

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 408

Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Piotr Hajduga
Małgorzata Rogowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl
Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-551-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Analiza i ocena stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju komunikacji miejskiej we Wrocławiu	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: Wpływ współfinansowania ze środków Unii Europejskiej na rentowność projektów publicznych	36
Patrycja Brańka: Identyfikacja procesów semiurbanizacji w strukturze przestrzennej województwa małopolskiego	50
Zofia Dolewka: Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce	62
Beata Zofia Filipiak: Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny.....	74
Dariusz Głuszczuk: Regionalny System Finansowania Działalności Innowacyjnej – ujęcie definicyjne i modelowe	85
Krystian Heffner: Oddziaływanie centrów handlowych na przekształcenia strefy zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	95
Marian Kachniarz: Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: Wpływ utworzenia Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” na zagospodarowanie przestrzenne	117
Agnieszka Krześ: Konkurencyjność Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty.....	128
Marian Maciejuk: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007–2013.....	139
Magdalena Mayer: Handel w mieście XXI wieku. Strefy handlu w małych miastach	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Wyzwania współczesnych miast. Wrocław jako miasto kultury, nauki i innowacji.....	159
Marek Obrębalski: Dolnośląsko-czeska współpraca transgraniczna samorządu regionalnego.....	172
Jerzy Oleszek: Współczesna postać przestrzeni wiejskiej pogranicza polsko-czeskiego regionu Góry Złote/Rychlebske Hory – próba oceny	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Powódzie w historii miasta Kowary (Schmiedeberg).....	195
Małgorzata Pięta-Kanurska: Istota procesu gentryfikacji ze szczególnym uwzględnieniem roli klasy kreatywnej	206

Dorota Rynio: Makroregion Polski Zachodniej – tworzenie i zarządzanie złożonym podmiotem w warunkach gospodarki globalnej	216
Przemysław Sekuła: Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie.....	229
Małgorzata Twardzik: Nowoczesny handel w przestrzeni miast Aglomeracji Górnośląskiej	239
Kazimiera Wilk: Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012 – wybrane zagadnienia.....	250
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych	261

Summaries

Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Public transport in Wrocław: analysis and assessment of the present situation with perspectives of development	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: The impact of co-financing from the European Union funds on the profitability of public projects	36
Patrycja Brańka: Semiurbanization processes identification in spatial structure of Malopolska.....	50
Zofia Dolewka: Participatory budgeting in theory and in practice.....	62
Beata Zofia Filipiak: Local tax strategy as a factor of stimulation of local development.....	74
Dariusz Głuszczyk: Regional System of Financing Innovation Activity – a model and a definitional approach	85
Krzysztof Heffner: The impact of shopping malls on the transformations of the metropolitan outer zone in the Śląskie Voivodeship.....	95
Marian Kachniarz: Change of structures or institutions? Views on the methods of territorial division dysfunction elimination	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: The impact of Bystrzyca Valley Landscape Park creation on spatial development.....	117
Agnieszka Krześ: Competitiveness of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects.....	128
Marian Maciejuk: Differences in the use of the European Union funds of self-government units in Lower Silesia region in the period 2007–2013 ..	139
Magdalena Mayer: 21 st century town – evolution of market area.....	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Challenges of modern cities. Wrocław as a city of culture, science and innovation.....	159
Marek Obrębalski: Lower Silesian-Czech cross-border co-operation of regional self-government	172

Jerzy Oleszek: Contemporary form of the village space of the Poland-Czech borderland of the region of the Złote Mountains/Rychlebskie Hory – attempt of the evaluation	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Floods in the history of Kowary (Schmiedeberg)	195
Malgorzata Pięta-Kanurska: The gentrification process with particular emphasis on the role of the creative class.....	206
Dorota Rynio: Poland’s West Macroregion – creating and control grouping area in global economy conditions	216
Przemysław Sekuła: Performance budgeting as an effective management tool in local government	229
Malgorzata Twardzik: Modern retail trade in the cities of Upper Silesian Agglomeration	239
Kazimiera Wilk: Budgetary expenditures of local government units in Poland over the years 2006–2012 – chosen aspects	250
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Importance of proximity for a synergy effect in functional relationships between spatial units	261

