

# Financial barriers of local development in Poland

## Finansowe bariery rozwoju lokalnego w Polsce

**dr Janusz Sarnowski**

---

Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie

### **ABSTRACTS**

The characteristic of Polish rural communes, in comparison with municipalities, is the lower income of their inhabitants, higher unemployment rate, less developed technical and social infrastructure and, last but not least, the lower quality of municipal services. In order to bridge that gap, the investments in local development, e.g. infrastructure expenses, are required. Unfortunately, the investment activities of communes are hampered by their limited financial resources.

The aim of this article is to assess the investment potential of some typical Polish rural communes, situated in the Opoczno County, Łódź Voivodeship. The analysis uses the financial ratios from the 2007-2013 period, provided by the Polish Ministry of Finance and Central Statistical Office.

The analysis asserts that, in general, the communes of the named region are in worse financial condition than the Polish average, with higher unemployment rates and underdeveloped social and technical infrastructure. There are also some substantial differences in the financial condition of the analyzed communes. The communes of Opoczno and Mniszków have the lowest investment potential, due to their excess indebtedness, high debt service coverage ratio and limited operating surplus. The biggest investment opportunities exist in the richest communes of the region, Paradyż and Sławno, due to their high per capita income, relatively small debts and low debt service coverage ratio. These are also the communes with the highest investment expenditures in comparison to their global income.

Cechą charakterystyczną obszarów wiejskich w Polsce, w porównaniu z obszarami miejskimi, jest niższy poziom dochodów ludności, wyższy poziom bezrobocia, gorzej rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna oraz niższa jakość usług komunalnych. Aby zmniejszyć dystans między wsią a miastem, niezbędne są m.in. nakłady inwestycyjne na rozwój lokalny, szczególnie na rozwój infrastruktury. Niestety, podstawową barierą aktywności gmin wiejskich w tym zakresie, są ich ograniczone środki finansowe.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny możliwości finansowania inwestycji przez wybrane gminy. Obiektem badań były gminy powiatu opoczyńskiego w województwie łódzkim. Do analizy wykorzystano wskaźniki ekonomiczne, wyliczone dla lat 2007-2013 przez Ministerstwo Finansów oraz informacje Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż w porównaniu ze średnią w kraju, w gminach tych występuje wyższy poziom bezrobocia oraz gorzej rozwinięta infrastruktura społeczno-techniczna. Przeprowadzona analiza wskazuje na istnienie dużego zróżnicowania w zakresie sytuacji finansowej badanych gmin. Najmniejsze możliwości finansowania inwestycji mają gminy Opoczno i Mniszków ze względu na bardzo wysoki poziom zadłużenia oraz kosztów jego obsługi w relacji do dochodów, a także niski poziom nadwyżki operacyjnej. Natomiast największe możliwości realizacji inwestycji mają gminy Paradyż oraz Sławno ze względu na relatywnie wysoki poziom dochodów per capita oraz niski poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi w stosunku do dochodów. Potwierdza to fakt, iż w analizowanym okresie, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach tych gminach był wysoki.

## **KEYWORDS:**

*rural commune, local development, barriers of the development, financing of investment, assessment of financing possibilities, operating surplus, commune debt, costs of the debt service.*

*gmina wiejska, rozwój lokalny, bariery rozwoju, finansowanie inwestycji, ocena możliwości finansowania, nadwyżka operacyjna, zadłużenie gmin, koszty obsługi zadłużenia.*

## WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania gmin w Polsce jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Często bowiem, w ślad za przekazywanym gminom zadaniem, nie idą adekwatne do tych zadań środki. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych, jak również rozstrzygają o warunkach lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto między finansami gminy a rozwojem lokalnym występują wzajemne uwarunkowania. Najpierw bowiem trzeba ponieść wydatki na rozbudowę i modernizację infrastruktury, by mógł nastąpić rozwój społeczno-gospodarczy, który m.in. dostarczy gminie określonych dochodów. Realizacji działań władz lokalnych na rzecz rozwoju towarzyszą różne bariery, wśród których, jednymi z najważniejszych, są bariery finansowe.

Celem opracowania jest próba określenia możliwości finansowania działalności rozwojowej w wybranych gminach woj. łódzkiego. Ocenie poddano zdolność finansowania przez gminy wydatków na rozwój infrastruktury.

Za realizacją poniższej publikacji przemawiało kilka względów:

- po pierwsze – stan wiedzy w tym zakresie. Powiat opoczyński, a w szczególności gminy będące na jego terytorium, do tej pory nie stanowiły obiektu specjalnych zainteresowań badaczy, zajmujących się problematyką finansów komunalnych. Niniejsze opracowanie jest próbą częściowego uzupełnienia luki w tej dziedzinie wiedzy;
- po drugie – szczególna rola inwestycji w rozwoju gmin. Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej są podstawowym czynnikiem rozwoju gmin. Jednakże działania w tym zakresie wymagają znacznych nakładów finansowych. Stąd zachodzi konieczność oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin;
- po trzecie – doświadczenie i zainteresowanie autora. Finanse publiczne, w tym finanse jednostek samorządu terytorialnego, stanowią od kilkunastu lat obszar zainteresowań badawczych, naukowych i dydaktycznych autora.

Obiektem badań były wszystkie gminy powiatu opoczyńskiego w województwie łódzkim. Analizie poddano dane z lat 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich trzech lat.

Do celów analizy postawiono następujące pytania badawcze:

- Czy i w jakim zakresie występuje zróżnicowanie badanych gmin pod względem możliwości finansowania ich rozwoju?
- Jak się przedstawiają możliwości finansowania inwestycji w badanych gminach w porównaniu ze średnią dla kraju?
- Syndrom jakich cech charakteryzuje gminy, w których występują bariery finansowe?
- Jakie są przyczyny występujących ograniczeń finansowania rozwoju?

Sformułowano następujące hipotezy robocze: po pierwsze – możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach powiatu opoczyńskiego są mniejsze niż przeciętnie w kraju; po drugie – największe ograniczenia w zakresie finansowania rozwoju w badanej populacji gmin występują w małych gminach wiejskich, a także o bardzo niskim udziale dochodów własnych w dochodach ogółem.

Podstawowymi źródłami informacji były: sprawozdania z realizacji budżetów badanych gmin, zawarte na ich stronach internetowych, wskaźniki do oceny sytuacji finansowej gmin Ministerstwa Finansów, dane Główne- go Urzędu Statystycznego i Urzędu Statystycznego w Łodzi, Sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, literatura przedmiotu oraz obserwacja uczestnicząca autora publikacji w powiecie opoczyńskim.

