

Analiza poziomu samodzielności finansowej gmin w województwie mazowieckim w latach 2007–2013

*Aneta Dygus**

Samodzielność finansowa jest ważnym elementem harmonijnego rozwoju gmin. Autorka przedstawia, jak zjawisko samodzielności finansowej zostało ukazane na tle literatury, m.in. w zakresie jej ujęcia i aspektów oraz czynników ją determinujących. Ponadto zaprezentowano strukturę dochodów gmin oraz dokonano analizy poziomu samodzielności finansowej w gminach województwa mazowieckiego w latach 2007–2013, z której wynika, że najwyższy jej poziom występuje w gminach miejskich, natomiast najniższy w gminach wiejskich.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa, gmina, dochody, dochody własne, finanse.

Nadesłany: 16.07.2014 | Zaakceptowany do druku: 4.02.2015

The analysis of the financial community independency level in Mazowieckie province in years 2007–2013

The financial independency is a very important thing for harmonious development of the community. The article presents how the phenomenon of financial independency was shown in literature, including in terms of its approach and aspects and factors that determine it. Moreover, it shows the structure of community incomes and the analysis of financial independency level in Mazowieckie province communities in years 2007–2013, its the highest level found in the municipalities, and the lowest in rural communities.

Keywords: financial independency, community, incomes, own incomes, finances.

Submitted: 16.07.2014 | Accepted: 4.02.2015

JEL: H70

* **Mgr Aneta Dygus** – Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania.
Adres do korespondencji: Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, ul. Szturmowa 1/3,
02-678 Warszawa; e-mail: anetaborowska@gazeta.pl.

1. Wprowadzenie

We współczesnej gospodarce bardzo dużą rolę odgrywa państwo – na płaszczyznach zarówno prawnej, ekonomicznej, socjalnej, jak i edukacyjnej. Decentralizacja finansów publicznych sprawiła, że najbliższą jednostką samorządu terytorialnego dla każdego obywatela jest gmina. Z idei decentralizacji wynika uprawnienie do samodzielności i swobody działania jednostek samorządu terytorialnego, co związane jest w głównej mierze z przekazaniem swobód dotyczących gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Samodzielność finansowa gmin wpływa na sposób realizacji zadań publicznych, a co za tym idzie – na stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Prawo gminy do samodzielnego funkcjonowania zostało zagwarantowane w przepisach Unii Europejskiej i w prawie krajowym. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, ma na celu jak najlepsze zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych na wielu płaszczyznach, natomiast środki, jakie może pozyskiwać, zasady na jakich może je pozyskiwać oraz sposób i cele na jakie może je wydatkowanie, zostały określone w przepisach prawa.

Do głównych dochodów budżetu gminy zaliczamy dochody własne oraz dotacje. I o ile dochody własne mogą być wydatkowane na dowolny cel, o tyle dotacje zwykle przyznawane są na ściśle określone zadanie. Coraz więcej zadań ze szczebla centralnego przerzucanych jest na szczebel lokalny; przeważnie za takim przeniesieniem idą środki finansowe, które udzielane są gminą w formie dotacji na zadania zlecone lub własne, jednak w większości przypadków wysokość przekazywanych środków finansowych nie jest adekwatna do zadań, jakie gmina musi wykonać. Istotne znaczenie dla budżetu gmin mają dochody własne, głównie z tytułu podatków i opłat lokalnych, których wysokość, w granicach określonych przepisami prawa, może być kształtowana przez daną gminę.

2. Samodzielność finansowa – istota, aspekty oraz czynniki ją kształtujące

Jednoznaczna ocena samodzielności finansowej gmin jest trudnym zadaniem, z uwagi na fakt, że należy ją rozpatrywać na wielu płaszczyznach.