Kazimiera Wilk

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu
e-mail: kazimiera.wilk@wsb.wroclaw.pl

**WYDATKI BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W POLSCE
W LATACH 2006–2012 – WYBRANE ZAGADNIENIA**

**BUDGETARY EXPENDITURES OF LOCAL
GOVERNMENT UNITS IN POLAND
OVER THE YEARS 2006–2012 – CHOSEN ASPECTS**

DOI: 10.15611/pn.2015.408.21

Streszczenie: Finanse jednostek samorządu terytorialnego są integralną częścią systemu finansów w Polsce. Obejmują one gromadzenie i rozdysponowanie środków publicznych. Podział środków finansowych ma na celu nie tylko zaspokajanie bieżących potrzeb społeczeństwa, ale także kreowanie rozwoju. Dlatego ważne są badania nad kształtowaniem się dochodów oraz wydatków przeznaczonych na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych. Treścią artykułu są badania nad zmianami, jakie nastąpiły w wielkości dochodów i wydatków poszczególnych szczebli samorządowych w Polsce w latach 2006–2012. Szczególną uwagę poświęcono relacjom pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi w tym okresie.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, budżet, dochody i wydatki budżetowe, wydatki bieżące i majątkowe.

Summary: The finances of local self-governments are an integral part of the financial system in Poland. They involve raising and allocating public funds. The allocation not only aims to meet current needs of the society but also to create local and regional development. That is why, it is important to research the evolution of incomes and expenses designated for performance of current and investment tasks. The paper focuses on the research on changes to the amount of incomes and expenses of particular self-government levels in Poland over the years 2006–2012. A particular attention was drawn to relations between incomes and current and investment expenses in this period.

Keywords: local self-governments, budget, budget incomes and expenditure, current and investment expenses.

1. Wstęp

Finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) są integralną częścią systemu finansów publicznych. Polegają na gromadzeniu i rozdysponowaniu środków publicznych przez odpowiednie organy samorządowe (i inne jednostki organizacyjne im podległe). W badaniach finansów samorządu terytorialnego ważne są badania dotyczące relacji między dochodami a strukturą wydatków. Umożliwia to określenie stopnia interwencji samorządu terytorialnego w rozwój lokalny i regionalny. Wydatki budżetu JST to istotny instrument kreowania rozwoju, pobudzają aktywność gospodarczą i oczywiście decydują o poziomie życia mieszkańców.

Celem artykułu jest zbadanie tendencji kształtowania się zmian w poziomie i wielkości wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012. Do realizacji celu badań wykorzystano literaturę przedmiotu, regulacje prawne oraz sprawozdania z wykonania budżetów JST opracowane przez Ministerstwo Finansów.

2. Podstawy prawne

Przepisy prawne regulujące gospodarkę finansową samorządów terytorialnych w Polsce określają przepisy międzynarodowe i krajowe (szerzej [Wilk, Sucholińska 2013, s. 141–142]).

Podstawami prawnymi finansów jednostek samorządów terytorialnych w latach 2006–2009 były:

- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.,
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

Przepisy ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obowiązywały od 1 stycznia 2006 r. Ustawa ta dokonała także nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzono wówczas przepis, zgodnie z którym organ stanowiący JST decyduje o przeznaczeniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów (zwrot poniesionych wydatków oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych).

Podstawę prawną gospodarki finansowej JST w latach 2010–2012 stanowiły:

- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.,
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Jedną z istotnych zmian, jakie wprowadziła ta ostatnia ustawa, jest wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) jako narzędzia polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Celem tej zmiany jest stworzenie warunków do

prowadzenia racjonalnej i stabilnej polityki finansowej przez gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z przepisami WPF powinna obejmować rok budżetowy i co najmniej trzy kolejne lata. Okres ten może być wydłużony np. ze względu na okres, na jaki przyjęto limity wydatków, czy okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania [Kopyściański 2011, s. 219–221]. Inne zmiany wprowadzone omawianą ustawą to np. likwidacja funduszy celowych czy samorządowych gospodarstw pomocniczych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa: źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów i zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

3. Istota i struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z regulacjami prawnymi (ustawami ustrojowymi) władze lokalne i regionalne prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, której podstawą jest budżet. Budżet poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest ich niezależnym planem, uchwalanym przez organy przedstawicielskie na okres jednego roku kalendarzowego. Zawiera ustalenia będące priorytetami samorządowych władz gminnych, powiatowych i wojewódzkich [Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007, s. 53–55]. Uchwała budżetowa JST zawiera szereg elementów. Do najważniejszych należą: planowane dochody (według źródeł i działów klasyfikacji) oraz wydatki (z podziałem na bieżące i majątkowe oraz z podziałem na działy); przychody i rozchody.