## **BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO**

### **Pojęcie i istota rozwoju lokalnego**

Pojęcie rozwoju lokalnego jest kategorią złożoną, co wynika bezpośrednio z mnogości czynników go kształtujących. W związku z tym w literaturze przedmiotu nie jest jednoznacznie definiowane (Sobczyk, A., 2011 s. 126). Treść tego pojęcia mieści się w przedziale wyznaczonym z jednej strony przez pojmowanie rozwoju lokalnego jako tworzenie nowych miejsc pracy dla danego, lokalnego systemu terytorialnego, a z drugiej – przez pojmowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku lub doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego, głównie przez wykorzystywanie lokalnych zasobów rozwoju

(Parysek J. J., 2001, s. 46). Rozwój lokalny można też definiować jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Brol R., 1998, s. 11).

Cechą charakterystyczną prawidłowego rozwoju lokalnego jest to, iż dokonuje się on równocześnie i harmonijnie w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej, i że towarzyszy mu poparcie i pomoc instytucji publicznych (Kosek-Wojnar 2006, s. 83). Rozwojowi gminy sprzyjają takie działania, jak: rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie bezrobocia czy umiejętne wykorzystanie walorów i uwarunkowań lokalnych.

Dla celów niniejszej publikacji, przez **rozwój lokalny** rozumieć będziemy *szereg ilościowych i jakościowych przeobrażeń, dotyczących danego terytorium, a odnoszących się do poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych*. Oczywiście zmiany te powinny następować w kierunku pożądanym i akceptowanym społecznie, zgodnie z wymogami racjonalnego gospodarowania przestrzenią, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Rozwój lokalny powinien wynikać z konkretnej wizji, czyli pożądanego stanu rzeczy, który władze lokalne pragną osiągnąć w przyszłości. Natomiast podstawą wszelkich konkretnych już działań na rzecz rozwoju gminy powinien być *strategiczny plan rozwoju*, uwzględniający potrzeby i uwarunkowania lokalne. Każdą gminę cechuje odrębna specyfika, w tym lokalizacja i walory przyrodnicze, charakter gospodarczy, ludność i czynniki migracyjne oraz inicjatywy lokalne. Dlatego też, pierwszym etapem prac nad strategią rozwoju jest dokładna i rzetelna ocena, ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego, występujących problemów społeczno-gospodarczych. Dobrze przeprowadzona diagnoza jest podstawą formułowania celów programu i konkretnych działań. Błędy i zaniechania w diagnozie mogą skutkować źle sformułowanymi celami (Dziemianowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., 2003, s. 35). Generalnie, strategię rozwoju rozumiane są przede wszystkim jako sekwencje działań, zmierzających do osiągnięcia perspektywicznych celów, to jest powszechnie akceptowanych i ważnych dla długofalowego rozwoju gminy

Podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnego są działania inwestycyjne, podejmowane przez gminę. Realizacja zadań zawartych w strategii rozwoju gmin znajduje bowiem zawsze odzwierciedlenie w ich wydatkach inwestycyjnych. Inwestycje realizowane przez gminy są instrumentem bezpośredniego oddziaływania na jej rozwój. Finansowym wyrazem realizowanych inwestycji przez gminy jest poziom ponoszonych przez nie wydatków. Wielkość nakładów inwestycyjnych jest często traktowana w literaturze przedmiotu jako ważny wskaźnik zarówno jej rozwoju, jak i sytuacji finansowej (Zygmunt A, 2012, s. 155, Smoleń 2009, s. 336, Gałuszka 2005, s. 150).

### **Bariery rozwoju gmin**

Dla władz samorządowych, jak i społeczności lokalnej, bardzo ważne jest uświadomienie sobie, a także rozpoznanie barier (i ich źródeł) utrudniających opracowanie, jak i wykonywanie strategii rozwoju gminy. Utrudnienia te mogą mieć charakter zewnętrzny i wtedy nazywane są najczęściej zagrożeniami. Mogą również wynikać z cech samej gminy i wtedy określane są jako słabe jej strony.

W literaturze przedmiotu można spotkać bardzo wiele definicji i klasyfikacji barier rozwoju lokalnego. W Słowniku języka polskiego *bariera* to rzecz, która utrudnia powstanie jakiegoś zjawiska lub sytuacji (Słownik języka polskiego, 2001). Natomiast w języku potocznym, poprzez bariery rozwoju gmin najczęściej rozumie się uwarunkowania ograniczające ten rozwój. Są to innymi słowy zagrożenia, utrudniające gminom kreację i wykonywanie strategii rozwoju. *Bariery rozwoju* można interpretować także jako brak możliwości realizowania w określonych warunkach, miejscu i czasie ustalonych czynności lub konieczność pokonania przy ich realizacji dodatkowego oporu (Maik, W., Parysek, J., Wojtasiewicz L., 1978). *Bariery rozwoju lokalnego* definiowane są też jako systemowe, stosunkowo trwałe i wspólne różnym kategoriom gmin powszechnie występujące czynniki, utrudniające, a nawet uniemożliwiające, podejmowanie skutecznych działań na rzecz rozwoju lokalnego, osłabiające (hamujące) dynamikę rozwoju lokalnego, zniechęcające do inicjowania działań na rzecz rozwoju lokalnego lub – zniechęcające do wspierania lokalnych procesów rozwojowych (Gilowska, Z., 1998).

Bariery rozwoju gmin można podzielić na zewnętrzne, wynikające z ogólnokrajowej sytuacji politycznej, gospodarczej, działań władzy centralnej i wojewódzkiej, oraz wewnętrzne, znacznie łatwiej poddające się wpływom władz lokalnych (Gorzela G., Jałowiecki, B., 1998). Bariery te mogą utrudniać bądź uniemożliwiać rozwój, spowalniać procesy rozwojowe, względnie powstrzymać od rozpoczynania i wspierania procesów rozwojowych. Bariery wewnętrzne można podzielić na bezwarunkowe, zawsze prowadzące do ograniczenia rozwoju, oraz warunkowe, których istnienie wiąże się z ryzykiem rozwoju. Wielu barier wewnętrznych nie da się przedstawić obiektywnie, tkwią one bowiem w sferze świadomości władz lokalnych, a także negatywnych i pasywnych postaw znaczących grup społeczności lokalnych. Zadaniem władz samorządowych jest dążenie do zapewnienia określonego poziomu życia ludności lub odpowiedniego tempa jego przyrostu (Sekuła, A., 2005).