Według E. Kornberger-Sokołowskiej samodzielność można rozpatrywać w kilku aspektach prawnych – samodzielność będącą skutkiem posiadania przez jednostki osobowości prawnej, która umożliwia udział tych jednostek w stosunkach cywilnoprawnych oraz w znaczeniu odrębnej podmiotowości publicznoprawnej, związanej z wyodrębnieniem organizacyjnym, ustrojowym i kompetencyjnym (Sokołowska-Kornberger, 2001). Natomiast B. Filipiak-Dylewska wskazuje samodzielność organów lokalnych w ujęciu:

- prawnym – j.s.t. z mocy prawa posiadają osobowość prawną, związaną z tym niezależność i prawo do stanowienia o własnych sprawach,
- politycznym – jako prawo do wyboru kierunku działania zgodnego z ideą polityczną określonej partii czy organizacji,
- gospodarczym – co wiąże się z realizacją zadań i prowadzeniem działalności gospodarczej,
- organizacyjnym – związanym z prawem do tworzenia własnych struktur i organów (tj. jednostek organizacyjnych) i do obsadzania stanowisk,
- finansowym – gwarantującym prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz rodzajach i rozmiarach wydatków (Filipiak-Dylewska, 2002).

O zakresie samodzielności decydują czynniki o charakterze zarówno ekonomicznym, w tym proporcje udziałów środków uznanych za postawione do wyłącznego dysponowania przez j.s.t., jak i o charakterze prawnym, związanym z ochroną prawną przyznanych przez przepisy uprawnień.

W literaturze pojawiają się trzy ujęcia istoty samodzielności samorządu terytorialnego.

Pierwsze podejście zakłada bardzo duży stopień niezależności samorządu terytorialnego, ponieważ wysoka decentralizacja i niezależność finansowa stanowią niezbędne warunki jego rzeczywistej samodzielności. Drugie ujęcie postuluje nadrzędną rolę państwa w sektorze publicznym i duże uzależnienie samorządu od władz centralnych. Trzecie – mieszane podejście – uwzględnia realia, od których zależy określenie zakresu samodzielności, tj.: poziom dochodów, ich źródła i wydajność, rzeczywisty wpływ i sposób oddziaływania jednostki samorządu terytorialnego na możliwość ich zwiększenia, a także zakres i rodzaj wydatków, których mogą dokonywać.

Istota i zakres samodzielności j.s.t. mogą być analizowane w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym.

W pierwszym przypadku są one oparte na analizie stosunków panujących między państwem a j.s.t. jako odrębnym podmiotem publicznoprawnym, gdzie państwo jest podmiotem nadrzędnym w stosunku do j.s.t. Takie podejście wymaga badań stosunków organów j.s.t. zarówno stanowiących, jak i wykonawczych oraz podmiotów, składających się na wewnętrzną strukturę gospodarki samorządowej, tj. jednostek organizacyjnych j.s.t.

W ujęciu przedmiotowym samodzielność j.s.t. można rozpatrywać w odniesieniu do sfery realnej działania, której podstawą jest określenie samodzielności ekonomicznej, w tym samodzielności finansowej oraz uwarunkowań ją kształtujących. Samodzielność ekonomiczna przejawia się w prawie do wykonywania zadań publicznych (społeczno-gospodarczych) we własnym imieniu i na własny rachunek, podejmowaniu własnych działań, wyboru instrumentów i zakresu ich zastosowania, oddziaływania na podmioty prowadzące działalność gospodarczą na jej terenie, prawie do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wyboru formy jej prowadzenia (jednostki organizacyjne, ich przekształcenia, współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego).

Przy badaniu samodzielności należy brać pod uwagę rodzaj przejmowanych i wykonywanych zadań. W niektórych przypadkach, takich jak sfera oświaty, opieka socjalna czy ochrona zdrowia zakres swobody podejmowania decyzji przez j.s.t. jest znacznie ograniczony przepisami prawa, co wiąże się z dążeniem państwa do ujednoczenia poziomu zaspokojenia potrzeb w odniesieniu do minimum ich poziomu i standardu, niemniej jednak nie pozbawia organów samorządowych do podwyższenia zakresu i standardu ponad minimalny poziom (Jastrzębska, 2005).

W literaturze wyróżnia się dwa aspekty samodzielności: samodzielność dochodową i samodzielność wydatkową (Denek, 2001). Ponadto L. Patrzalek wskazuje na płaszczyznę związaną z finansowaniem deficytu budżetu samorządu terytorialnego i związaną z tym aktywnością j.s.t. na rynkach finansowych.