Dochody jednostki samorządu terytorialnego mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów. Uwzględniając kryterium zwrotności, dzielimy je na zwrotne i bezzwrotne. Inny podział, wynikający z potrzeby wyodrębnienia budżetu operacyjnego i kapitałowego, wyróżnia dochody bieżące i majątkowe. Dochody mogą być również obligatoryjne i fakultatywne. Podział wynikający z przepisów ustawodawczych to podział na dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe.

Dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę znaczenie ekonomiczne, dzielimy na: podatkowe, z opłat samorządowych, majątkowe (dochody z nieruchomości komunalnych – z gospodarowania i obrotu) i pozostałe (darowizny, spadki). Istotnym źródłem dochodów własnych JST są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udział ten wynosił w przypadku PIT od 35,95% w 2006 r. do 49,11% w 2012 r., a w przypadku CIT odpowiednio od 24,01% do 22,83%.

Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikają z zakresu i rodzaju wykonywanych przez te jednostki zadań publicznych. Dzielimy je na wydatki na zadania własne, zlecone, na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządowych, na realizację programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej lub innych bezzwrotnych środków zagranicznych. Inny podział wyróżnia wydatki bieżące (zapewniające funkcjonowanie organów samorządowych, dotacje

celowe) oraz majątkowe (inwestycyjne, zakup akcji itp.) [Miszczyk, Miszczyk, Żuk 2007, s. 62–100].

Poziom i struktura wydatków budżet jednostki samorządu terytorialnego świadczą o stopniu decentralizacji systemu finansów publicznych i obrazują miejsce samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych. Wydatki JST są wyrazem polityki samorządów w zakresie realizacji celów społecznych i gospodarczych. Służą realizacji celów i zadań określonych w strategii rozwoju odpowiedniej jednostki samorządowej [Patrzałek 2010, s. 240–241].

4. Ogólny poziom dochodów i wydatków budżetowych JST

W badanym okresie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego oparty był głównie na dochodach własnych, dotacjach, subwencjach oraz środkach pochodzących z Unii Europejskiej i innych środkach zagranicznych. Należy dodać, że dochody finansowe jednostek samorządowych zależą także od koniunktury gospodarczej, ponieważ wpływy podatkowe są istotnym źródłem dochodów własnych. Analiza kształtowania się dochodów JST po spowolnieniu gospodarczym od 2007 pokazuje jednak, że nominalne dochody rosły (tab. 1). Wzrost ten wynikał ze zwiększonej absorpcji środków Unii Europejskiej oraz zwiększonych dotacji celowych na realizowanie projektów finansowanych z udziałem środków unijnych.

Tabela 1. Dochody, wydatki i wynik jednostek samorządu terytorialnego (w mln zł)

Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki	Wynik (w tys. zł)
2006	117 040,2	120 038,2	–2 997 974
2007	131 380,2	129 113,1	2 267 118
2008	142 568,9	145 182,6	–2 613 649
2009	154 842,5	162 828,2	–12 985 734
2010	162 796,6	177 766,2	–14 969 569
2011	171 309,1	181 594,7	–10 285 613
2012	177 413,5	180 459,3	–3 045 780
2012/2006 (%)	151,6	150,3	

Źródło: opracowano na podstawie [*Sprawozdania z wykonania budżetu...*].

W tym czasie rosły również wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost ten związany był z procesem decentralizacji zadań publicznych oraz wzrostem środków (głównie unijnych) na finansowanie projektów rozwojowych. Największe wydatki miały miejsce w 2011 r. W 2012 r. dochody nadal rosły, natomiast wydatki uległy zmniejszeniu. W latach 2006–2012 nastąpił wzrost dochodów o 51,6%, a wydatków o 50,3%.

