,4	-4,5	-9,8	-3,7	-4,3
Proszowice	-20,8	-6,2	-2,1	-0,9	-2,2	-6,4
Sucha Beskidzka	-4,2	1,9	5,5	-3,4	3,6	0,7
Tarnów	-12,5	-4,6	0,4	-0,7	-0,3	-3,6
Wadowice	-4,8	0,7	5,9	-1,1	4,3	1,0
Wieliczka	-16,6	-17,2	-4,0	-7,2	-4,5	-9,9
Zakopane	-25,4	2,3	-14,4	1,8	-8,8	-8,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Z analizy zawartej w tabeli 2 wynika, że istnieje spora nieregularność w tym zakresie, spowodowana w dużej mierze sposobem rozliczania pozyskanych funduszy z jednostką zarządzającą. W przypadku regionalnych programów operacyjnych jest to odpowiedni urząd marszałkowski. Samorządy najpierw finansują daną inwestycję z własnych środków, a następnie otrzymują wyrównanie ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Mimo tego analiza średniej z lat 2010–2014 pozwala na stwierdzenie, że poziom dochodów JST chcących prowadzić aktywną politykę inwestycyjną jest nadal niewystarczający. Tylko w czterech przypadkach wspomniana wartość jest większa od zera, co oznacza, że w badanym okresie samorządy te nie powiększały swojego zadłużenia.

Uchwalona w 2009 r. ustawa o finansach publicznych [Ustawa..., 2009] wprowadziła dla JST wiele zmian dotyczących gospodarowania finansami lokalnymi oraz poziomu zadłużenia. Przewiduje ona m.in. konieczność zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, zgodnie z art. 242 tejże ustawy nie mogą one być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Nadwyżka operacyjna pozwala ocenić, w jakim stopniu jednostka samorządu terytorialnego finansuje wydatki bieżące z dochodów bieżących oraz czy ma zdolność do zaciągania zobowiązań i ich obsługi. Przy deficycie operacyjnym jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie finansować swoich wydatków bieżących dochodami bieżącymi [Werwińska 2009, p. 256]. Wskazuje to na konieczność finansowania działalności bieżącej samorządu z nowych zobowiązań lub sprzedaży majątku.

W badanym okresie, co zostało wskazane w tabeli 3, tylko w nielicznych przypadkach (Brzesko, Olkusz, Nowy Sącz i Proszowice) zanotowano deficyt na działalności operacyjnej, co należy uznać za zjawisko o charakterze incydentalnym. Wprowadzone zapisy ustawowe skutecznie wymusiły dyscyplinę wydatkową w badanych jednostkach. Najlepsze wyniki na działalności operacyjnej w badanym okresie miały: Sucha Beskidzka, Dąbrowa Tarnowska i Gorlice.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna jako % dochodów ogółem w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Bochnia	9,53	7,26	4,05	6,03	7,75
Brzesko	-2,49	1,86	0,19	1,75	3,21
Chrzanów	0,85	5,53	6,33	5,89	8,87
Dąbrowa Tarnowska	13,15	9,23	7,40	9,58	12,17
Gorlice	5,60	5,01	5,76	10,72	11,05

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Kraków	5,69	9,91	6,81	8,14	10,16
Limanowa	3,29	8,96	15,22	8,08	10,60
Miechów	7,57	3,88	3,84	5,90	4,68
Myślenice	7,97	4,62	5,72	12,39	6,22
Nowy Sącz	2,23	0,93	-0,04	1,58	4,11
Nowy Targ	11,46	13,55	8,22	15,96	10,60
Olkusz	-8,99	-2,42	0,26	4,39	6,09
Oświęcim	6,70	6,63	4,35	1,71	4,12
Proszowice	-5,38	3,67	2,23	4,48	3,90
Sucha Beskidzka	11,67	16,30	10,92	16,14	14,52
Tarnów	3,17	5,23	7,33	5,75	6,80
Wadowice	7,85	9,46	8,71	7,28	10,50
Wieliczka	0,06	4,81	3,99	6,25	9,64
Zakopane	9,40	12,53	4,58	11,99	6,33

Źródło: jak w tabeli 1.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. zastąpiła również dotychczasowy 15-procentowy próg obsługi zadłużenia, wprowadzając na to miejsce algorytm uwzględniający relację planowanej obsługi zadłużenia do planowanych dochodów ogółem. Nie może ona przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, według wskazanego w ustawie wzoru. Dlatego analizując kondycję finansową wybranych jednostek samorządu terytorialnego, należy pokazać obciążenie, jakim jest obsługa zadłużenia dla budżetów tychże jednostek w relacji do dochodów ogółem oraz w przeliczeniu na mieszkańca.

