

Bożena Hok*

WYBRANE CZYNNIKI FINANSOWE DO OCENY ZAMOŻNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN WIEJSKICH I MIEJSKO-WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Zarys treści: Celem artykułu jest próba wskazania czynników finansowych wpływających na ocenę zamożności gmin. W artykule omówiono istotę zamożności w odniesieniu do jednostek samorządowych, najważniejsze czynniki finansowe służące tej ocenie. Zastosowano następujące metody: analiza piśmiennictwa, analiza wskaźników budżetowych i zadłużenia (obejmujących dochody bieżące, dochody z podatków i opłat, wynik operacyjny i koszty obsługi długu) oraz metody statystyki opisowej. Do analizy przyjęto dane finansowe gmin wiejskich i miejsko-wiejskich woj. zachodniopomorskiego za lata 2010-2015. Przeprowadzona analiza pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą wynik operacyjny i koszty obsługi długu determinują poziom zamożności gmin.

Słowa kluczowe: podatki i opłaty, wynik operacyjny, obsługa długu, zamożność.

Wprowadzenie

Ekonomiczne uwarunkowania działalności gmin oddziałują na poziom życia społeczności lokalnej. Zakres i jakość dostarczanych dóbr i usług publicznych uzależniona jest przede wszystkim od możliwości finansowych gminy. Postęp gospodarczy przyczynia się do wzrostu materialnego statusu społeczeństwa oraz ogólnie pojętego dobrobytu.

Zaspokojenie potrzeb ludzkich odbywa się w ramach dwóch sektorów: prywatnego i publicznego. Sektor publiczny dostarcza dobra i usługi, które nie mogą być realizowane przez sektor prywatny, kierujący się zasadami opartymi na mechanizmach rynkowych. Rolę i znaczenie sektora publicznego w gospodarce R. A. Musgrave podkreśla słowami: „widzialna ręka działań budżetowych nie

* Katedra Finansów Publicznych, Uniwersytet Szczeciński

jest mniej naturalna niż niewidzialna ręka rynku”¹. Potencjał finansowy gminy determinują procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Wielkość zasobów finansowych wyznacza granice możliwości realizacji zadań publicznych, oddziałując, na jakość życia zbiorowości lokalnej. Presja na stały rozwój lokalny i dostarczanie usług publicznych wysokiej, jakości przy jednocześnie wielokierunkowej działalności gmin powoduje, że środki finansowe są dalece niewystarczające. Wykorzystywanie zwrotnych źródeł finansowania jest podstawowym narzędziem samorządów służącym realizacji zadań własnych i oczekiwań mieszkańców. Przemysłana i racjonalna strategia finansowa może przyczynić się do zwiększenia zamożności gminy.

W literaturze spotyka się opinie, że to wydatki budżetowe nadają sens istnienia sektora finansów publicznych, gdyż zgromadzone dochody wykorzystywane są na płatności, których celem jest realizacja zadań publicznych. W efekcie środki pobrane od społeczeństwa wracają do podatników w formie usług społecznych².

Cel i metody badań

Powyższe przemawia za określeniem celu badania, jakim jest próba wskazania czynników finansowych wpływających na ocenę zamożności gmin. Na tej podstawie podjęto próbę weryfikacji hipotezy, zgodnie, z którą wynik operacyjny i koszty obsługi długu determinują poziom zamożności gmin.

W badaniach zastosowano następujące metody: analiza piśmiennictwa, analiza wskaźników budżetowych i zadłużenia (obejmujących dochody bieżące, dochody z podatków i opłat, wynik operacyjny i koszty obsługi długu) oraz metody statystyki opisowej.

Do analizy przyjęto gminy wiejskie i miejsko-wiejskie woj. zachodniopomorskiego, spośród których, szczegółowej analizie poddano gminy o najwyższych i najniższych dochodach bieżących per capita tj. powyżej 3500 zł per capita i poniżej 2800 zł per capita. Badaniu poddany został materiał empiryczny³ (między innymi strukturę dochodów, wynik operacyjny oraz koszty obsługi zadłużenia) w latach 2010-2015.

¹ J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 32.

² E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, [za:] K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawca CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 73.

³ www.szczecin.rio.gov.pl, wykonanie budżetów JST za IV kwartał, (20.08.2016).

Istota zamożności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie zamożności jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania, bowiem obejmuje zarówno czynniki materialne jak i niematerialne. Słowo „zamożny” zostało określone w słowniku języka polskiego, jako „posiadający duży majątek, żyjący w dostatku, bogaty, majątny”⁴.