W okresie badawczym budżety jednostek samorządu terytorialnego zamykały się wynikiem ujemnym (z wyjątkiem roku 2007). Wynik JST przedstawia tab. 2. Największy deficyt finansów JST zanotowano w 2009 i 2010 r. W roku 2010 deficyt (choć nadal wysoki) spadł. W 2012 r. spadek ten był już bardzo znaczący. Deficyt budżetowy poszczególnych szczebli samorządowych różnił się wielkością i skalą zmian.

Tabela 2. Wynik jednostek samorządu terytorialnego (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa	Ogółem JST
2006	-1 455 370	-748 792	-251 588	-542 223	-2 997 974
2007	929 005	85 113	996 313	256 686	2 267 118
2008	-574 875	32 335	-1 728 571	-342 538	-2 613 649
2009	-5 120 482	-1 071 294	-5 873 579	-920 380	-12 985 734
2010	-7 430 099	-1 329 896	-5 068 564	-1 141 009	-14 969 569
2011	-3 856 186	-507 199	-4 650 697	-1 271 531	-10 285 613
2012	-83 942	46 379	-248 796	-524 422	-3 045 780

Źródło: jak w tab. 1.

Deficyt budżetowy zmusza jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia kroków zaradczych. Zmniejszeniu lub eliminacji deficytu służy zwiększenie wydajności dochodów własnych, zwiększenie efektywności realizowanych zadań, sięganie po instrumenty dłużne [Filipiak 2011, s. 282]. W okresie objętym badaniem zobowiązania JST wzrosły od 24 949 mln zł w 2006 r. do 67 834,5 mln w roku 2012. W zobowiązaniach tych największy udział miały kredyty i pożyczki.

5. Analiza wydatków JST

Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na odpowiednim rozdysponowaniu środków publicznych na realizację zadań służących zaspokojeniu bieżących i przyszłych potrzeb społecznych [Jastrzębska 2007, s. 86–87]. W wydatkach JST przeważają wydatki bieżące przeznaczane na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, zakupy towarów i usług, świadczenia na rzecz osób fizycznych (dotatki mieszkaniowe, zapomogi itp.), dotacje na zadania bieżące, wydatki na projekty finansowane z udziałem środków Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wydatki na obsługę długu oraz wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST. Wydatki majątkowe obejmują wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego [Patrzałek 2010, s. 243–244]. Strukturę wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2012 przedstawia tab. 3

Tabela 3. Struktura wydatków ogółem JST (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki bieżące	79,2	79,0	78,0	74,3	75,1	76,6	80,3
Wydatki majątkowe	20,8	21,0	22,0	25,7	24,9	23,4	19,7