Tabela 4. Obsługa długu publicznego w latach 2010–2014 jako % dochodów ogółem

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014	średnia	<i>per capita*</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Bochnia	1,56	2,14	2,22	1,98	1,16	1,81	50,3
Brzesko	1,74	2,67	3,62	2,90	2,23	2,63	65,7

1	2	3	4	5	6	7	8
Chrzanów	1,96	2,00	2,22	1,67	1,18	1,81	53,8
Dąbrowa Tarnowska	0,53	1,15	1,73	1,02	0,63	1,01	27,8
Gorlice	0,55	0,79	2,27	1,59	1,37	1,32	36,5
Kraków	2,27	2,56	3,14	2,38	1,83	2,44	114,2
Limanowa	0,68	1,38	1,26	1,20	1,14	1,13	39,8
Miechów	2,06	2,08	2,95	1,86	1,93	2,18	53,7
Myślenice	1,97	2,16	3,60	4,27	3,24	3,05	106,4
Nowy Sącz	0,90	1,18	1,18	0,78	0,66	0,94	43,2
Nowy Targ	0,63	1,20	1,95	1,46	1,37	1,32	40,3
Olkusz	0,77	1,69	2,33	1,73	1,32	1,57	38,5
Oświęcim	0,46	0,53	0,59	0,64	0,94	0,63	21,6
Proszowice	2,01	3,08	3,89	3,11	2,43	2,90	73,9
Sucha Beskidzka	0,94	1,09	0,95	0,80	0,43	0,84	22,5
Tarnów	1,80	2,08	2,59	1,67	1,43	1,92	87,1
Wadowice	0,46	0,67	0,64	0,29	0,17	0,45	11,2
Wieliczka	2,14	3,12	4,20	2,62	2,27	2,87	80,5
Zakopane	0,11	1,28	1,45	1,52	1,24	1,12	38,8

* w zł.

Źródło: jak w tabeli 1.

W badanym okresie największe obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia występuje w Myślenicach, Proszowicach i Wieliczce. W tabeli 4 przedstawiono także poziom obsługi zadłużenia *per capita*. Wynika z niego, że w przeliczeniu na mieszkańca obsługa zadłużenia najbardziej obciąża mieszkańców Myślenic, Krakowa, Tarnowa oraz Wieliczki. W pozostałych miejscowościach wartości te nie przekraczają 80 zł.

Ważnym zapisem wspomnianej ustawy jest wyłączenie z przyjętej metody liczenia limitu zadłużenia JST wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek czy poręczeń i gwarancji udzielonych samorządom zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 rzeczo-

nej ustawy, czyli tych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. To w dużej mierze pomogło jednostkom samorządu terytorialnego zwiększyć absorpcję środków pochodzących z UE, jednak należy pamiętać, że wzmożona działalność inwestycyjna i majątkowa może rodzić w przyszłości nie tylko zwiększenie dochodów, ale przede wszystkim wydatków bieżących, co przy zwiększonym obciążeniu dochodów obsługą zadłużenia pogorszy w przyszłości sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Tabela 5. Wydatki majątkowe *per capita* i suma pozyskanych środków z UE w latach 2010–2014

Gmina	Skumulowane wydatki majątkowe <i>per capita</i> w latach 2010–2014	Skumulowane dochody z UE <i>per capita</i> w latach 2010–2014	Dochody z UE jako procent wydatków majątkowych
Bochnia	2547	617	24
Brzesko	1633	550	34
Chrzanów	3188	1811	57
Dąbrowa Tarnowska	3546	1467	41
Gorlice	3859	879	23
Kraków	3569	892	25
Limanowa	4449	450	10
Miechów	2292	392	17
Myślenice	7442	4095	55
Nowy Sącz	2024	1048	52
Nowy Targ	5360	1754	33
Olkusz	1700	609	36
Oświęcim	3050	618	20
Proszowice	1485	286	19
Sucha Beskidzka	2978	573	19
Tarnów	3572	1048	29
Wadowice	1604	562	35
Wieliczka	4053	1799	44
Zakopane	4234	666	16

Źródło: jak w tabeli 1.