Amerykański ekonomista H. George prezentuje pogląd, że pojęcie bogactwa interpretowane jest w zależności od rozpatrywanej dziedziny życia. Powszechnie odnoszone jest do wszystkiego, co posiada wartość wymienną, natomiast jako termin ekonomiczny musi być znacznie ograniczone, gdyż potocznie zbyt dużo rzeczy określa się mianem bogactwa. Jako przykład autor podaje wzrost wartości ziemi, który nie wpływa na wzrost powszechnego bogactwa⁵. P. M. Gaudemet wskazuje, że finanse publiczne są formą bogactwa, gdyż należą do nauki ekonomii, zajmującej się bogactwem i zachowaniami ludzi z nim związanych⁶. Ekonomiczne uwarunkowania działalności jednostek samorządu terytorialnego przejawiają się zarówno w gospodarce publicznymi zasobami pieniężnymi, jak i gospodarowaniu majątkiem samorządowym. Po transformacji ustrojowej w Polsce samorządy uzyskały samodzielność finansową, która wpłynęła na ich rozwój w obszarze zarządzania finansami. Decentralizacja finansowa, ustrojowa, administracyjna wprowadziła swobodę w podejmowaniu decyzji finansowych i gospodarczych. Władztwo podatkowe uzyskane w wyniku przemian, istotnie wpłynęło na poziom zamożności gmin. Autonomiczne decyzje o wielkości dochodów kreują granice niezależności finansowej, bowiem wielkość posiadanych środków finansowych determinuje możliwości wydatkowe, przyczyniające się do rozwoju lokalnego.

Za miarę zamożności jednostek samorządu terytorialnego przyjęto uznawać wielkość dochodów własnych per capita⁷, oparcie się jednak na tym jednym wskaźniku wywołuje wątpliwości, gdyż nie uwzględnia drugiej strony budżetu. W praktyce spotyka się gminy o bardzo wysokich dochodach z jednocześnie poważnymi problemami finansowymi.

⁴ Słownik Języka Polskiego, red. S. Dubisz, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008, s. 831.

⁵ H. George, *Progress and Poverty*, <https://mises.org/library/progress-and-poverty>, s. 39, (19.08.2015).

⁶ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S A, Warszawa 2000, s. 18.

⁷ Zob. E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, [za:] Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010, s. 99; A. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 107.

W literaturze pojęcie „finanse samorządowe” definiuje się, jako procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych⁸, dlatego ocena zamożności gminy nie powinna opierać się wyłącznie na stronie dochodowej.

Identyfikacja i charakterystyka wybranych czynników finansowych

Właściwa ocena zamożności gminy powinna uwzględniać kilka czynników finansowych, takich jak: wielkość dochodów z podatków i opłat lokalnych, wyniku operacyjnego i zadłużenia. Próba zestawienia tych wielkości może urealnić obraz zamożności gminy.

Konstytucyjnie zagwarantowane w art. 167 ust. 3 źródła dochodów gmin, zostały szczegółowo wymienione w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy dochody własne gmin obejmują między innymi: dochody z podatków i opłat, udziały we wpływach z podatków dochodowych, dochody z majątku, spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywien, dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe i inne.

W finansach gmin najważniejszą rolę odgrywają wpływy z podatków i opłat lokalnych. Ich znaczenie podkreśla szeroki wachlarz oddziaływania na działalność jednostek samorządu terytorialnego. Do najważniejszych atrybutów tego źródła dochodu zalicza się: władztwo podatkowe, lokalne pochodzenie, stabilne i trwałe źródło dochodu, wpływ na lokalne podmioty gospodarcze i samodzielność finansową gminy, niezależność od władz centralnych, oddziaływanie na poziom realizacji zadań publicznych i rozwój lokalny¹⁰.

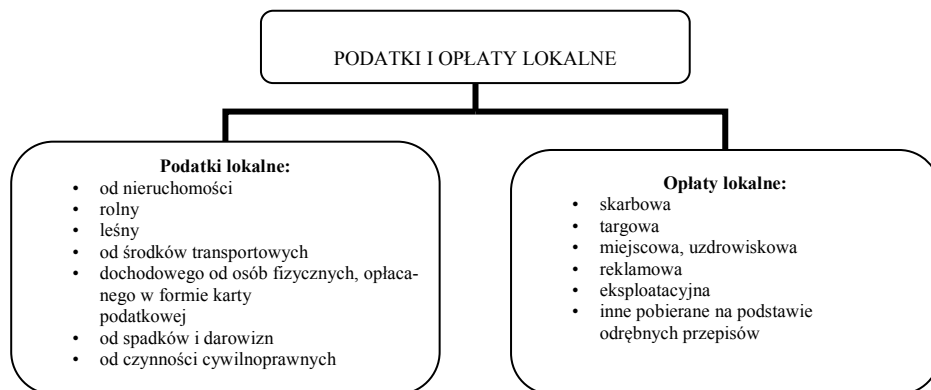
Specyfika podatków i opłat dowodzi, że w przeciwieństwie do pozostałych źródeł dochodów, są podstawowym instrumentem wpływu i kształtowania strony

⁸ Zob. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012, s. 254; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 75.