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy							
Wydatki ogółem	53 179,6	56 074,1	62 892,7	70 002,6	79 740,6	79 686,9	78 491,4
% zmian*		5,4	12,1	11,1	13,9	-0,1	-1,5
Wydatki bieżące	42 346,0	45 508,2	50 000,8	53 824,8	59 752,7	60 698,8	64 306,0
% zmian		7,5	9,9	7,6	11,0	1,5	5,9
Wydatki majątkowe	10 833,6	10 565,9	12 891,9	16 177,8	19 987,9	18 252,8	14 185,4
% zmian		-2,5	22,0	25,5	23,6	-8,7	-22,3
Miasta na prawach powiatu							
Wydatki ogółem	41 237,5	45 877,1	51 172,4	56 201,1	58 954,1	61 510,5	63 730,8
% zmian*		11,3	11,5	9,8	4,9	4,3	3,6
Wydatki bieżące	32 938,6	35 550,4	39 540,0	43 287,5	45 836,3	48 443,4	51 053,4
% zmian		7,9	11,2	9,4	5,9	5,6	5,3
Wydatki majątkowe	8 198,9	10 326,7	11 634,4	12 913,6	13 117,8	13 067,1	12 677,4
% zmian		25,9	12,6	10,9	1,6	-0,4	-3,0
Powiaty							
Wydatki ogółem	15 593,0	16 069,6	18 114,9	21 155,8	23 826,4	24 058,8	22 476,5
% zmian*		3,1	12,7	16,7	12,6	0,98	-6,6
Wydatki bieżące	13 309,8	13 962,5	15 493,3	17 080,2	18 625,6	19 556,8	19 675,3
% zmian		4,9	10,9	10,2	9,0	4,9	0,6
Wydatki majątkowe	2 283,2	2 107,1	2 621,6	4 075,6	5 200,8	4 502,0	2 801,2
% zmian		-7,8	24,4	55,4	27,6	-13,5	-37,8
Województwa							
Wydatki ogółem	10 028,1	11 092,2	13 002,7	20 468,7	15 245,0	16 338,6	15 760,5
% zmian*		7,8	17,8	57,4	-25,6	7,2	-3,6
Wydatki bieżące	6 386,5	7 025,5	8 228,2	10 509,8	9 302,4	9 726,3	9 808,0
% zmian		10,0	17,1	27,7	-11,5	4,5	0,2
Wydatki majątkowe	3 641,6	4 066,7	4 774,5	9 958,9	5 942,6	6 612,3	5 952,5
% zmian		11,6	17,4	108,5	-40,4	11,2	10,0
Ogółem							
Wydatki ogółem	120 038,2	129 113,1	145 182,6	167 828,2	177 766,2	181 594,7	180 459,3
% zmian*		7,5	12,4	15,5	5,9	2,1	-0,7
Wydatki bieżące	95 080,8	102 046,6	113 260,2	124 702,1	133 516,7	139 160,5	144 842,8
% zmian		7,3	11,0	10,1	7,1	4,2	4,1
Wydatki majątkowe	24 957,4	27 066,5	31 922,4	43 126,1	44 249,5	42 434,2	35 616,5
% zmian		8,4	17,9	35,1	2,6	-4,2	-16,1

* zmiany do roku ubiegłego.

Źródło: jak w tab. 1.

Ze struktury wydatków budżetu ze względu na ich przeznaczenie widać, że największy udział wydatków majątkowych miał miejsce w trzecim roku okresu budżetowego UE.

Bardziej szczegółowe zmiany w kształtowaniu się wydatków samorządowych w latach 2006–2012 przedstawia tab. 4. W tabeli pokazano relacje dotyczące wydatków budżetowych w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach oraz samorządów wojewódzkich. W badaniach uwzględniono wydatki ogółem oraz wydatki bieżące i majątkowe (inwestycyjne).

Wydatki podstawowych jednostek samorządowych (gmin) wykazują tendencje wzrostowe do roku 2010, a od 2011 r. obserwuje się stopniowy spadek w porównaniu z poprzednich latami. W przypadku wydatków bieżących w całym badanym okresie następuje wzrost wydatków w stosunku do roku ubiegłego. Tendencja ta jednak ma zmienną dynamikę wzrostu. Największy wzrost miał miejsce w 2010 r.

Dynamika wydatków majątkowych jest bardziej zróżnicowana. W 2007 r. wydatki uległy zmniejszeniu w stosunku do roku ubiegłego. Następne trzy lata to okres dynamicznego wzrostu wydatków majątkowych. W kolejnych latach wydatki majątkowe wykazują tendencję malejącą.

W miastach na prawach powiatu wydatki ogółem i wydatki bieżące w całym okresie badawczym wykazują tendencję wzrostową, chociaż o różnym natężeniu. Natomiast wydatki majątkowe od 2011 r. maleją w stosunku do lat ubiegłych. W latach 2011 i 2012 zmiany osiągnęły wielkości ujemne.

W powiatach obserwuje się zmienną tendencję zmian. Wydatki ogółem zmniejszyły się w stosunku do roku ubiegłego i wykazały dynamikę ujemną. Relacje do lat poprzednich w zakresie wydatków majątkowych w 2011 i 2012 r. również przybrały wielkości ujemne.

W przypadku województw tendencje spadkowe zaznaczyły się od roku 2010, w którym nastąpił największy spadek wydatków ogółem oraz wydatków bieżących i majątkowych. W przypadku wydatków majątkowych wynosił przeszło 40%.