Wśród wielu postulatów dotyczących systemu zasilania j.s.t. wskazuje się jednak

przede wszystkim, aby system ten zapewnił znaczny poziom niezależności finansowej samorządu, przejawiającej się wysokim stopniem samodzielności dochodowej (Kosek-Wojnar, 2004).

Samodzielność dochodowa ma na celu zagwarantowanie możliwości zwiększenia dochodów oraz pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami, natomiast samodzielność wydatkowa oznacza swobodę decyzji w zakresie sposobu i rodzaju wydatku (Piotrowska-Marczak, 1977).

Z kwestią samodzielności dochodowej ściśle wiąże się kwestia wystarczalności dochodów, a co za tym idzie – konieczność rozpatrywania struktury dochodów pod kątem możliwości ich kształtowania (Denek, 2001). Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Samodzielność finansowa w sferze dochodów j.s.t. odnosi się zazwyczaj do uprawnień, jakie posiadają organy samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na danym terenie.

Dla oceny stopnia samodzielności organów samorządowych w sferze dochodowej konieczne jest również określenie instrumentów finansowych zaliczanych do dochodów własnych i wyrównawczych. Zarówno pojęcie dochodów własnych, jak i pojęcie dochodów wyrównawczych nie jest interpretowane jednoznacznie. Dochody własne określa się często jako dochody „płynące z własnej działalności organów lokalnych i jednostek im podporządkowanych oraz przyznawane budżetom lokalnym z dochodów z podatków i opłat” lub jako „związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł oddanych we władanie związków samorządowych” (Kosek-Wojnar, 2004).

Dochody otrzymywane przez gminę możemy podzielić na dochody własne, dochody uzupełniające oraz przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Niewątpliwie największe znaczenie w aspekcie samodzielności finansowej przywiązuje się do dochodów własnych. Dochody własne na mocy odpowiednich przepisów prawa w sposób trwały i w cało-

ści oddane są do dyspozycji władz lokalnych oraz pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania tych władz. Ich występowanie na terenie gminy daje jej możliwość bezpośredniego lub pośredniego wpływania na poziom dochodów pochodzących z tych źródeł, natomiast bezterminowe przyznanie dochodów pozwala na ustalenie właściwej hierarchii potrzeb w długim okresie, co sprzyja racjonalności dokonywania wydatków, podejmowaniu inwestycji, czy decyzji o zaciąganiu kredytów czy pożyczek.

Dochody własne pozwalają na uniezależnienie się od sytuacji w budżecie państwa, a także stanowią bodziec w kierunku pomnażania liczby i wydajności tych źródeł.

Do dochodów własnych zalicza się:

- podatki i opłaty,
- dochody z majątku gminy,
- dochody z działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki organizacyjne i inne.

Konstrukcja podatków i opłat lokalnych w dużej mierze kształtowana jest przez państwo w ramach ogólnie obowiązujących przepisów prawa oraz uprawnień samorządów do ustanawiania podatków i opłat poza tymi ustanowionymi przez państwo (Denek, 2001). Gminy mają prawo do obniżania górnych stawek podatkowych, wprowadzania zwolnień w podatkach, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności zaległości podatkowych (jednolity tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.).

Możliwości samorządu są ograniczone przepisami regulującymi górne stawki (a w niektórych przypadkach także dolne m.in. podatek od środków transportowych).

Gminy mają zagwarantowane prawo do samoopodatkowania, jednak przy obciążeniu spowodowanym już występującymi podatkami i opłatami, samoopodatkowanie występuje niezwykle rzadko, a dochody z tego tytułu są nieznaczące.

Do dochodów własnych gmin należą także dochody z tytułu gospodarowania majątkiem trwałym. Ustawodawca zostawił gminom pełną swobodę w zakresie wyboru formy gospodarowania majątkiem, w ramach katalogu określonego przepisami prawa, ale w każdym przypadku określone zostały szczegółowo zasady i tryb dochodzenia do zawarcia umowy. Wysokość dochodów zależy od rodzaju majątku i sposobu jego wykorzystania.

Gminy na wysokość dochodów własnych mogą wpływać poprzez: zmianę przeznaczenia

w planie zagospodarowania przestrzennego oraz dokonywanie wydatków na wyposażenie nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej.

Dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu terytorialnego. Organy gmin mają w pewnym stopniu wpływ na ich kształt oraz mogą podejmować starania mające na celu ich zwiększenie. Do takich działań, mających pośredni wpływ, należą działania zmierzające do stworzenia lub poprawy warunków infrastrukturalnych i finansowych, zachęcające podmioty gospodarcze do inwestowania na danym terenie oraz do zatrzymania działających już na nim firm, co także prowadzi do powiększenia dochodów ludności.

Udziały, aby właściwie pełnić swoje funkcje, powinny zostać ustalone na zasadach ogólnych (zapewniając jednakowy procent udziałów dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego), określone w przepisach prawa i przyznane samorządowi bezterminowo (konstrukcja nie ulega zmianie w długim okresie). Konstrukcja podatków państwowych zależy od organów państwa i związana jest z celami polityki państwa; samorząd nie ma tu wpływu na wysokość stawek czy ulg podatkowych. Częste zmiany dokonywane w konstrukcji podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych powodują, że dla samorządów (gmin) dochody z tego tytułu są trudne do przewidzenia w dłuższym okresie, co ma ogromne znaczenie w przypadku, gdy stanowią one znaczący procent w strukturze dochodów budżetu.

Ograniczenia samodzielności finansowej można zaobserwować także przy subwencjach i dotacjach. Przy subwencji ogólnej organy państwowe nie decydują, na co ma zostać przeznaczona, jednak w jej skład wchodzi część sugerująca ich przeznaczenie (część oświatowa). Porównanie dochodów z tytułu poszczególnych części subwencji z wydatkami związanymi z dziedzinami, na które przeznaczona jest subwencja, pokazuje jednak, że dziedziny te są w dużej mierze nie dofinansowane. W przypadku dotacji celowych na zadania własne i zlecone organy państwowe przyznają je na określony cel i decydują o ich wykorzystaniu.

J.s.t. mają jednak znikomą wpływ na to, jakie podatki i opłaty lokalne zostaną im przekazane w wyniku repartycji źródeł

zasilania pomiędzy organami władzy różnych szczebli, w jakiej wysokości przyznane zostaną stawki udziałów oraz według jakich zasad przydzielane będą im subwencje oraz czy i w jakim zakresie występował będzie system negocjacyjnego przekazywania środków (Denek, 2001).

Samodzielność w sferze wydatków j.s.t. można rozumieć jako swobodę wydatkowania środków pozostających w gestii samorządu. Determinantą samodzielności organów samorządowych jest w tym wypadku zasada równomiernego w skali całego kraju kształtowania poziomu usług przez instytucje sektora publicznego, co jest związane z ich standaryzacją. Samodzielność wydatkowa powinna być utożsamiana ze swobodą, jaką mają organy samorządowe w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, a przede wszystkim w kształtowaniu wydatków budżetowych oraz salda budżetu i sprowadza się ona do: wyboru kierunku wydatków (ustalania priorytetów), struktury wydatków, gospodarowania przejętym oraz należnym majątkiem, kształtowania salda budżetu. Podstawą samodzielności wydatkowej jest możliwość swobodnego decydowania przez organy władzy o kierunkach rozdysponowania gromadzonych środków publicznych, lecz także istotny wpływ na samodzielność w sferze wydatków budżetowych ma udział wydatków sztywnych i quasi sztywnych w wydatkach budżetu. Z uwagi na fakt, że wydatki te muszą być bezwzględnie finansowane, w istotny sposób ograniczają one samodzielność wydatkową samorządu. Ważną kwestią jest także stopień dyrektywności w zakresie ich wykonywania. Istotnym ograniczeniem jest również narzucanie organom samorządowym przez organy wyższego szczebla zadań bez przekazywania wystarczających środków finansowych (Kosek-Wojnar, 2004).

Państwo ma pośredni wpływ na wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego przez regulacyjne oddziaływanie na sferę realną działalności samorządu poprzez wskazanie w stanowionych przepisach prawa systemu organizacji działalności oświatowej, kulturalnej, ochrony zdrowia, opieki społecznej, drogownictwa, itd.

Bezpośredni wpływ państwa na samodzielność wydatkową j.s.t. stanowią limity wydatków.