⁹ Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2015 r., Nr 513 ze zm.

¹⁰ Zob. A. J. Kożuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 97; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 63-64; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo LexisNexis Polska Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 89.

dochodowej w budżetach gmin. Podobny pogląd przedstawiają również G. Maśloch i J. Sierak, podkreślając, że dochody własne powinny obejmować wyłącznie podatki i opłaty, gdyż tylko do tych dochodów gmina posiada władztwo podatkowe¹¹. Wykaz podatków i opłat lokalnych przedstawiono na rys. 1.



Rysunek 1. Wyszczególnienie podatków i opłat lokalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Znaczące źródło dochodów gmin stanowią udziały w podatkach centralnych, jednak w literaturze przedmiotu ich kwalifikacja do dochodów własnych jest kwestionowana ze względu na ograniczoną samodzielność gmin w kwestii władztwa podatkowego¹². Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ wpływy z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych stanowią dochody własne gmin.

Dochody z majątku, mimo że mogą stanowić całkiem pokaźną pozycję w budżecie, jako źródło niestabilne i uzależnione w głównej mierze od wahań

¹¹ *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 154.

¹² Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Konsekwencja kształtowania struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, (za:) *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego*, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 61-62; E. Ruśkowski, *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego a kryzys finansów lokalnych – uwagi teoretyczne i polskie doświadczenia*, [za:] A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 237.

¹³ Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2015 r., Nr 513 ze zm.

koniunktury, nie powinny być uwzględniane w ocenie zamożności gmin. W art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁴ enumeratywnie wymieniono dochody majątkowe, do których zalicza się: dochody ze sprzedaży majątku, dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Następnie art. 242 ust. 1 stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zapis ten jednoznacznie przesądza o przeznaczeniu dochodów majątkowych na wydatki majątkowe.

Powyższe skłania do uznania dochodów podatkowych i z opłat jako jednego z czynników finansowych determinujących zamożność jednostek samorządu terytorialnego. Ich potencjał wpływa na stopień realizacji zadań gminnych, wyznaczając granice wydatków budżetowych.

Podział dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe pełni fundamentalną rolę w finansach gmin. Budżet oparty na „zasadzie zrównoważonego budżetu”¹⁵ jest strategicznym wskaźnikiem finansowym rozstrzygającym o możliwościach kredytowych jednostki. Wynik operacyjny, rozumiany jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, stanowi podstawowe narzędzie dla różnych instytucji finansowych do oceny finansów gminy, gdyż wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć z natury nieograniczone wydatki bieżące ograniczonymi dochodami bieżącymi.

P. Swianiewicz określa wynik operacyjny jako najbardziej syntetyczną miarę sytuacji finansowej, bowiem inne wskaźniki mogą być mylące ze względu na zakres potrzeb i koszty realizacji zadań w poszczególnych gminach. Autor podkreśla, że wysokie dochody nie przesądzają o dobrej kondycji finansów gmin, gdyż takie czynniki jak: gęstość zaludnienia, struktura demograficzna, mogą być przyczyną wysokich wydatków budżetowych¹⁶.

Nadwyżka operacyjna wyznacza również możliwości inwestycyjne gminy, dodatni wynik bieżący może powiększyć wielkość wydatków majątkowych lub

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

¹⁵ Art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

¹⁶ P. Swianiewicz, Nadwyżka operacyjna, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=13696&cHash=2eb286202479cd448d742de4e21a6b16, (24.04.2015).

zostać przeznaczony na spłatę zobowiązań zaciągniętych na przedsięwzięcia inwestycyjne. Zdolność wypracowywania długookresowych nadwyżek kreuje tempo procesów rozwojowych gminy.

Racjonalność i przejrzystość zarządzania finansami, wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych, ma na celu ograniczenie nadmiernych wydatków bieżących jak również utrzymanie wydatków majątkowych na odpowiednim poziomie. Ocena zamożności gmin powinna uwzględniać wynik operacyjny.