Jak już wspomniano, punktem wyjścia wszelkich działań zarządczych, podejmowanych przez władze lokalne na rzecz rozwoju gminy, jest strategiczny plan jej rozwoju. W związku z tym, za *barierę zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym* można uznać każdy czynnik, który istotnie i jednocześnie negatywnie wpływa na procesy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, co skutkuje ich nieprawidłowością, nieefektywnością, nieskutecznością lub nieobecnością (Sztando, A., 2011 s.107). Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, prowadzonego przez władze gminne, nie są wyłącznie barierami lokalnymi. Nie wszystkie z nich mają bowiem swoje źródło we własnościach układu lokalnego lub lokalnych podmiotów jego rozwoju. Niektóre mają pochodzenie w stosunku do nich egzogeniczne. Do najważniejszych barier, utrudniających prowadzenie działań na rzecz rozwoju lokalnego, można zaliczyć (szerzej Sztando, A., 2011):

- *bariery metodologiczne* – różne wady koncepcji zarządzania rozwojem lokalnym, polegające np. na ich niedostosowaniu do możliwości i potrzeb samorządów lokalnych (brak hierarchii celów, koncert życzeń, zbyt ogólne itp.);
- *bariery prawne* – niedoskonałości samorządowego systemu prawnego, skonstruowanego przez władze państwowe, dotyczące m.in. gospodarki finansowej gmin (np. istnienie obowiązujących gminy tzw. *reguł fiskalnych*);

- *bariery współpracy* – brak lub słabe więzi współpracy między władzami gminnymi a różnymi partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak np. przedstawiciele społeczności lokalnej, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, związki zawodowe czy inne samorządy;
- *niedostatek lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego*;
- *bariery finansowe* – niewystarczające środki na planowanie strategiczne i organizację procesów wdrażania strategii rozwoju, trudności w pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych, brak zdolności kredytowej itd.;
- *bariery kadrowe* – dysponowanie przez gminy bardzo nieliczną grupą pracowników, posiadających wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania strategicznego;
- *bariery informacyjne* – ograniczenia w dostępie do danych wykorzystywanych podczas konceptualizacji i aplikacji strategii rozwoju;
- *bariery wzorców* – częste przekonanie, że strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem, który należy mieć co najwyżej do osiągnięcia niektórych celów promocyjnych lub jako załącznik do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej lub innych źródeł;
- *bariery wsparcia merytorycznego* – niska jakość usług świadczonych na rzecz samorządów lokalnych przez podmioty konsultingowe oraz słabości powiązań między sferą nauki a tymi samorządami;
- *cechy osobowe władz lokalnych* – niewiedza w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, awersja do ryzyka, nieufność wobec wszelkich planów długoterminowych, niska skłonność do delegowania kompetencji decyzyjnych w sprawach o znaczeniu strategicznym itp.

Jak wynika z powyższych rozważań, bariery finansowe, choć bardzo ważne, są jednymi z wielu barier lokalnych występujących w obszarze zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, prowadzonym przez władze gminne.

W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na analizie lokalnych, wewnętrznych barier finansowych rozwoju. Poprzez *bariery finansowe* rozumieć będziemy *te cechy systemu finansowego gminy, które utrudniają lub*



*uniemożliwiają finansowanie realizacji projektów na rzecz jej rozwoju, czyli inaczej, bariery finansowe to brak lub ograniczona zdolność finansowa danej gminy w kontekście zadań na rzecz jej rozwoju.*

Dla władz gminnych, planujących zrealizować określone zadania inwestycyjne, sprawą podstawową jest znajomość zdolności finansowej gminy. Chodzi tutaj o ustalenie poziomu środków, które w poszczególnych latach realizacji strategii rozwoju będą mogły być przeznaczzone na wydatki inwestycyjne. Cel ten jest realizowany m.in. przez określenie dopuszczalnego i bezpiecznego poziomu zadłużenia czy ustalenie skutków zadłużenia. Ocena zdolności finansowej gminy ma podstawowe znaczenie z kilku ważnych powodów, a mianowicie:

- po pierwsze, w dłuższym okresie, podstawowym źródłem finansowania działań rozwojowych powinny być wolne środki finansowe, którymi gmina dysponuje. Środki ze źródeł zewnętrznych stanowić powinny jedynie uzupełnienie środków własnych;
- po drugie, aby uzyskać zewnętrzne środki zwrotne, gmina musi posiadać zdolność do obsługi tych zobowiązań;
- po trzecie, istnieją ustawowe limity, dotyczące zarówno wysokości zadłużenia, jak również wysokości obciążeń dochodów gminy obsługą zobowiązań.

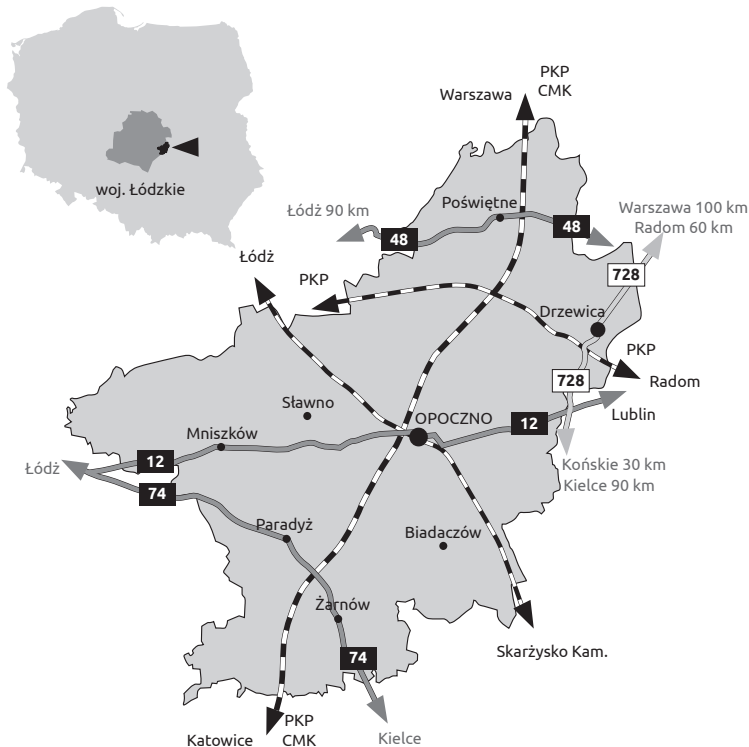
## CHARAKTERYSTYKA OBIEKTÓW BADAŃ

### Informacje ogólne

Powiat opoczyński leży na Wyżynie Kielecko-Sandomierskiej, obejmując obszar Wzgórz Opoczyńskich. Zajmuje teren o powierzchni 1039 km<sup>2</sup> i liczy około 80 tys. mieszkańców. W skład powiatu wchodzi dwa miasta: Opoczno i Drzewica oraz sześć gmin wiejskich: Białaczów, Mniszków, Paradyż, Poświętne, Sławno i Żarnów.