Przy zagadnieniu samodzielności należy zwrócić także uwagę na uprawnienia j.s.t. do zaciągania kredytów i pożyczek. Samo-

ząd może decydować o formie pożyczek (kredyt, obligacje), wyborze pożyczkodawcy, zakresie zaciąganych kredytów i pożyczek (Denek, 2001). Określone w ustawie o finansach publicznych granice zadłużenia i obsługi długu w istotny sposób ogranicza jednak samodzielność tych jednostek (Kosek-Wojnar, 2004), choć łatwo przekroczyć pewne granice zadłużenia, co może być spowodowane faktem, że ciężko jest oszacować przyszłe dochody, które są źródłem spłaty zadłużenia (Denek, 2001).

O zakresie samodzielności finansowej decyduje wiele czynników. Do czynników zewnętrznych, niezależnych od j.s.t., zaliczyć należy:

- sytuację gospodarczą kraju (poziom dochodów społeczeństwa, stopy procentowe, poziom bezrobocia, sytuację na rynku dóbr i usług oraz rynku pracy, popyt na dobra publiczne i społeczne, wysokość deficytu budżetu państwa, wysokość długu publicznego),
- strukturę podziału zadań między państwo i samorząd terytorialny, która w głównej mierze warunkuje zakres i strukturę ich wydatków i uzależniona jest przede wszystkim od czynników: ustrojowych, ekonomicznych, stylu zarządzania, psychologicznych, politycznych oraz socjalnych, ponieważ brak jasnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy władze centralne i samorządowe wprowadza element niepewności oraz ma wpływ na zmniejszenie puli środków publicznych na realizację wydatków samorządowych, utrudniając tym samym prowadzenie lokalnej gospodarki budżetowej);
- stan systemu prawnego finansów gmin, w tym przede wszystkim: kształt, stabilność i przejrzystość rozwiązań ustawowych regulujących system dochodów i wydatków gmin, przyznanie przez przepisy prawa pewnym kategoriom wydatków cech obligatoryjności, regulacje prawne dotyczące możliwości ustalania deficytu budżetowego oraz wyboru instrumentów przeznaczonych na jego finansowanie, określenia poziomu i struktury zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu w roku budżetowym, implementacja standardów europejskich w polskim ustawodawstwie, respektowanie przez ustawodawstwo konstytucyjnych gwarancji finansowych dla jednostek samorządowych;

- lokalizację i ewentualną rentę jej położenia – położenie komunikacyjne gminy, zwłaszcza w pobliżu dużych miast, ważnych szlaków komunikacyjnych, jak również przejść granicznych, wpływające przede wszystkim na potencjał dochodowy gminy (Zawora, 2010),
- historyczne uwarunkowania struktury gospodarki.
Ponadto jako czynniki wewnętrzne, niezależne wskazać należy:
 - powierzchnię gminy, której wielkość wpływa przede wszystkim na koszt wykonywanych zadań, ale także na wysokość podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości),
 - stan infrastruktury; który w połączeniu z powierzchnią gminy wpływa na wielkość wydatków bieżących (związanych z bieżącym utrzymaniem istniejących obiektów infrastrukturalnych) oraz inwestycyjnych (ponoszonych na poprawę stanu infrastruktury);
 - sytuację demograficzną (tj. liczbę ludności, jej strukturę wiekową – liczbę ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym, wykształcenie ludności, liczbę pracujących, poziom bezrobocia), która wpływa na możliwości pozyskiwania dochodów przez gminę, w tym w dużym stopniu dochodów własnych, ale również warunkuje wielkość wydatków, przede wszystkim bieżących;
 - liczbę podmiotów gospodarczych (osób fizycznych i prawnych); która wpływa na sytuację na lokalnym rynku pracy oraz na pozyskiwanie dochodów własnych (głównie podatków lokalnych),
 - stosunek własności i zasoby kapitałowe zlokalizowane na terenie gminy,
 - naturalne walory środowiska – bogactwa naturalne, walory turystyczno-uzdrowiskowe, które mogą zwiększać możliwości pozyskiwania dochodów i zakres wydatków, na przykład w sferze infrastruktury technicznej.
 Do czynników zależnych od gmin (gminy są w stanie kształtować), które mają wpływ na poziom samodzielności, należą natomiast:
 - przyjęty przez władze styl zarządzania – administrowanie odnoszące się do utrzymania stanu określonego zjawiska na dotychczasowym poziomie, bądź zarządzanie jako proces kreowania zmian, w celu dostosowania organizacji do wymogów otoczenia,
 - jakość zarządzania finansami gminy – przejawiająca się w aktywności i profesjonalizmie władz samorządowych w zarządzaniu finansami i mieniem komunalnym, uwarunkowana wykształceniem oraz doświadczeniem administracji samorządowej, umiejętnością pozyskiwania dochodów, podejmowanie właściwych decyzji w zakresie lokalnej polityki podatkowej oraz umiejętność efektywnego gospodarowania środkami finansowymi – wydatkowania środków finansowych na cele bieżące i rozwojowe;
 - sposób wykorzystania przez gminę dostępnych instrumentów oddziaływania na rozwój swojego terenu (np. poprzez pobudzanie aktywności społeczności lokalnej, wykorzystanie walorów środowiska naturalnego czy „przyciąganie” inwestorów na teren gminy);
 - sytuację polityczną w gminie – na decyzje zarówno ekonomiczne, jak i finansowe ma wpływ kadencyjność władz, istotne jest także ryzyko zmiany politycznej w organach samorządów lokalnych (Zawora, 2010).