Z przedstawionych w tabeli 5 danych wynika, że najwięcej w przeliczeniu na mieszkańca w badanym okresie inwestowały takie gminy jak: Myślenice, Nowy Targ, Limanowa, Wieliczka i Zakopane. Najwięcej środków pochodzących z UE w tym czasie pozyskały w przeliczeniu na mieszkańca: Myślenice, Chrzanów, Nowy Targ i Wieliczka. Dochody pochodzące ze środków pomocowych UE stanowiły w badanym okresie bardzo istotne źródło finansowania wydatków majątkowych. Wartości te wahają się od 10% w Limanowej do nawet 57% w Chrzanowie.

WYBRANE WSKAŹNIKI KONDYCJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na potrzeby niniejszego artykułu do oceny kondycji finansowej wybranych samorządów województwa małopolskiego wybrano pięć wskaźników zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów [MF 2007] oraz dwa często stosowane w literaturze przedmiotu [Werwińska, 2009; Dylewski, 2009; Dylewski, Filipiak, Gorzałkowska-Koczkodaj, 2010]:

W_1 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

$$W_1 = \frac{N_o}{D_o} \times 100 \quad (1)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_o – dochody ogółem. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym lepszy wynik operacyjny budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym większa możliwość zaciągania zobowiązań w przyszłości, zwiększania wydatków inwestycyjnych czy też bieżących.

W_2 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, zwany też operacyjną zdolnością do rozwoju WOR [Łukomska-Szarek, 2012, p. 280].

$$W_2 = \frac{N_o}{D_b} \times 100 \quad (2)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_b – dochody bieżące. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa faktyczna możliwość finansowania przez JST nakładów związanych z rozwojem lub też spłaty swoich zobowiązań.

W_3 – wskaźnik samofinansowania

$$W_3 = \frac{N_o + D_m}{W_m} \times 100 \quad (3)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_m – dochody majątkowe,

W_m – wydatki majątkowe. Im wyższy wskaźnik samofinansowania, tym większa jest zdolność JST do finansowania wydatków inwestycyjnych tzw. środkami własnymi, a także mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej. Z drugiej jednak strony wysoka wartość tego wskaźnika przy niewielkich wydatkach majątkowych może świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego.

W_4 – obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia

$$W_4 = \frac{W_{odp}}{D_b} \times 100 \quad (4)$$

gdzie:

W_{odp} – wydatki związane z obsługą długu publicznego,

D_b – dochody bieżące. Wskaźnik ten obrazuje obciążenie wydatków bieżących wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia publicznego. Im wyższa jego wartość, tym większa groźba utraty płynności finansowej.

W_5 – obciążenie nadwyżki operacyjnej obsługą zadłużenia

$$W_5 = \frac{W_{odp}}{N_o} \times 100 \quad (5)$$

Wskaźnik ten został zmodyfikowany w stosunku do propozycji Ministerstwa Finansów poprzez odwrócenie składowych ułamka i informuje o tym, jaką część nadwyżki operacyjnej stanowią wydatki związane z obsługą zadłużenia publicznego. Pomimo że są one już wliczane do wydatków bieżących i pomniejszają nadwyżkę operacyjną, to jednak wartość tego wskaźnika ma istotną wagę poznawczą, informuje on bowiem, jaka jest zdolność JST do podejmowania nowych zobowiązań w przyszłości. Im niższa wartość wskaźnika, tym większe możliwości badanych samorządów.

W_6 – wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną

$$W_6 = \frac{N_o}{W_m} \times 100 \quad (6)$$

Wskaźnik ten pozwala stwierdzić, jaka część wydatków majątkowych może być sfinansowana nadwyżką wypracowaną na działalności operacyjnej, a jaka część będzie musiała zostać sfinansowana z innych źródeł, w tym najczęściej długiem [tamże, p. 257].

W_7 – całkowita zdolność do rozwoju JST [tamże, p. 280]

$$W_7 = \frac{N_o + D_m}{D_o} \quad (7)$$

Wartość tego wskaźnika obrazuje tzw. całkowitą zdolność do rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i pokazuje, jaką część dochodów ogółem stanowi suma nadwyżki na działalności operacyjnej i dochodów majątkowych. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa zdolność danego samorządu do podejmowania działań mających na celu rozwój jednostki samorządu terytorialnego.