Zrównoważony budżet operacyjny określany jest mianem złotej reguły finansów. Jej istota oparta jest na zasadzie, że deficyt budżetowy może wystąpić jedynie w części majątkowej budżetu, bowiem saldo bieżące budżetu nie może być ujemne¹⁷. Zatem wielkość nadwyżki operacyjnej wyznacza granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Jej decydująca rola polega na dostarczaniu informacji o wysokości środków, które pozostają po sfinansowaniu najważniejszych wydatków wynikających z obowiązkowych zadań gmin.

Szeroki wachlarz obowiązkowych zadań własnych i chęć realizacji wielu przedsięwzięć inwestycyjnych, eksponuje wysoce niewystarczający własny potencjał dochodowy gmin. Korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania pełni kluczową rolę w realizacji tych wydatków. Presja na zwiększanie długu, zwłaszcza w obliczu wykorzystywania środków z Unii Europejskiej, jest jednym z największych problemów samorządów.

Nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego zapobiega obowiązujący od 2014 r., indywidualny wskaźnik zadłużenia¹⁸. Jego konstrukcja opiera się na relacji salda operacyjnego skorygowanego o dochody ze sprzedaży majątku i spłaty rat wraz z odsetkami z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych w odniesieniu do dochodów ogółem. Wskaźnik zadłużenia uwzględnia wielkości finansowe z okresu trzech lat poprzedzających rok budżetowy, kształtując się indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Powiązanie salda operacyjnego ze wskaźnikiem zadłużenia, jako podstawowych wielkości służących ocenie ekonomicznej finansów gminy, wymaga opracowania strategii finansowej w zakresie zarządzania długiem. M. Bitner definiuje zarządzanie długiem samorządowym jako dyscy-

¹⁷ E. Kornberger-Sokołowska, *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, [za:] *Finanse Komunalne*, Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa, 1-2/2015, s. 39.

¹⁸ Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

plinę naukową i działalność praktyczną, które mają na celu planowanie zaciągania i spłaty zadłużenia, dostosowanych do kondycji finansowej samorządu oraz analiza na rynkach finansowych¹⁹.

Szybko rosnące wydatki bieżące czy zbyt ekspansywna polityka inwestycyjna mogą prowadzić do nadmiernego zadłużenia, co w konsekwencji zwiększa koszty obsługi długu i pogarsza strukturę wydatków. Efektem takich działań jest zjawisko tzw. spirali zadłużenia oraz ryzyko utraty płynności finansowej²⁰. Dlatego ważnym aspektem w ocenie zamożności gmin jest uwzględnienie zadłużenia i kosztów jego obsługi.

Poziom dochodów wpływa na wielkość wydatków kształtując wynik operacyjny i możliwości zaciągania zobowiązań, z kolei wzrost zobowiązań wpływa na wzrost wydatków z tytułu obsługi długu obniżając wynik operacyjny.

Odniesienie wybranych czynników finansowych do zamożności gmin

Dokonanie realnej oceny zamożności gmin wymaga szerszego spojrzenia na finanse gminy. Badaniem objęto łącznie 103 gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa zachodniopomorskiego, z których wyodrębniono gminy o najwyższych i najniższych dochodach bieżących per capita i poddano je szczegółowej analizie. Dla zachowania porównywalności gmin, wszystkie dane finansowe uśredniono i przeliczono per capita. W tab. nr 1 przedstawiono gminy o najwyższych dochodach bieżących per capita tj. powyżej 3500 zł na mieszkańca oraz udział dochodów podatkowych i z opłat w dochodach bieżących.

¹⁹ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Warszawa 1999, s. 23 (za:) M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 71.

²⁰ B. Dafflon, *The theory of subnational balanced budget and debt control* (za:) B. Dafflon (red.) *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Lokal Finance Series, Chantenham-Northampton: Edward Elgar 2002, (za:) P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium S A, Warszawa 2004, s. 134.

Tabela 1. Średni udział dochodów z podatków i opłat w dochodach bieżących per capita w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich woj. zachodniopomorskiego ze średnimi dochodami bieżącymi powyżej 3500 zł per capita w latach 2010-2015