Oceniając gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, warto zbadać kształtowanie się wskaźnika pokrycia wydatków inwestycyjnych dochodami ogółem. Dane na ten temat przedstawia tab. 5.

W tabeli pokazano także relację między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi. Dane zawarte w tab. 5 umożliwiają ocenę pokrycia aktywności wydatkowej w zakresie wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Łączny wskaźnik przekraczający 100% oznacza, że jednostki samorządowe musiały korzystać z finansowania zewnętrznego, ponieważ łączne wydatki przekraczały ich osiągnięte dochody [Filipiak, Dylewski 2010, s. 51]. Najwyższy łączny wskaźnik procentowy informujący o konieczności finansowania ze środków zewnętrznych miał miejsce w 2009 i 2010 r. w gminach i miastach na prawach powiatu oraz w 2010 r. w powiatach i województwach. Najwyższy wskaźnik wystąpił w miastach na prawach powiatu w 2009 r. i wynosił 111,7%.

Tabela 5. Stosunek wydatków bieżących i majątkowych do dochodów ogółem w JST

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy							
Dochody*	51 724,3	57 003,1	62 317,8	64 882,1	72 310,5	75 830,7	78 407,5
Udział wydatków bieżących w %	81,9	79,8	80,2	82,9	82,6	80,0	82,0
Udział wydatków majątkowych w %	20,9	18,5	20,7	24,9	27,6	24,1	18,1
Pokrycie wydatków	102,8	98,3	100,9	107,8	110,2	104,1	100,1
Miasta na prawach powiatu							
Dochody	40 985,9	46 873,4	49 443,8	50 327,5	53 885,6	56 859,8	61 247,0
Udział wydatków bieżących w %	80,8	75,9	79,4	86,0	85,1	74,6	83,4
Udział wydatków majątkowych w %	21,5	23,2	24,3	25,7	24,3	23,0	20,7
Pokrycie wydatków	102,3	99,1	103,7	111,7	109,4	97,6	104,1
Powiaty							
Dochody	14 844,2	16 154,8	18 147,2	20 084,5	22 496,5	23 551,6	22 522,9
Udział wydatków bieżących w %	89,2	86,4	85,4	85,0	82,8	83,0	87,3
Udział wydatków majątkowych w %	11,8	13,0	14,5	13,9	23,1	19,1	12,4
Pokrycie wydatków	101,0	99,4	99,9	98,9	105,9	102,1	99,7
Województwa							
Dochody	9 485,8	11 348,9	12 660,2	19 548,3	14 104,0	15 067,1	15 236,0
Udział wydatków bieżących w %	67,3	61,4	65,0	53,8	65,9	58,2	65,4
Udział wydatków majątkowych w %	33,7	35,6	37,7	50,9	42,1	43,9	39,1
Pokrycie wydatków	102,9	97,0	102,7	104,7	109,0	100,3	104,5
Ogółem							
Dochody	117 040,2	131 380,2	142 568,9	154 842,5	162 796,6	171 309,1	177 413,5
Udział wydatków bieżących w %	81,2	77,7	79,4	80,5	82,0	81,2	81,6
Udział wydatków majątkowych w %	21,3	20,6	22,4	27,9	27,2	24,8	20,1
Pokrycie wydatków	102,5	98,3	101,8	108,4	109,2	106,0	101,7

* dochody w mln zł.

Źródło: jak w tab. 1.

W badanym okresie udział wydatków bieżących i majątkowych w dochodach ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wykazuje zmienny trend

relacji do dochodów. Udział procentowy wydatków inwestycyjnych w dochodach ogółem jest najkorzystniejszy w województwach samorządowych. Relacja ta w gminach i miastach na prawach powiatu jest niższa. Najniższy poziom występuje w powiatach. Relacje te informują o realnych możliwościach inwestycyjnych poszczególnych szczebli JST.

Interesujące są również badania w zakresie udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach samorządowych. Wyniki badań przedstawia tab. 6.