ANALIZA WSKAŹNIKOWA KONDYCJI FINANSOWEJ WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W LATACH 2010–2014

Lata 2010–2014 to czas intensywnych działań podejmowanych przez samorządy terytorialne w celu realizacji założeń strategicznych kierunków rozwoju. To również okres napływu istotnych środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności Unii Europejskiej. Kończąca się perspektywa finansowa, mimo że w swych założeniach obejmuje lata 2007–2013, w wymiarze finansowym, związanym z rozliczeniami programów operacyjnych będzie jeszcze widoczna w roku 2015, w którym województwa muszą rozliczyć się z otrzymanego wsparcia. To również czas, w którym samorządy przygotowują się do absorpcji kolejnej transzy środków europejskich w ramach perspektywy 2014–2020.

Analiza danych zawartych w tabeli 6 pozwala zauważyć, że w badanym okresie wszystkie wybrane jednostki (poza nielicznymi wyjątkami w roku 2010 i 2012) wykazywały nadwyżkę na działalności operacyjnej. Sugeruje to, że wprowadzony ustawą o finansach publicznych z 2009 roku nowy indywidualny wskaźnik zadłużania się samorządów (IWZ) wymusił w tym zakresie większą dyscyplinę. Aż 9 z 19 badanych jednostek wykazało się w 2014 roku nadwyżką na działalności operacyjnej w stosunku do dochodów ogółem wyższą aniżeli 8%.

Tabela. 6. Wartość wskaźnika W1 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	9,53	7,26	4,05	6,03	7,75
Brzesko	-2,49	1,86	0,19	1,75	3,21
Chrzanów	0,85	5,53	6,33	5,89	8,87
Dąbrowa Tarnowska	13,15	9,23	7,40	9,58	12,17
Gorlice	5,60	5,01	5,76	10,72	11,05
Kraków	5,69	9,91	6,81	8,14	10,16
Limanowa	3,29	8,96	5,22	8,08	10,60
Miechów	7,57	3,88	3,84	5,90	4,68
Myślenice	7,97	4,62	5,72	12,39	6,22
Nowy Sącz	2,23	0,93	-0,04	1,58	4,11
Nowy Targ	11,46	13,55	8,22	15,96	10,60
Olkusz	-8,99	-2,42	0,26	4,39	6,09
Oświęcim	6,70	6,63	4,35	1,71	4,12
Proszowice	-5,38	3,67	2,23	4,48	3,90
Sucha Beskidzka	11,67	16,30	10,92	16,14	14,52
Tarnów	3,17	5,23	7,33	5,75	6,80
Wadowice	7,85	9,46	8,71	7,28	10,50
Wieliczka	0,06	4,81	3,99	6,25	9,64
Zakopane	9,40	12,53	4,58	11,99	6,33

Źródło: jak w tabeli 1.

Lepszy obraz możliwości finansowania zadań prorozwojowych przez wybrane do badania samorządy daje jednak analiza udziału tejże nadwyżki w dochodach bieżących, co zostało zawarte w tabeli 7. Pokazuje ona, że najwyższą operacyjną zdolność do rozwoju w 2014 r. miały takie miasta jak: Sucha Beskidzka, Nowy Targ, Dąbrowa Tarnowska i Gorlice; najmniejszą zaś Brzesko, Oświęcim i Nowy Sącz. W dobrej kondycji są natomiast pozostałe dwa miasta na prawach powiatu województwa małopolskiego, tj. Kraków i Tarnów.

Tabela 7. Wartość wskaźnika W_2 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	10,08	7,46	4,70	6,37	8,78
Brzesko	-2,91	2,04	0,19	1,86	3,31
Chrzanów	0,99	7,32	7,89	6,99	9,64
Dąbrowa Tarnowska	14,63	12,15	8,42	10,99	13,13
Gorlice	6,44	6,60	6,63	11,92	12,02
Kraków	6,43	10,49	7,19	8,74	10,99
Limanowa	3,50	9,43	16,42	8,75	11,96
Miechów	7,92	4,53	4,21	6,37	4,95
Myślenice	9,30	7,63	7,83	13,91	9,52
Nowy Sącz	2,36	1,05	-0,04	1,61	4,38
Nowy Targ	14,62	14,81	10,44	19,85	12,28
Olkusz	-9,76	-2,64	0,29	4,78	6,64
Oświęcim	7,32	7,22	4,81	1,97	4,32
Proszowice	-5,50	3,96	2,30	4,56	4,09
Sucha Beskidzka	13,32	17,03	12,01	16,74	16,53
Tarnów	3,61	5,58	7,89	6,01	6,98
Wadowice	8,30	9,88	9,86	7,42	10,79
Wieliczka	0,07	5,81	4,35	7,60	11,34
Zakopane	10,41	13,02	5,07	12,45	6,70

Źródło: jak w tabeli 1.