Nazwa JST	Średnie dochody bieżące per capita (w zł)	Udział dochodów z podatków i opłat w wydatkach bieżących (w %)
Nowe Warpno	14 435	55
Rewal	8309	65
Stepnica	6008	47
Ustronie Morskie	5618	64
Mielno	5507	75
Międzyzdroje	5322	62
Kalisz Pomorski	5260	66
Dziwnów	5249	64
Darłowo	4512	50
Biały Bór	4386	27
Karlıno	4285	42
Postomino	4175	55
Rymań	4044	47
Gościno	3899	43
Stara Dąbrowa	3815	38
Kozielice	3702	35
Cedynia	3557	40
Bobolice	3555	30
Kołobrzeg	3546	72
Ostrowice	3520	26
Mirosławiec	3516	44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Wśród gmin o najwyższych dochodach bieżących per capita udział dochodów podatkowych i z opłat w wydatkach bieżących oscylował w przedziale od 26% do 75%. Dane przedstawione w tabeli wskazują, że wysokie dochody bieżące nie są równoznaczne z wysokimi dochodami podatkowymi i z opłat. W gminach: Ostrowice, Biały Bór, Bobolice udział dochodów podatkowych i z opłat wyniósł zaledwie 26%-30%, z kolei gminy o najwyższych dochodach bieżących: Nowe Warpno, Rewal, Stepnica, Ustronie Morskie nie były liderami pod względem wpływów z podatków i opłat. Wyprzedziły je gminy: Mielno, Kołobrzeg, Kalisz Pomorski osiągając udział dochodów podatkowych i z opłat w przedziale od 66%-75%. Powodem tak dużych rozbieżności dochodów podatkowych i z opłat jest przede wszystkim atrakcyjność położenia geograficznego. Również działania władz lokalnych w kierunku rozwoju gminy w dużym stopniu wpływają

na zasiedlanie się ludności, prowadzenie działalności gospodarczej, co w konsekwencji przysparza większe wpływy do budżetu.

Dla porównania w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich o najniższych dochodach bieżących, poniżej 2.800 zł per capita, udział dochodów z podatków i opłat w wydatkach bieżących wynosił od 31% do 76% (tab. 2). Wyniki badania wskazały, że wśród gmin z najniższymi dochodami znalazły się gminy z wysokim udziałem stabilnego i trwałego źródła dochodów jakim są podatki i opłaty lokalne. Jako, że dochody te świadczą o samodzielności gminy, badania potwierdziły, że w obu grupach dochodowych znalazły się gminy o podobnym poziomie niezależności finansowej.

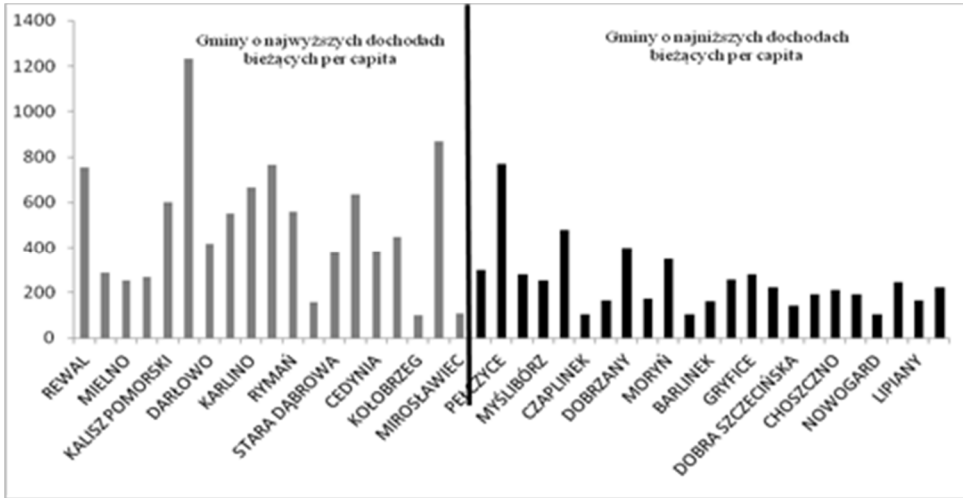
Tabela 2. Średni udział dochodów z podatków i opłat w dochodach bieżących per capita w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich woj. zachodniopomorskiego ze średnimi dochodami bieżącymi poniżej 2800 zł per capita w latach 2010-2015

Nazwa JST	Średnie dochody bieżące per capita (w zł)	Udział dochodów z podatków i opłat w wydatkach bieżących (w %)
Tuczno	2786	34
Moryń	2752	37
Ińsko	2749	40
Barlinek	2722	47
Maszewo	2715	31
Gryfice	2713	42
Złocieniec	2703	41
Dobra	2698	76
Kamień Pomorski	2651	47
Choszczno	2629	43
Pyrzyce	2600	45
Nowogard	2582	36
Chojna	2532	38
Lipiany	2509	34
Stargard	2413	39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 1 i 2, wśród gmin o najwyższym wskaźniku dochodów bieżących per capita wystąpiły gminy o bardzo niskim udziale podatków i opłat lokalnych w dochodach bieżących: Ostrowiec (26%), Biały Bór (27%), Bobolice (30%). Tak niski udział podatków i opłat w dochodach bieżących nie wystąpił w gminach o najniższym potencjale dochodowym.