Niepowtarzalne walory przyrodnicze sprawiają, że Opoczyńskie zaliczane jest do najciekawszych pod względem krajobrazowym i przyrodniczym rejonów Polski. Liczne wapienne i piaskowcowe pagórki, przepiękne doliny rzek i uroczyska leśne, to charakterystyczne elementy opoczyńskiego krajobrazu.

Opczyńskie to region o charakterystycznych cechach, różniący się od innych grup etnicznych gwarą, strojem oraz specyfiką wielu elementów folkloru, a wszystkie cechy kultury ludowej składają się na odrębność regionalną Opcznian. Folklor opoczyński jest rozpoznawalny nie tylko w kraju, ale także za granicą. Badane gminy znacznie różnią się między sobą jeśli chodzi o liczbę ludności, sołectw czy powierzchni (tabela 1). Spośród 8 badanych gmin, 3 z nich to gminy małe (do 5 tys. mieszkańców), 3 – średniej wielkości (5-10 tys. mieszkańców), a 2 – to gminy większe (powyżej. 10 tys. mieszkańców). Dwie pierwsze grupy stanowią gminy wiejskie, natomiast ostatnia z nich to gminy miejsko-wiejskie. Wielkość gminy nie różnicuje jej pod względem cech społeczno-demograficznych.





Takie cechy badanych gmin, jak: powierzchnia, liczba sołectw, obciążenie osób w wieku produkcyjnym osobami w wieku nieprodukcyjnym nie wykazują związku z wielkością gminy. Poziom bezrobocia najniższy jest w gminach najmniejszych, a największy – w gminach średnich.

### Infrastruktura techniczna

Badane gminy znacznie się różnią pod względem rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Stosunkowo nieźle przedstawia się zaopatrzenie ludności powiatu opoczyńskiego w wodę. Odsetek ludności korzystającej z *sieci wodociągowej*, z wyjątkiem gminy Żarnów, był większy w porównaniu ze średnią w kraju na terenach wiejskich, która wynosiła ok 77%.

W przypadku instalacji odprowadzania ścieków, sytuacja gmin powiatu opoczyńskiego przedstawia się znacznie gorzej. Jedyne w połowie badanych gmin, odsetek ludności korzystających z instalacji kanalizacyjnej był wyższy niż średnia krajowa dla obszarów wiejskich (wynosząca 31%). Najgorzej pod tym względem wypada Poświętne, gdzie jedynie co dziesiąty mieszkaniec ma możliwość odprowadzania ścieków do kanalizacji.

**Tabela 1.** Ogólna charakterystyka gmin powiatu opoczyńskiego

Gmina	Liczba mieszkańców	Powierzchnia km <sup>2</sup>	Liczba sołectw	Ludność nieprod. /100 prod.	Bezrobotni		Ludność korzystająca z instalacji		
					Ogółem	w %	woda	kanalizacja	gaz
Poświętne	3313	141	15	67,8	179	9,1	87,7	10,1	0
Paradyż	4432	81	27	65,3	284	10,6	86,6	27,2	0
Mniszków	4705	124	29	64,7	246	8,6	82,7	26,7	0,3
Białaczów	5396	115	14	68,4	567	16,1	82,0	36,4	0,1
Żarnów	6119	141	30	64,2	422	11,3	66,8	22,9	8,8
Sławno	7538	129	33	65,6	463	10,2	79,0	49,8	27,9
Drzewica	10 815	118	17	64,9	856	13,0	84,7	66,5	0,1
Opoczno	35 199	191	34	55,2	2333	10,3	86,4	62,1	26,8
Ogółem powiat	77 517	1040	199	60,7	5350	11,0	83,4	50,2	15,5

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: *Vademecum Samorządowca 2013*, Urząd statystyczny w Łodzi.

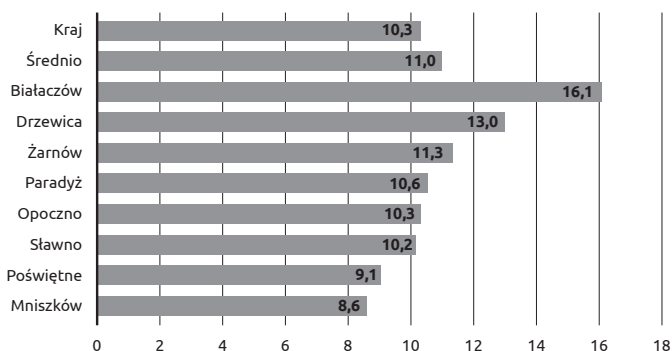
Najslabiej natomiast wypadają badane gminy jeśli chodzi o odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej. W zasadzie, oprócz gmin Sławno i Opoczno, w pozostałych albo w ogóle nie ma instalacji gazowej, albo możliwość korzystania z niej ma jedynie symboliczny odsetek mieszkańców. Dla porównania, średnio w kraju, na terenach wiejskich z instalacji gazowych korzystało prawie 22% osób.

Największy odsetek ludności korzystającej z instalacji infrastruktury technicznej jest w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno, a najmniejszy – w gminie wiejskiej Poświętne. W pozostałych jednostkach w zasadzie nie ma zależności między wielkością gminy pod względem ludności a poziomem infrastruktury technicznej.

## Bezrobocie

Bezrobocie jest jednym z istotnych problemów badanych gmin. W roku 2013 zarejestrowanych było 5 350 bezrobotnych – bez pracy była więc co dziewiąta osoba w wieku produkcyjnym. Poziom bezrobocia rejestrowanego w powiecie opoczyńskim był wyższy niż w kraju (rys.1). Jednakże pod tym względem badane gminy się bardzo różniły. Najniższy poziom bezrobocia odnotowano w gminach Poświętne i Mniszków (znacznie poniżej średniej krajowej), a najwyższy – w gminie Białaczów.

**Rys.1.** Udział bezrobotnych zarejestrowanych w roku 2013 w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym (w %)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie *Vademecum Samorządowca 2013*, Urząd statystyczny w Łodzi.

W połowie badanych gmin, poziom bezrobocia był wyższy niż średnia dla kraju.