W przeprowadzonej analizie wskaźnikowej wybrane jednostki samorządu terytorialnego zostały również poddane badaniu poziomu samofinansowania wydatków majątkowych. Wartości powyżej 100 wskazują, iż w realizacji wydatków majątkowych nie musiały one posiłkować się zwiększaniem swojego zadłużenia. Analiza tego zjawiska dla jednego tylko roku nie dałaby pełnego obrazu sytuacji, dlatego warto zwrócić uwagę, że w badanym okresie każda jednostka posiłkowała się zaciąganiem długu. Można jednak zaobserwować tendencję wzrostową wartości tego wskaźnika w latach 2012–2014 bądź utrzymywanie go blisko wartości

100, co zostało przedstawione w tabeli 8. Oznacza to, że w dużej mierze samorządy mogą przygotowywać się już do zwiększonej absorpcji środków unijnych w kolejnych latach lub też wyhamowaniu uległy wydatki majątkowe, ściśle związane z finansowaniem perspektywy 2007–2013, których kulminacja przypadała na lata 2009–2011.

Tabela 8. Wartość wskaźnika W_3 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	56,3	80,9	145,8	63,3	92,8
Brzesko	49,7	58,1	48,7	104,5	83,3
Chrzanów	70,3	91,5	112,9	130,1	153,8
Dąbrowa Tarnowska	88,2	65,6	124,9	146,3	100,9
Gorlice	67,5	62,0	78,9	95,4	131,6
Kraków	103,6	103,5	90,7	120,6	96,5
Limanowa	41,1	85,4	99,9	67,7	57,7
Miechów	70,5	57,1	70,6	108,3	78,3
Myślenice	73,6	72,7	65,6	50,0	147,5
Nowy Sącz	58,3	133,2	107,9	81,5	93,0
Nowy Targ	100,0	42,4	81,0	153,3	64,7
Olkusz	-7,6	31,3	78,9	99,4	116,7
Oświęcim	83,1	97,4	75,5	59,6	70,0
Proszowice	-17,3	63,4	71,0	87,8	79,2
Sucha Beskidzka	85,0	110,2	138,3	85,5	115,5
Tarnów	55,2	71,2	102,6	93,9	96,5
Wadowice	73,5	105,1	141,3	88,9	149,2
Wieliczka	44,2	56,2	75,6	77,0	84,6
Zakopane	42,9	116,0	49,6	113,0	57,4

Źródło: jak w tabeli 1.

Tendencją spadkową w znacznej części badanych jednostek wykazał się również wskaźnik W_4 , którego wartości świadczą o obciążeniu wydatków ogółem – wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia. Dane dotyczące tego

wskaźnika zawarte zostały w tabeli 9. W badanym okresie jedynie w przypadku Myślenic nastąpił wzrost tego wskaźnika, co przy znacznej nadwyżce budżetowej w 2014 roku świadczy o chęci i konieczności poprawy IWZ w latach kolejnych.

Tabela 9. Wartość wskaźnika W_4 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	1,65	2,20	2,58	2,09	1,32
Brzesko	2,04	2,92	3,78	3,09	2,30
Chrzanów	2,29	2,65	2,77	1,99	1,28
Dąbrowa Tarnowska	0,58	1,51	1,97	1,17	0,68
Gorlice	0,63	1,05	2,61	1,77	1,49
Kraków	2,56	2,71	3,32	2,55	1,98
Limanowa	0,72	1,45	1,36	1,30	1,28
Miechów	2,15	2,43	3,24	2,01	2,04
Myślenice	2,30	3,56	4,94	4,79	4,95
Nowy Sącz	0,95	1,34	1,23	0,80	0,70
Nowy Targ	0,81	1,31	2,47	1,82	1,59
Olkusz	0,83	1,85	2,54	1,89	1,44
Oświęcim	0,50	0,58	0,65	0,73	0,98
Proszowice	2,06	3,31	4,01	3,16	2,54
Sucha Beskidzka	1,07	1,13	1,04	0,83	0,49
Tarnów	2,05	2,22	2,79	1,75	1,47
Wadowice	0,49	0,70	0,73	0,29	0,17
Wieliczka	2,46	3,76	4,58	3,18	2,67
Zakopane	0,12	1,33	1,60	1,58	1,31

Źródło: jak w tabeli 1.