Przeprowadzone badania wykazały również, że gminy o najwyższych dochodach bieżących per capita posiadały jednocześnie dużo wyższe zadłużenie i koszty obsługi długu per capita niż gminy o najniższych dochodach bieżących. Dane przedstawiono na wyk. 1 i 2.

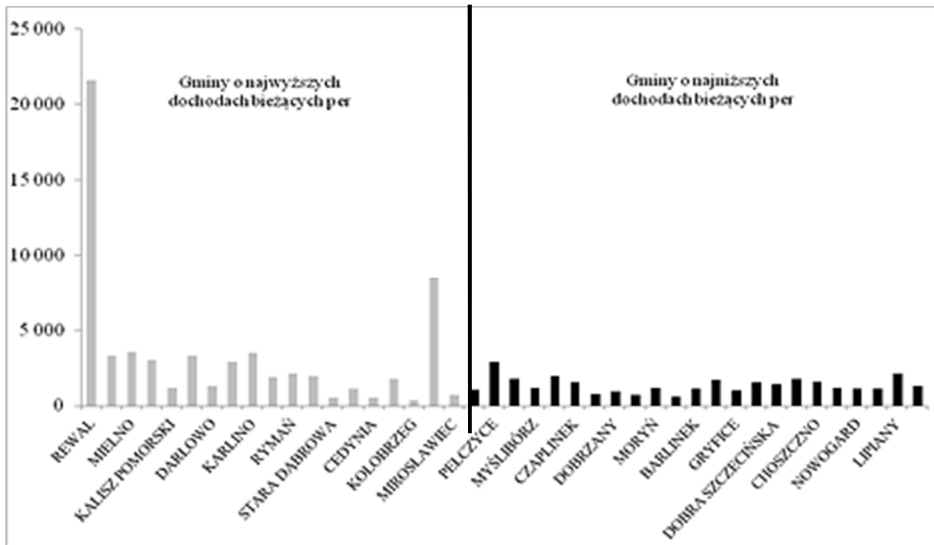


Wykres 1. Średnia obsługa długu per capita w gminach o najwyższych i najniższych dochodach bieżących per capita w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Wśród gmin o najwyższym średnim wskaźniku zadłużenia per capita znalazły się gminy: Rewal (21 590 zł), Ostrowice (8.503 zł), Mielno (3549 zł), Karlino (3477 zł), Dziwnów (3324 zł), Ustronie Morskie (3294 zł), Międzyzdroje (3011 zł). Gminy te należą do samorządów o najwyższych dochodach bieżących per capita, co wpływa na decyzje co do wielkości zaciągania długu.

Średnie dochody bieżące per capita w wymienionych gminach kształtowały się w przedziale od 3520 zł do 8309 zł. Gminy te, za wyjątkiem gmin: Karlino i Ostrowice, posiadały również wysoki udział dochodów podatkowych i z opłat w dochodach bieżących (62%-75%). Usytuowanie tych gmin w pasie nadmorskim, zwiększa ich atrakcyjność pod względem turystycznym i jednocześnie przyczynia się do wysokich wpływów podatkowych i z opłat w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Ponadto, atrakcyjne położenie sprzyja osiedlaniu się na tych terenach ludzi o wyższym statusie materialnym, co zasila budżet gminny nie tylko z tytułu podatku od nieruchomości, ale również z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.



Wykres 2. Średnie zadłużenie per capita w gminach o najwyższych i najniższych dochodach bieżących per capita w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Gminy o najniższych średnich dochodach bieżących per capita (poniżej 2800 zł) posiadały średni wskaźnik zadłużenia per capita w przedziale od 608 zł do 2149 zł, w tym najwyższy wskaźnik osiągnęły gminy: Lipiany (2149 zł), Kamień Pomorski (1797 zł), Maszewo (1694 zł), Choszczno (1590 zł). W trzech gminach: Gryfice, Tuczno i Ińsko wskaźnik wyniósł poniżej 1000 zł i odpowiednio kształtował się na poziomach: 991 zł, 721 zł i 608 zł. Średnie dochody bieżące per capita w wymienionych gminach oscylowały w przedziale od 2413 zł do 2786 zł.