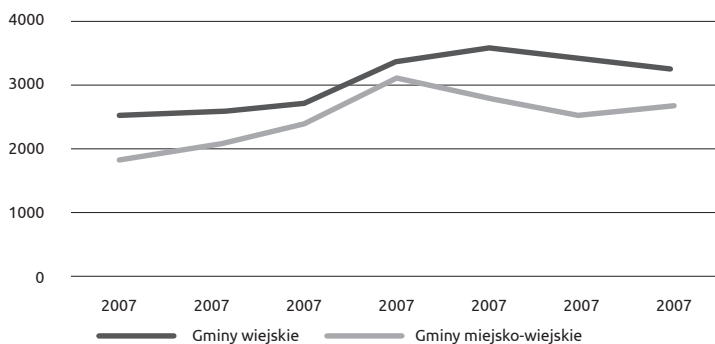
Istotny wpływ na sytuację finansową gospodarstw domowych, oprócz poziomu bezrobocia, ma obciążenie osób pracujących osobami w wieku nieprodukcyjnym. Średnio, w badanych gminach, w roku 2013, na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 60,7 osób w wieku nieprodukcyjnym (kraj 57,6). Poziom tego wskaźnika w 7 na 8 badanych gmin był wyższy niż w kraju. Najtrudniejsza sytuacja w tym zakresie wystąpiła w gminie Białaczów (68,4), a najkorzystniejsza – w gminie Opoczno (55,2).

## Sytuacja finansowa

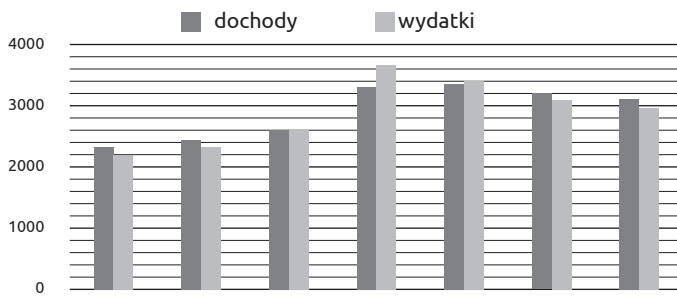
W powiecie opoczyńskim, w latach 2007-2013, podobnie jak w kraju, przeciętnie wyższy poziom dochodów występował w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich (rys.1). Dochody per capita charakteryzowały się dużą zmiennością zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Systematyczny wzrost dochodów w gminach wiejskich występował w okresie 2007-2011. Natomiast w ostatnich dwóch latach widoczny jest odczuwalny spadek tej wielkości. Przeciętny, najwyższy poziom dochodów dla badanego okresu występował w gminach Sławno i Paradyż, a najniższy – w gminach Drzewica i Opoczno. Generalnie nie zaobserwowano wyraźnego związku między wielkością gminy pod względem liczby jej mieszkańców a wysokością dochodów per capita. Najwyższy poziom dochodów w analizowanym okresie występował bowiem w gminach o średniej wielkości (5000-10 000 osób), a najniższy – w gminach największych (powyżej 10 000 osób).

W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, dochody per capita w gminach powiatu opoczyńskiego były wyższe średnio o 33%. W porównaniu ze średnią dla kraju, w roku 2013, dochody per capita w badanych gminach wiejskich były wyższe (odpowiednio 3 529 zł wobec 3 228 zł), a w gminach miejsko-wiejskich – niższe (odpowiednio 2 786 zł wobec 3 037 zł).

**Rys.1.** Dochody *per capita* w badanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (w zł)



**Rys.2** Dochody i wydatki per capita w badanych gminach ogółem (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS.

W zasadzie poziom i kierunek zmian wydatków per capita był podobny, jak w przypadku dochodów. Tutaj także występowało zjawisko zróżnicowania ich poziomu tak w czasie, jak i w przestrzeni. Z wyjątkiem lat 2010-2011, poziom wydatków badanych gmin był niższy od poziomu dochodów. Świadczyć to może o rozsądnej, dość ostrożnej polityce zarządzania finansami badanych gmin (rys.2).

W porównaniu ze średnią dla kraju, w roku 2013 wydatki per capita w badanych gminach były niższe zarówno w gminach wiejskich (3 048 zł wobec 3 197 zł), jak również w gminach miejsko-wiejskich (odpowiednio 2 667 zł wobec 3 027 zł).

## OCENA MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA INWESTYCJI

Z perspektywy możliwości generowania procesów rozwojowych, gminy są najważniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego, a ich zdolność inwestycyjna jest jednym z kluczowych czynników stymulowania procesów rozwoju lokalnego. Można wyodrębnić pewną grupę podstawowych wskaźników finansowych, które określają możliwości finansowania inwestycji przez gminy. Celem przeprowadzonej w opracowaniu analizy jest określenie i ocena możliwości gmin powiatu opoczyńskiego w zakresie finansowania inwestycji. Chodzi tu o ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwości finansowania inwestycji są barierami rozwoju gmin. Analiza tego obszaru działalności gminy może być użyteczna, w szczególności w przypadku ubiegania się danej jednostki samorządu teryto-

rialnego o środki z unijnych funduszy strukturalnych lub innych źródeł zewnętrznych. Do oceny zostały wykorzystane następujące wskaźniki:

- W1 – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin;
- W2 – Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem;
- W3 – Wskaźnik samofinansowania;
- W4 – Udział zobowiązań w dochodach ogółem;
- W5 – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia;
- W6 – Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

## Udział dochodów własnych w dochodach ogółem

Posiadanie dochodów własnych zwiększa samodzielność władz samorządowych. Ponadto, dochody te charakteryzują się stosunkowo najwyższą stabilnością, przewidywalnością, a przede wszystkim możliwością bezpośredniego oddziaływania na ich wysokość. Środki pochodzące z transferów budżetowych, powinny stanowić jedynie uzupełnienie własnych źródeł dochodów. Tymczasem, zarówno w badanych gminach, jak również w całej Polsce jest odwrotnie – to dochody własne są jedynie dodatkiem do transferów budżetowych.

Generalnie należy stwierdzić, iż udział dochodów własnych w dochodach ogółem badanych gmin powiatu opoczyńskiego, w większości przypadków jest niski, a zarazem niższy niż średnia krajowa dla danego typu gmin.

**Tabela 2.** Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin

Gmina	W1 (Dw/Do)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	22,3%	20,2%	18,1%	14,3%	20,4%	17,7%	22,3%	19,3%	0,0%
Paradyż	30,6%	28,5%	22,8%	14,4%	21,0%	23,7%	34,1%	25,0%	3,5%
Mniszków	28,8%	31,9%	31,8%	49,4%	48,5%	44,1%	35,6%	38,6%	6,9%
Białaczów	24,4%	24,5%	20,6%	15,9%	18,7%	22,6%	22,8%	21,4%	-1,6%
Żarnów	18,5%	24,2%	25,1%	34,9%	19,7%	19,9%	23,3%	23,7%	4,8%
Sławno	46,1%	39,9%	29,4%	22,7%	18,7%	24,1%	33,3%	29,8%	-12,8%
Badane gminy	28,4%	27,2%	24,6%	25,3%	24,5%	25,3%	28,6%	26,3%	0,2%
Kraj gminy wiejskie	36,0%	35,7%	33,3%	32,9%	34,0%	33,8%	35,6%	26,4%	0,8%
Drzewica	24,7%	24,4%	23,6%	22,7%	22,7%	24,2%	23,1%	23,6%	-1,6%
Opoczno	54,0%	51,3%	47,6%	37,0%	40,1%	43,4%	48,0%	45,9%	-6,0%
Badane gminy	39,4%	37,9%	35,6%	29,9%	31,4%	33,8%	35,6%	34,8%	-3,8%
Kraj gminy wiejskie	45,4%	45,5%	42,8%	41,7%	42,7%	43,7%	45,6%	43,9%	0,2%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.