Z przedstawionej w tabeli 10 analizy obciążenia nadwyżki operacyjnej wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia wynika duża zmienność tego wskaźnika. Pokazuje ona nieregularną wysokość zarówno nadwyżki operacyjnej, jak i wysokości spłacanych rat kapitałowo-odsetkowych od zaciągniętych zobowiązań. Samo-

rządy, dla których wartości te są trwale niskie w badanym okresie, można uznać za bezpieczne finansowo i zdyscyplinowane pod względem budżetowym.

Tabela 10. Wartość wskaźnika W_s w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	16,3	29,5	54,8	32,8	15,0
Brzesko	-	143,4	1952,4	165,6	69,4
Chrzanów	230,1	36,2	35,1	28,4	13,3
Dąbrowa Tarnowska	4,0	12,4	23,4	10,6	5,2
Gorlice	9,8	15,8	39,3	14,9	12,4
Kraków	39,8	25,8	46,2	29,2	18,0
Limanowa	20,6	15,4	8,3	14,9	10,7
Miechów	27,2	53,6	76,8	31,6	41,2
Myślenice	24,8	46,7	63,0	34,5	52,0
Nowy Sącz	40,5	127,2	-	49,6	15,9
Nowy Targ	5,5	8,8	23,7	9,1	12,9
Olkusz	-	-	884,0	39,5	21,6
Oświęcim	6,8	8,0	13,5	37,1	22,7
Proszowice	-	83,7	174,3	69,3	62,2
Sucha Beskidzka	8,0	6,7	8,7	5,0	2,9
Tarnów	56,9	39,8	35,3	29,1	21,0
Wadowice	5,9	7,1	7,4	4,0	1,6
Wieliczka	3345,5	64,8	105,4	41,9	23,5
Zakopane	1,2	10,2	31,7	12,7	19,6

Źródło: jak w tabeli 1.

Najciekawszych wniosków dostarcza jednak analiza dwóch ostatnich wskaźników, tj. finansowania wydatków majątkowych z nadwyżki na działalność operacyjnej, którego wartości przedstawiono w tabeli 11, oraz wskaźnika całkowitej zdolności do rozwoju – tabela 12. Z analizy tego pierwszego wyniku, że we wszystkich badanych samorządach nadwyżka operacyjna nie wystarcza do finansowania wydatków majątkowych, a samorządy w tym względzie posilkuja

się finansowaniem zewnętrznym – powiększając poziom zadłużenia, co zresztą potwierdza się w analizie deficytów budżetowych badanych jednostek. W 2014 r. tylko 5 badanych jednostek, tj. Chrzanów, Dąbrowa Tarnowska, Gorlice, Myślenice i Olkusz, wykazało nadwyżkę budżetową, co w bezpośredni sposób wiąże się z systemem rozliczania programów operacyjnych przez samorząd województwa małopolskiego. Dochody z tego tytułu powiększyły dochody majątkowe, a wydatki poniesione zostały przez te samorządy we wcześniejszych latach.

Tabela 11. Wartość wskaźnika W_6 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	36,00	58,37	33,19	33,68	36,99
Brzesko	-10,38	10,36	2,03	23,98	44,13
Chrzanów	3,90	16,89	27,30	35,39	80,90
Dąbrowa Tarnowska	49,91	18,18	47,35	62,53	63,08
Gorlice	20,36	10,67	24,02	49,31	76,08
Kraków	34,38	66,52	51,50	65,38	55,52
Limanowa	14,32	54,92	67,69	34,90	27,89
Miechów	44,77	12,10	21,38	47,92	35,53
Myślenice	26,30	7,63	11,48	26,59	22,47
Nowy Sącz	16,94	9,32	-0,79	31,88	37,21
Nowy Targ	34,63	26,03	22,55	68,76	28,24
Olkusz	-60,78	-12,40	2,41	34,90	49,49
Oświęcim	36,49	43,42	23,53	7,04	33,37
Proszowice	-30,39	21,60	31,49	63,41	36,56
Sucha Beskidzka	41,38	87,20	75,78	69,94	62,92
Tarnów	11,34	32,67	52,01	53,16	70,21
Wadowice	43,69	72,73	60,61	70,65	118,83
Wieliczka	0,21	12,28	24,61	20,05	33,10
Zakopane	21,13	89,28	15,99	86,14	30,49
średnia	17,59	33,57	31,27	46,61	49,63