W tab. 3 przedstawiono średni wynik operacyjny i średnie koszty obsługi długu per capita w podziale na gminy o najwyższym i najniższym potencjale dochodowym.

Najwyższe koszty obsługi długu wystąpiły głównie w gminach o średnich dochodach bieżących per capita powyżej 5000 zł, co przełożyło się na ich niższy wynik operacyjny. Najbardziej zadłużone gminy: Rewal i Ostrowice posiadały najwyższe koszty obsługi długu per capita, odpowiednio 769 zł i 352 zł. Niewątpliwie, był to efekt nadmiernego zadłużenia w tych gminach.

Tabela 3. Średni wynik operacyjny i średnie koszty obsługi długu per capita w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich woj. zachodniopomorskiego w latach 2010-2015 ze średnimi dochodami bieżącymi per capita powyżej 3500 zł i poniżej 2800 zł

Nazwa JST	Średni wynik operacyjny per capita (w zł)	Średnie koszty obsługi długu per capita (odsetki) (w zł)	Średnie koszty obsługi długu per capita (odsetki + raty) (w zł)
Gminy ze średnimi dochodami bieżącymi powyżej 3500 zł per capita			
Rewal	393	769	1524
Dziwnów	138	99	1332
Ostrowice	-317	352	1220
Postomino	755	71	835
Karlino	349	147	812
Biały Bór	122	129	682
Kozielice	182	45	680
Rymań	189	73	631
Kalisz Pomorski	817	21	624
Bobolice	80	80	527
Darłowo	487	46	462
Ustronie Morskie	287	157	443
Cedynia	219	24	406
Międzyzdroje	246	133	403
Mielno	455	140	394
Stara Dąbrowa	496	13	392
Gościno	426	119	278
Mirosławiec	416	42	151
Kołobrzeg	907	21	121
Nowe Warpno	3816	3	13
Stepnica	2641	0	0
Gminy ze średnimi dochodami bieżącymi poniżej 2800 zł per capita			
Moryń	125	49	397
Maszewo	195	73	331
Gryfice	243	47	328
Złocieniec	111	69	291
Chojna	-109	44	290
Choszczno	60	71	282
Stargard	165	52	276
Kamień Pomorski	57	64	257
Pyrzyce	158	64	256
Lipiany	91	54	217
Barlinek	209	54	216
Tuczno	182	31	203
Dobra	938	56	198
Nowogard	143	50	155
Ińsko	49	24	130

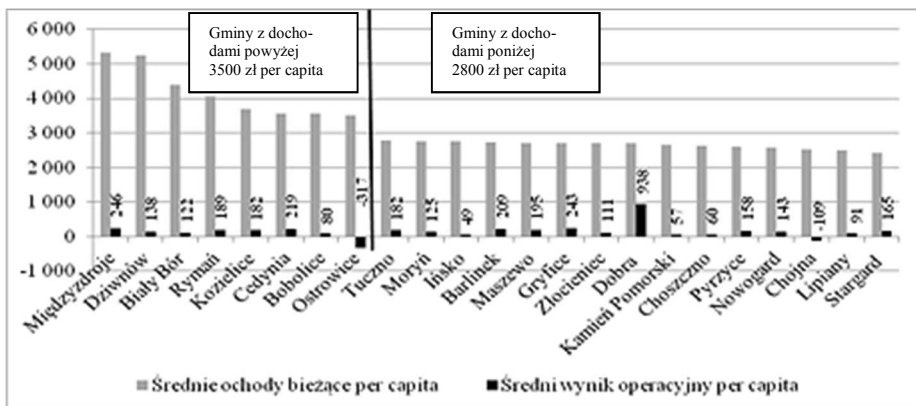
Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Gminy o najmniejszym udziale podatków i opłat w dochodach bieżących, a znajdujące się wśród gmin o najwyższych dochodach, posiadały również najniższy wynik operacyjny: Gmina Ostrowice (-317 zł), Gmina Bobolice (80 zł), Gmina Biały Bór (122 zł).

Uwzględniając w kosztach obsługi długu również raty przypadające do spłaty, najwyższe obciążenia finansowe per capita charakteryzowały gminy: Rewal (1524 zł), Dziwnów (1332 zł), Ostrowice (1220 zł). Na 36 gmin, tylko 10 posiadało średni wynik operacyjny per capita wyższy niż koszty obsługi długu (raty + odsetki).

W gminach o średnich dochodach bieżących per capita poniżej 2800 zł, wskaźnik średnich kosztów obsługi długu na mieszkańca (raty + odsetki) był niższy niż w gminach o wysokich dochodach i nie przekraczał kwoty 400 zł. Analogicznie również średni wynik operacyjny per capita w tych gminach był dużo niższy.