W latach 2007-2013, średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią dla kraju, był niższy w badanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały *różnokierunkowy charakter* w zależności od danej gminy i danego roku. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin, jego wielkość wzrosła, a w drugiej połowie – zmalała. Wysokość wskaźnika udziału dochodów własnych najbardziej wzrosła w gminie Mniszków, natomiast najbardziej spadła w gminie Sławno.

W roku 2013, wartość wskaźnika udziału dochodów własnych, w porównaniu ze średnią krajową, była niższa zarówno w gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak najwyższy jego poziom występował w miejsko-wiejskiej gminie Opoczno, natomiast najniższy – w wiejskiej gminie Poświętne. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika udziału dochodów własnych przedstawiała się w roku 2013 następująco: 20-25% – 4 gminy, 30-40% – 3 gminy, pow. 40% – 1 gmina. Potwierdza to tezę o bardzo niskim udziale dochodów własnych w dochodach ogółem większości gmin powiatu opoczyńskiego.

### **Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem**

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jest określona jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich określany jest jako *nadwyżka operacyjna* (odpowiednio *deficyt operacyjny* w przypadku ujemnego wyniku bieżącego). Wynik budżetu bieżącego wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Nadwyżka operacyjna daje gminie możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje, lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne. Nadwyżka operacyjna informuje o występowaniu w gminie środków finansowych możliwych do przeznaczenia na finansowanie wydatków inwestycyjnych, bez konieczności zmniejszenia stanu majątku czy zaciągania zobowiązań.

Wskaźnik W2 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, określa stopień w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje natomiast, iż gmina nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących. W takiej sytuacji jednostka ta jest zmuszona do ich pokrycia za pośrednictwem emisji długu bądź sprzedaży posiadanego majątku.

Sytuacja pod tym względem w badanych gminach powiatu opoczyńskiego jest niezła. We wszystkich latach analizowanego okresu, wartość tego wskaźnika była dodatnia (tab. 2). Ujemna wartość tego wskaźnika wystąpiła w analizowanym okresie tylko jeden raz, w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno. Spowodowane to było w głównej mierze niższym niż zakładano wzrostem dochodów tej jednostki.

**Tabela 3.** Udział nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów ogółem

Gmina	W2 (No/Do)							2013-2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	14,5%	15,3%	15,2%	8,8%	7,6%	6,3%	8,3%	10,9%	-6,2%
Paradyż	12,6%	15,3%	14,5%	5,9%	10,5%	13,2%	16,4%	12,6%	3,7%
Mniszków	13,2%	13,1%	4,9%	8,6%	4,8%	8,3%	13,9%	9,5%	0,7%
Białaczów	18,6%	21,1%	16,5%	6,0%	9,7%	9,8%	8,2%	12,8%	-10,4%
Żarnów	12,2%	18,5%	15,1%	8,9%	7,6%	9,8%	15,3%	12,5%	3,1%
Ślawno	6,7%	15,2%	13,9%	10,8%	6,8%	7,7%	12,3%	10,5%	5,7%
Badane gminy	13,0%	16,4%	13,4%	8,2%	7,8%	9,2%	12,4%	11,5%	-0,6%
Kraj gminy wiejskie	11,6%	12,8%	10,8%	7,4%	7,2%	8,6%	9,8%	9,7%	1,8%
Drzewica	20,9%	22,9%	20,8%	12,4%	13,4%	14,6%	12,0%	16,7%	-8,9%
Opoczno	12,5%	12,5%	4,4%	-1,4%	1,7%	3,2%	7,4%	5,7%	-5,1%
Badane gminy	16,7%	17,7%	12,6%	5,5%	7,5%	8,9%	9,7%	11,2%	-7,0%
Kraj gminy wiejskie	10,4%	10,9%	8,3%	4,9%	6,0%	6,9%	8,3%	8,0%	-2,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Ponadto, w latach 2007-2013, średnio, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią dla kraju, był wyższy w badanych gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały różnokierunkowy charakter w zależności od roku i gminy. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin udział nadwyżki operacyjnej był większy, natomiast w drugiej

połowie – mniejszy. Wysokość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej najbardziej wzrosła w gminie Sławno, a najbardziej spadła w gminie Białaczów.

W roku 2013, wartość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią krajową, była wyższa zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak najwyższy jego poziom występował w gminie wiejskiej Paradyż – zaliczanej do gmin małych, natomiast najniższy – w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno, zaliczanej do gmin dużych. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, przedstawiała się następująco: do 10 % – 3 gminy, 10-15% – 3 gminy, pow. 15% – 2 gminy.

### **Wskaźnik samofinansowania**

Wskaźnik samofinansowania  $W_3$ , wyliczany jest jako udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w wydatkach majątkowych (w %). Jego wartość obrazuje stopień, w jakim gmina finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Jego poziom powinien być wyższy lub co najmniej równy 100, ponieważ przyjmuje się, że przewaga kapitałów własnych nad obcymi zapewnia danej gminie nie tylko niezależność i płynność finansową, ale jest także objawem bezpiecznego zarządzania jej finansami. Należy zaznaczyć, iż w przypadku sprzyjających warunków do inwestowania, zachowawcze zarządzanie strukturą kapitału powoduje utratę korzyści w zakresie jej rozwoju, które gmina mogłaby osiągnąć, inwestując pozyskany kapitał obcy.

Generalnie, im wyższa jest wartość wskaźnika  $W_3$ , tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Sytuacja w tym zakresie w większości gmin powiatu opoczyńskiego jest dobra, o czym świadczy dość wysoka wartość wskaźnika samofinansowania.

Przeciętny poziom wskaźnika samofinansowania w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju, był wyższy zarówno w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały różnokierunkowy charakter.