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 12. Wartość wskaźnika W_7 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	14,9	10,1	17,8	11,3	19,4
Brzesko	11,9	10,5	4,4	7,6	6,1
Chrzanów	15,3	30,0	26,2	21,6	16,9
Dąbrowa Tarnowska	23,2	33,3	19,5	22,4	19,5
Gorlice	18,6	29,1	18,9	20,7	19,1
Kraków	17,2	15,4	12,0	15,0	17,7
Limanowa	9,4	13,9	22,5	15,7	21,9
Miechów	11,9	18,3	12,7	13,3	10,3
Myślenice	22,3	44,0	32,7	23,3	40,9
Nowy Sącz	7,7	13,2	4,8	4,0	10,3
Nowy Targ	33,1	22,1	29,5	35,6	24,3
Olkusz	-1,1	6,1	8,6	12,5	14,4
Oświęcim	15,3	14,9	13,9	14,5	8,7
Proszowice	-3,1	10,8	5,0	6,2	8,5
Sucha Beskidzka	24,0	20,6	19,9	19,7	26,7
Tarnów	15,4	11,4	14,5	10,2	9,3
Wadowice	13,2	13,7	20,3	9,2	13,2
Wieliczka	13,1	22,0	12,2	24,0	24,6
Zakopane	19,1	16,3	14,2	15,7	11,9
średnia	14,8	18,7	16,3	15,9	17,0

Źródło: jak w tabeli 1.

WNIOSKI

Analiza efektów działalności operacyjnej wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w latach 2010–2014 pozwala stwierdzić, iż w badanym okresie realizowana była zasada adekwatności ich dochodów bieżących do wydatków bieżących. Wymuszona przepisami ustawy

dyscyplina budżetowa pozwala badanym jednostkom w większym stopniu finansować swoją działalność inwestycyjną wypracowaną nadwyżką na działalności operacyjnej.

Wykorzystane w analizie wskaźniki informują, iż w ostatnich latach występuje tendencja wzrostowa możliwości kredytowych i inwestycyjnych badanych jednostek, a tym samym absorpcji planowanych środków unijnych. Rośnie też udział nadwyżki operacyjnej w finansowaniu zadań o charakterze inwestycyjnym, które to zjawisko należy uznać za jednoznacznie pozytywne. Nieregularność wskaźnika całkowitej zdolności do rozwoju (W_7) w badanych jednostkach i zmienne w czasie wartości utrudniają jednoznaczną interpretację, jednak w grupie badanych jednostek jego średnia wartość wykazuje nieznaczną tendencję wzrostową, co również świadczy o poprawie kondycji finansowej wybranych samorządów.

Ponadto można zauważyć znaczne obciążenie nadwyżki operacyjnej spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co przy niskich wartościach wskaźnika W_4 oznacza, że samorządy w celu wykazania odpowiedniej wartości IWZ decydują się swoje zobowiązania rozłożyć w czasie. Obciążenie dochodów bieżących wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia rzadko przekraczające wartość 3%, przy jednoczesnym spadku wartości tego wskaźnika w badanym okresie i w zasadzie permanentnie występujących deficytach budżetowych, jasno wskazuje na nieadekwatność dochodową jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że w latach 2010–2014 w grupie badanych jednostek samorządu terytorialnego można zaobserwować pozytywne działania zmierzające do poprawy ich kondycji finansowej i przygotowywanie się tychże jednostek do zwiększonej absorpcji środków unijnych w kolejnych latach, a co za tym idzie – zwiększania wydatków majątkowych w przyszłości. Jednostki samorządu terytorialnego nadal będą, podobnie jak to miało miejsce w perspektywie 2007–2013, pełniły funkcję najpoważniejszych lokalnych inwestorów. Jednak warto zauważyć, że rozwiązania w zakresie źródeł dochodów i ich adekwatności do wykonywanych zadań nie odpowiadają roli, jaką jednostki samorządu terytorialnego pełnią w ukierunkowanej terytorialnie polityce spójności.