3. Charakterystyka samodzielności finansowej w gminach województwa mazowieckiego w latach 2007–2013

Aby scharakteryzować samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w literaturze przedmiotu, wskazuje się głównie na cztery wskaźniki.

Jednym z nich jest wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej, który określa poziom niezależności finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego od budżetu państwa przez relację dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa do dochodów budżetowych ogółem.

Z analizy danych zawartych w tabeli 1 wynika, że średni wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej ogółem w gminach w województwie mazowieckim osiągał najwyższy poziom w latach 2007–2008, następnie do 2010 roku osiągał tendencje spadkowe. Taki spadek ww. wskaźnika może świadczyć o przenoszeniu zadań i środków finansowych ze szczebla centralnego na szczebel lokalny. Ponadto tendencja spadkowa nie jest zjawiskiem

Tabela 1. Średni wskaźnik samodzielności dochodowej dla poszczególnych typów gmin województwa mazowieckiego w latach 2007–2013

Typ gminy/rok	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Wiejska	22,71	21,99	21,53	21,14	23,28	25,23	25,35
Miejsko-wiejska	30,72	29,49	29,30	28,79	30,46	31,70	32,23
Miejska	32,03	29,97	31,24	33,43	33,69	35,32	33,59
Miasto na prawach powiatu	31,54	30,67	30,61	32,15	31,82	33,15	31,93
Ogółem	25,02	24,09	23,84	23,71	25,56	27,36	27,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań budżetowych gmin z terenu województwa mazowieckiego.

korzystnym z punktu widzenia atrakcyjności jednostek, ponieważ świadczy o zmniejszającym się udziale dochodów własnych w strukturze budżetu. Od 2011 roku wskaźnik systematycznie rośnie. Jeśli chodzi o typ gminy, najniższe wartości wskaźnik osiąga w gminach wiejskich, natomiast najwyższe w gminach miejskich.

Podobnie zachowuje się wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia, który stanowi relację dochodów własnych powiększonych o udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych do dochodów ogółem.

Wskaźnikiem służącym do oceny działalności gmin jest również wskaźnik samo-

Tabela 2. Średni wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia dla poszczególnych typów gmin województwa mazowieckiego w latach 2007–2013

Typ gminy/rok	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Wiejska	35,05	33,69	32,88	31,89	34,36	36,54	36,66
Miejsko-wiejska	50,74	48,82	48,65	47,54	50,15	52,45	52,08
Miejska	62,67	60,42	61,37	62,80	65,63	66,98	65,92
Miasto na prawach powiatu	55,65	55,35	55,78	57,48	58,38	61,54	60,68
Ogółem	40,51	39,00	38,48	37,74	40,25	42,38	42,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań budżetowych gmin z terenu województwa mazowieckiego.

dzielności wydatkowej drugiego stopnia, który uwzględnia możliwość wydatkowania środków finansowych, co do których gminy mają pełną i nieograniczoną swobodę decyzyjną. W przypadku ww. wskaźnika dochody własne wraz z udziałami w podatkach zostały poszerzone o subwen-

cję ogólną. Znacząca różnica pomiędzy tymi wskaźnikami wskazuje na fakt, że subwencja stanowi istotny udział w strukturze dochodów.