Analiza wyników operacyjnych w gminach o najwyższych i najniższych dochodach bieżących per capita pokazuje, że w obu grupach dochodowych wystąpiły gminy o podobnych poziomach wyniku operacyjnego (wyk. 3).



Wykres 3. Średnie dochody bieżące per capita i wynik operacyjny per capita w wybranych gminach w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO, www.szczecin.rio.gov.pl, 20.08.2016.

Wśród gmin o niższych dochodach bieżących per capita wyróżniła się gmina Dobra (Szczecińska) z wysokim wynikiem operacyjnym per capita w wysokości 938 zł, co dało jej czwarte miejsce wśród badanych gmin. Zarówno w jednym jak i w drugim przedziale dochodowym wystąpiły gminy z ujemnym wynikiem operacyjnym: Ostrowice (-317 zł), Chojna (-109 zł) przy średnich dochodach bieżących per capita odpowiednio: 3520 zł i 2532 zł.

Zakończenie

Zgodnie z celem głównym w artykule przedstawiono najistotniejsze czynniki finansowe, które posłużyły do pragmatycznej oceny zamożności badanych gmin. Analiza danych finansowych pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie hipotezy, że głównymi determinantami oceny zamożności gmin są: wynik operacyjny i koszty obsługi długu.

Przeprowadzenie oceny zamożności gmin nie powinno opierać się wyłącznie na stronie dochodowej. Dochody gmin, a w szczególności dochody z podatków i opłat powinny stanowić jeden z czynników służących tej ocenie.

Wśród gmin z wysokim poziomem dochodów per capita znalazły się gminy z bardzo wysokimi kosztami obsługi długu, wielokrotnie przekraczającymi wielkość wyniku operacyjnego, a także gminy z bardzo niewielkim lub ujemnym wynikiem operacyjnym. Tym samym, nie różnią się od gmin o najniższym potencjale dochodowym. Gminy z wyższymi dochodami per capita posiadały również większą skłonność do zadłużania się, co przełożyło się na bardzo wysokie koszty obsługi długu i niski wynik operacyjny.

Omówione czynniki finansowe powinny być rozpatrywane równolegle, ponieważ obejmują obie strony budżetu z uwzględnieniem obciążenia kosztami obsługi długu, urealnając tym samym ocenę zamożności gmin.

Bibliografia

1. Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Warszawa 1999 [za:] M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
2. Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
3. Dafflon B., *The theory of subnational balanced budget and debt control* [za:] B. Dafflon [ed.] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Chantenham-Northampton: Edward Elgar 2002, [za:] P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium S A, Warszawa 2004.
4. Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
5. Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S A, Warszawa 2000.

6. George H., *Progress and Poverty*, <https://mises.org/library/progress-and-poverty>, 19.08.2015.
7. *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
8. Kornberger-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, [za:] Finanse Komunalne, Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa, 1-2/2015.
9. Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo LexisNexis Polska Sp. z o.o., Warszawa 2013.
10. Kożuch A. J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
11. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, [za:] K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawca CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013.
12. Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, [za:] Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn 2010.
13. Piotrowska-Marczak K., *Konsekwencja kształtowania struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [za:] *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego*, J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2014.
14. Ruśkowski E., *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego a kryzys finansów lokalnych – uwagi teoretyczne i polskie doświadczenia*, [za:] A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
15. *Słownik Języka Polskiego*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
16. Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
17. Swianiewicz P., Nadwyżka operacyjna, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=13696&cHash=2eb286202479cd448d742de4e21a6b16, [24.04.2015].

18. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2015 r., Nr 513 ze zm.
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
20. Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.
21. www.szczecin.rio.gov.pl
22. Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012.

SELECTED FINANCIAL FACTORS TO ASSESSING THE WEALTH OF LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF RURAL AND URBAN-RURAL COMMUNITIES IN ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP

The main aim of this article is an attempt to identify the factors influencing the financial assessment of the wealth of communities. In the article the following issues were discussed: the essence of wealth in relation to local government units, the most important financial factors for this evaluation. The following methods were used: analysis of the literature, analysis of budget and debt indicators (including current income, income from taxes and charges, operating profit and debt service costs) and methods of descriptive statistics. The analysis includes financial data of rural and urban – rural communities in Zachodniopomorskie voivodeship in years 2010-2015. The analysis allowed for positive verification of the hypothesis according to which operating profit and the cost of debt service determine the level of affluence of communities.

Keywords: taxes and charges, operating profit, debt servicing, wealth.