BIBLIOGRAFIA

- Chmiel-Grzybowska W., 2010, *Konkurencyjność regionów a czynniki sukcesu wybranych krajów europejskich*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” nr 1(15) 2010, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Churski P., 2011, *Polityka regionalna a kształtowanie się spójności i konkurencyjności regionu wielkopolskiego*, Raport na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, MRR 2011, www.igsegp.amu.edu.pl (dostęp: 29.07.2014 r.).
- Dziurbajko T., 2006, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.

- Dylewski M., 2009, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Faludi A., Peyrony J., 2011, *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios*, “European Journal of Spatial Development” 2011, www.nordregio.se (dostęp: 28.07.2014 r.).
- Hoerner J., Stephenson P., 2012, *Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: The case of cohesion policy*, “Public Administration” Vol. 90, No. 3, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02013.x>
- Kwaśny J., 2011, *Uwarunkowania finansowe miast średniej wielkości w Polsce po 2013 r. Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, Studia KPZK PAN, t. CXL, Warszawa.
- Kwaśny J., 2015, *Kierunki rozwoju województwa małopolskiego w świetle nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej*, „Miscellanea Oeconomicae”. Studia i Materiały, Rok 19, nr 1/2015, Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Leonardi R., 2005, *Cohesion policy in the European Union*, The Building of Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/9780230503861>
- Łukomska-Szarek J., 2012, *Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych*, „Miscellanea Oeconomicae”. Studia i Materiały, Rok 16, nr 2/2012. Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- MF, 2007, *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006 – opis*, www.finance.mf.gov.pl (dostęp: 10.09.2015 r.).
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Szlachta J., 2011, *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 85, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Ulbrych M., 2012, *Przestrzenne dysproporcje rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Werwińska A., 2009, *Saldo operacyjne a saldo budżetowe gmin w latach 2004–2007* [w:] *Finanse lokalne – wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest określenie kondycji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie unijnej na lata 2014–2020. Globalny kryzys miał wpływ nie tylko na światowe rynki finansowe, ale także, a może przede wszystkim na politykę i kierunki rozwoju władz lokalnych i samorządowych. Dodatkowo zmie-

nia się podejście do realizacji celów strategicznych, które obecnie jest ukierunkowane terytorialnie i skoncentrowane na pobudzaniu endogenicznych potencjałów wzrostu gospodarczego. Na szczeblu krajowym i regionalnym opracowano już nowe plany i strategie, ich realizacja i osiąganie celów zgodnych ze strategią „Europa 2020” zależać będzie od możliwości absorpcyjnych samorządów terytorialnych. Hipoteza weryfikowana w artykule dotyczy konieczności zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i potrzeby dalszej decentralizacji finansów publicznych, celem pobudzania endogenicznych potencjałów wzrostu. W celu jej weryfikacji wykorzystano metodę analizy wskaźnikowej danych finansowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2014. Przeprowadzone badania wykazały pozytywne tendencje w polityce budżetowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego, nieadekwatność ich dochodów oraz niską całkowitą zdolność do rozwoju.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, samorząd terytorialny, spójność terytorialna, rozwój lokalny, decentralizacja finansów publicznych

The financial condition of selected territorial governments in the Malopolska Voivodship within the new EU financial Framework

Summary

The purpose of the article is to evaluate the financial condition of selected territorial governments in the Malopolska Voivodship within the new EU financial framework for the 2014–2020 period. The global economic crisis has affected not only financial markets but also the policy and development strategies of local and territorial authorities. Changes have occurred in the approach to strategic objectives, which are now focused on regions and aim to stimulate endogenous growth potentials. New plans and strategies have already been drafted on national and regional levels, but their implementation, as well as the achievement of those goals laid down in the „Europe 2020” strategy, will crucially depend on the absorption capabilities of territorial governments. The research hypothesis of the article concerns the need to restructure the revenue system of territorial governments and further decentralize public finances in order to stimulate regional endogenous growth potentials. In order to verify it, financial indicators for selected territorial governments in the 2010–2014 period have been analysed. The findings show that there are positive trends underway in the budget policies of the analysed governments, but their revenue are still inadequate and their total growth potential remains low.

Keywords: local government budget, local government expenditures, territorial cohesion, local and regional development, regional policy, selfgovernment, financial decentralisation

JEL: H72, R58