Tabela 6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy	20,4	18,8	20,5	23,1	25,1	22,9	18,1
Miasta na prawach powiatu	19,9	22,5	22,7	23,0	22,3	21,2	19,9
Powiaty	14,6	13,1	14,5	19,3	21,8	18,7	12,5
Województwa	36,3	36,7	36,7	48,7	39,0	40,5	37,8
Ogółem JST	20,8	21,0	22,0	25,7	24,9	23,4	19,8

Źródło: jak w tab. 1.

Jak wynika z danych zawartych w tab. 6, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem we wszystkich jednostkach samorządowych wykazywał w badanym okresie tendencję zmienną. Najniższy udział wystąpił w powiatach w 2007 r. (13,1%), a najwyższy udział zarejestrowano w województwach w roku 2009. Wynosił on wówczas 48,7%. Należy dodać, że w całym okresie badawczym szczebel wojewódzki miał wyższy od innych szczebli samorządowych wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. W roku 2012 nastąpił wyraźny spadek udziału wydatków majątkowych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Najwyższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w roku 2012 zanotowano w samorządach województw (37,8%), a najniższy w powiatach (12,5%).

6. Zakończenie

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego decydują nie tylko o stopniu zaspokojenia bieżących potrzeb społecznych, ale także o rozwoju społeczno-gospodarczym danej jednostki samorządowej. Struktura podziału wydatków na bieżące (bieżąca realizacja zadań, w tym określonych ustawowo) oraz na inwestycyjne determinuje więc poziom życia społeczeństwa i możliwości rozwojowe jednostki samorządowej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że od 2006 do 2012 r. dochody JST rosły, natomiast wydatki rosły do roku 2011. W 2012 r. wydatki samorządowe zmalały w stosunku do 2011 r. o 0,6%. Jedyne w miastach na prawach powiatu wzrosły o 3,6% w porównaniu z wydatkami ogółem w 2011 r.

Analizując dynamikę i strukturę kształtowania się podstawowych grup wydatków w gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach, wykazano różnice w tendencji i skali zmian w zakresie wydatków ogółem oraz wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki majątkowe najwyższy poziom osiągnęły w 2010 r. (z wyjątkiem województw, w których najwyższy poziom miał miejsce w 2009 r.). Obserwowany wzrost nakładów inwestycyjnych do 2009 i 2010 r. jest związany z wykorzystaniem środków zagranicznych, głównie z Unii Europejskiej.

Istotnym miernikiem kondycji JST jest wskaźnik pokrycia wydatków inwestycyjnych dochodami ogółem JST. Relacja wydatków inwestycyjnych do zrealizowanych dochodów informuje o realnych możliwościach inwestycyjnych poszczególnych JST.

W celu zbadania i oceny pokrycia aktywności wydatkowej, badania uzupełniono analizą relacji między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi i majątkowymi (tab. 5). Z przeprowadzonej analizy wynika, że w większości przypadków wskaźnik łączny procentowy przekraczał 100%, co oznacza, że jednostki samorządowe musiały poszukiwać finansowania zewnętrznego na pokrycie wydatków inwestycyjnych. Wyjątkiem był rok 2007, gdzie wskaźnik nie przekraczał 100% (i lata 2007–2009 w powiatach). Najwyższe przekroczenie łącznego wskaźnika procentowego ogółem w JST miało miejsce w 2010 r. Wskaźnik pokrycia wydatków majątkowych kształtował się wówczas od 105,9% w powiatach do 110,2% w gminach. Oznacza to, że w tym roku gminy w najwyższym stopniu korzystały ze źródeł zewnętrznych w finansowaniu działalności inwestycyjnej.

Przeprowadzone badania wskazują, że lata 2009–2010 były okresem najintensywniejszej działalności inwestycyjnej jednostek samorządów terytorialnych w Polsce.

Literatura

- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania, bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B., Dylewski M., 2010, *Analiza wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Patrzalek L. (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Jastrzębska M., 2007, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Kopyściański T., 2011, *Zasady formułowania wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *United Europe: new challenges*, National Mining University, Wrocław School of Banking, Dnipropetrovsk.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata*, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl (15.09.2013).

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm., Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Wilk K., Sucholińska E., 2013, *Financials of local administrative units in Poland in the years 2006-2011*, [w:] *United Europe: future prospects*, National Mining University, Wrocław School of Banking, Dnipropetrovsk.