Kolejnym wskaźnikiem jest wskaźnik dochodowej samodzielności uwzględniającej wydatki majątkowe, będący relacją

Tabela 3. Średni wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia dla poszczególnych typów gmin województwa mazowieckiego w latach 2007–2013

Typ gminy/rok	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Wiejska	77,43	75,77	74,5	76,19	80,42	80,18	79,63
Miejsko-wiejska	81,30	79,27	78,97	78,78	83,74	83,96	83,04
Miejska	84,95	83,01	82,51	83,72	87,39	87,70	86,38
Miasto na prawach powiatu	83,44	81,76	83,07	84,55	86,14	87,06	86,14
Ogółem	78,86	77,11	76,12	77,46	81,70	81,61	80,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań budżetowych gmin z terenu województwa mazowieckiego.

wydatków na przedsięwzięcia majątkowe do dochodów budżetowych ogółem.

Wydatki majątkowe świadczą o rozwoju gminy, poprzez ponoszenie nakładów na inwestycje. Najwyższe wskaźniki osiągają

Tabela 4. Średni wskaźnik dochodowej samodzielności uwzględniającej wydatki majątkowe dla poszczególnych typów gmin województwa mazowieckiego w latach 2007–2013

Typ gminy/rok	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Wiejska	17,43	16,76	23,54	25,59	23,87	22,30	21,05
Miejsko-wiejska	13,83	15,66	20,92	23,64	30,33	26,34	21,76
Miejska	19,37	19,48	22,98	25,55	28,23	25,53	21,25
Miasto na prawach powiatu	15,05	16,34	16,67	26,84	22,09	18,86	16,97
Ogółem	17,36	17,08	23,09	25,42	25,15	23,14	21,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań budżetowych gmin z terenu województwa mazowieckiego.

gminy miejskie. W 2010 r. we wszystkich typach gmin wskaźnik kształtował się na poziomie ok. 25%, co mogło być związane z faktem, że był to rok wyborczy, a jego spadek w latach późniejszych był spowodowany zwiększonymi wydatkami bieżącymi związanymi z obsługą powstałych inwestycji w latach ubiegłych. Niski poziom wskaźnika w 2013 roku wynika z faktu, że wiele gmin osiągnęło wysoki poziom zadłużenia zbliżony do limitów wynikających z ustawy o finansach publicznych, a dochody majątkowe w wielu przypadkach są niewystarczające do finansowania nowych inwestycji.

4. Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że na samodzielność finansową wpływa wiele czynników. Z analizy danych wynikających ze sprawozdań budżetowych za lata 2007–2013 dotyczących gmin znajdujących się na terenie województwa mazowieckiego wynika, że największy procent dochodów własnych w dochodach ogółem mają gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu. Ponadto, analizując udziały dochodów własnych w dochodach ogółem, można zauważyć, że najwyższy poziom tego wskaźnika występuje w gminach zlokalizowanych wokół dużych aglomeracji. W pierwszej dziesiątce znajdują się gminy zlokalizowane w okolicy Warszawy (Baranów, Tarczyn, Nadarzyn, Kampinos, Ożarów Mazowiecki) oraz Ostrołęki (Rzekuń). Zróżnicowany poziom tego wskaźnika świadczy także

o znacznym zróżnicowaniu gmin, co do możliwości prowadzenia własnej polityki dochodowej. Największe ograniczenia samodzielności finansowej wynikają jednak z uregulowań prawnych.

Bibliografia

- Denek, E. (red.). (2001). *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Akademia Ekonomiczna.
- Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Filipiak-Dylewska, B. (2002). *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*. Szczecin: WNUS.
- Jastrzębska, M. (2005). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kosek-Wojnar, M. (2004). Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 2.
- Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sokołowska-Kornberger, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Liber.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jednolity tekst Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.)
- Zawora, J. (2010). Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81.