**Tabela 4.** Wskaźnik samofinansowania

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013-2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	120,8%	113,7%	92,3%	51,6%	1015,5%	660,0%	122,7%	311,1%	1,9%
Paradyż	257,4%	98,6%	266,6%	88,4%	109,3%	79,6%	166,9%	152,4%	-90,5%
Mniszów	150,3%	102,6%	49,5%	69,8%	47,1%	488,6%	158,5%	152,3%	8,2%
Białaczów	94,9%	128,4%	89,0%	66,5%	175,8%	264,7%	68,6%	126,8%	-26,2%
Żarnów	317,4%	154,5%	116,7%	63,6%	71,8%	66,5%	289,7%	154,4%	-27,7%
Sławno	80,2%	156,3%	129,6%	67,1%	100,0%	91,6%	185,8%	115,8%	105,6%
Badane gminy	170,2%	125,7%	124,1%	67,8%	253,3%	275,2%	165,4%	168,8%	-4,8%
Kraj gminy wiejskie	152,6%	127,3%	109,3%	67,8%	79,8%	109,0%	111,6%	107,6%	-41,0%
Drzewica	182,4%	138,6%	121,4%	66,4%	133,0%	98,6%	109,5%	121,4%	-72,9%
Opoczno	137,2%	142,3%	29,5%	54,1%	52,2%	87,3%	221,5%	103,5%	84,4%
Badane gminy	159,8%	140,4%	75,5%	60,3%	92,6%	93,0%	165,5%	112,4%	5,7%
Kraj gminy wiejskie	134,0%	115,5%	90,6%	60,6%	84,8%	131,2%	152,3%	109,9%	18,3%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin jego wielkość wzrosła, a w połowie badanych gmin zmalała. Najbardziej wysokość wskaźnika samofinansowania wzrosła w gminie Sławno, natomiast najbardziej spadła w gminie Paradyż.

W roku 2013, wskaźnik samofinansowania w porównaniu ze średnią krajową był wyższy zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak, najwyższy jego poziom występował w gminach Żarnów oraz Opoczno, natomiast najniższy w gminie Białaczów. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika zadłużenia w roku 2013, przedstawiała się następująco: do 100% – 1 gmina, 100-150% – 2 gminy, 150-200 – 3 gminy, pow. 200% – 2 gminy. Kilkakrotnie miały miejsce ekstremalne sytuacje, w których, w analizowanym okresie, wskaźnik samofinansowania znacznie przekraczał 200%. Sygnalizować to może o niskim poziomie realizowanych przez dane gminy inwestycji w stosunku do ich możliwości budżetowych. Natomiast relatywnie niski wskaźnik samofinansowania, który kilkakrotnie odnotowano w badanym okresie, wynikał w głównej mierze z dużego zakresu inwestycji realizowanych przez dane gminy. Uzupełniały one swoje środki własne środkami ze źródeł zewnętrznych.

## Udział zobowiązań w dochodach ogółem

Duży zakres zadań, wynikający ze strategii rozwoju gmin, przy jednoczesnym ograniczonym zasobie finansowych środków do dyspozycji, powoduje konieczność korzystania ze zwrotnych zewnętrznych źródeł finansowania. W efekcie tych działań powstają zobowiązania. Aby jednostki samorządu terytorialnego nie mogły się nadmiernie zadłużać (co mogłoby skutkować niemożnością bieżącej obsługi zobowiązań) wprowadzono w tym zakresie tzw. regułę fiskalną. Zgodnie bowiem z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązującym do końca 2013 r., łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki.

Przeciętny poziom zadłużenia w latach 2007–2013 był niższy w porównaniu ze średnią dla kraju w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie obciążenia gmin miały różnokierunkowy charakter. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin poziom zadłużenia wzrósł, a w połowie – zmalał. Najbardziej wzrosło zadłużenie w gminie Mniszków, natomiast najbardziej spadło w gminie Drzewica.

**Tabela 5.** Udział zobowiązań w dochodach ogółem

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	10,8%	4,7%	10,4%	32,7%	32,0%	7,1%	6,7%	14,9%	-4,1%
Paradyż	12,3%	10,3%	5,5%	6,7%	6,8%	15,2%	8,2%	9,3%	-4,1%
Mniszków	32,6%	28,0%	38,7%	48,1%	75,7%	54,2%	54,0%	47,3%	21,4%
Białaczów	23,7%	23,4%	15,0%	31,0%	16,2%	16,8%	20,3%	20,9%	-3,4%
Żarnów	16,7%	14,8%	11,1%	21,9%	30,5%	39,6%	24,8%	22,8%	8,2%
Sławno	18,2%	11,1%	7,7%	21,1%	13,9%	23,0%	19,1%	16,3%	0,9%
Badane gminy	19,0%	15,3%	14,7%	26,9%	29,2%	26,0%	22,2%	21,9%	3,1%
Kraj gminy wiejskie	14,4%	13,8%	17,2%	26,9%	30,6%	28,8%	27,8%	22,8%	13,4%
Drzewica	21,2%	14,6%	9,9%	5,4%	3,1%	13,1%	9,6%	11,0%	-11,6%
Opczno	8,6%	6,3%	29,3%	40,4%	58,3%	62,8%	57,9%	37,7%	49,3%
Badane gminy	14,9%	10,4%	19,6%	22,9%	30,7%	38,0%	33,7%	24,3%	18,8%
Kraj gminy wiejskie	19,5%	18,7%	23,9%	32,7%	27,1%	35,8%	34,6%	28,9%	15,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W roku 2013<sup>4</sup>, średnio, wskaźnik zadłużenia w porównaniu ze średnią krajową był niższy zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Jednakże badane gminy różniły się między sobą znacznie pod

względem wysokości tego wskaźnika. I tak najwyższy poziom zadłużenia występował w gminach Mniszków oraz Opoczno, natomiast najniższy – w gminach Poświętne 6,7% oraz Paradyż. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika zadłużenia w roku 2013 przedstawiała się następująco: 10,0 % – 3 gminy, 20 – 25% – 3 gminy, pow. 50% – 2 gminy.

Generalnie należy stwierdzić, iż oprócz dwóch gmin, w pozostałych badanych jednostkach wskaźnik zadłużenia kształtuje się na niskim poziomie.

## Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

W analizowanym okresie mieliśmy do czynienia z obowiązującą JST tzw. regułą fiskalną. Zgodnie bowiem z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, kosztów obsługi długu itp., nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

**Tabela 6.** Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	9,0%	8,1%	2,4%	5,4%	8,3%	19,3%	3,7%	8,0%	-5,3%
Paradyż	12,8%	2,8%	4,4%	1,5%	3,2%	2,5%	8,5%	5,1%	-4,3%
Mniszków	5,6%	5,0%	12,6%	5,5%	8,4%	28,9%	15,6%	11,7%	10,0%
Białaczów	4,8%	6,4%	4,2%	3,7%	11,9%	3,5%	12,6%	6,7%	7,8%
Żarnów	29,6%	6,6%	4,6%	4,3%	6,8%	16,4%	16,5%	12,1%	-13,1%
Ślawno	6,8%	16,3%	12,3%	2,2%	5,2%	8,8%	10,8%	8,9%	3,9%
Badane gminy	11,4%	7,6%	6,8%	3,8%	7,3%	13,2%	11,3%	8,8%	-0,2%
Kraj gminy wiejskie	5,2%	4,4%	4,1%	4,9%	8,1%	9,2%	8,9%	6,4%	3,7%
Drzewica	3,8%	6,5%	3,3%	3,5%	1,6%	1,0%	3,0%	3,2%	-0,8%
Opoczno	5,5%	2,3%	2,1%	7,9%	6,4%	10,3%	13,2%	6,8%	7,7%
Badane gminy	4,6%	4,4%	2,7%	5,7%	4,0%	5,7%	8,1%	5,0%	3,4%
Kraj gminy wiejskie	6,2%	5,5%	5,0%	5,9%	8,0%	9,4%	9,7%	7,1%	3,5%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Przeciętnie, obciążenie obsługą zadłużenia w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju, było w badanych gminach wiejskich wyższe, a w gminach miejsko-wiejskich niższe. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie obciążenia gmin miały różnokierunkowy charakter. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin obciążenie obsługą zadłużenia zwiększyło się, a w połowie gmin zmniejszyło. Najbardziej wzrosło w gminie Mniszków, a najbardziej spadło w gminie Żarnów.

W roku 2013, średnio, w badanych gminach wiejskich, poziom obciążenia dochodów obsługą zadłużenia był wyższy niż w kraju, a gmin miejsko-wiejskich niższy. Zróżnicowanie badanych gmin w tym zakresie było duże. Najwyższy poziom obciążenia obsługą zadłużenia występował w gminach Żarnów oraz Mniszków, natomiast najniższy w gminach Drzewica oraz Poświętne. Struktura badanych gmin wg poziomu obciążenia dochodów obsługą zadłużenia przedstawiała się następująco: do 5 % – 2 gminy, 5-10% – 1 gmina, 10-15% – 3 gminy, pow. 15% – 2 gminy (przekroczenie kryterium fiskalnego). Po skorygowaniu wielkości obciążeń o zobowiązania gmin na projekty unijne, poziom obciążeń ich dochodów nieco się obniżył. W tym przypadku wszystkie badane jednostki spełniają kryterium fiskalne.

### Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

W gminach powiatu opoczyńskiego, w wydatkach majątkowych, prawie wyłącznie miały udział wydatki inwestycyjne, gdyż stanowiły blisko 100%, Podobna sytuacja występowała w analizowanym okresie w całym kraju, gdzie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych gmin wiejskich stanowił prawie 99%, natomiast gmin miejsko-wiejskich ok. 97%.

Stosunkowo korzystną sytuację w zakresie możliwości współfinansowania inwestycji ze środków budżetowych gmin potwierdza także relacja wydatków majątkowych do wydatków ogółem (wskaźnik W6). W analizowanym okresie, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem charakteryzował się dużym zróżnicowaniem zarówno w czasie, jak i przestrzeni.

**Tabela 7.** Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	20,2%	20,2%	19,3%	45,0%	1,4%	0,5%	8,3%	16,4%	-3,8%
Paradyż	10,5%	23,4%	6,6%	36,0%	25,3%	34,8%	16,4%	21,9%	11,3%
Mniszków	11,3%	16,9%	22,5%	41,2%	44,3%	6,6%	13,9%	22,4%	11,0%
Białaczów	22,5%	19,1%	34,6%	36,5%	14,8%	4,4%	8,2%	20,0%	-2,5%
Żarnów	16,6%	16,0%	14,2%	37,0%	16,3%	33,7%	15,3%	21,3%	4,7%
Stawno	45,6%	19,8%	14,8%	43,2%	54,5%	37,4%	12,3%	32,5%	-13,1%
Badane gminy	21,1%	19,2%	18,7%	39,8%	26,1%	19,6%	12,4%	22,4%	1,3%
Kraj gminy wiejskie	16,1%	17,6%	21,1%	23,9%	21,6%	16,8%	15,3%	18,4%	2,8%
Drzewica	14,3%	20,6%	19,0%	24,5%	12,1%	17,8%	12,0%	17,2%	2,9%
Opoczno	13,3%	12,7%	26,3%	36,2%	30,7%	10,5%	7,4%	19,6%	6,3%
Badane gminy	13,8%	16,6%	22,6%	30,4%	21,4%	14,2%	9,7%	18,4%	4,6%
Kraj gminy wiejskie	16,2%	17,4%	20,6%	24,9%	22,2%	17,2%	16,3%	19,3%	3,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Przeciętnie, udział wydatków majątkowych w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju był w badanych gminach wiejskich wyższy, a w gminach miejsko-wiejskich niższy. Obciążenie budżetów gmin wydatkami inwestycyjnymi okazało się bardzo zróżnicowane. Najwyższy udział wydatków majątkowych w analizowanym okresie był w gminie Sławno, a najniższy w gminie Poświętne.

Największy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem zarówno w kraju, jak i w badanej grupie gmin był w roku 2010. Jednocześnie w roku tym, jako jedynym w całym okresie, zróżnicowanie badanych gmin w tym obszarze było najmniejsze. Natomiast od roku 2011, zaobserwować można systematyczny spadek wartości analizowanego wskaźnika zarówno dla kraju, jak i badanych gmin powiatu opoczyńskiego. Do głównych przyczyn powodujących występowanie tej tendencji zaliczyć można m.in.: zmniejszenie bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych przekazywanych gminom, zmniejszenie dotacji na inwestycje, ograniczone możliwości zaciągania przez niektóre gminy nowych kredytów czy przedłużające się procedury przetargowe.

W roku 2013, w porównaniu ze średnią krajową, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był niższy zarówno w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. Zróżnicowanie badanych gmin w tym zakresie było duże. Najwyższą wartość miał analizowany wskaźnik w gminie Paradyż, a najniższą w gminie Białaczów. Struktura badanych gmin wg udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w roku 2013, przedstawiała się następująco: do 10 % – 3 gminy, 10-15% – 3 gminy, 15% i więcej – 2 gminy.

Można postawić tezę, iż istnieje pewien minimalny poziom dochodów własnych, który jest warunkiem koniecznym systematycznego inwestowania. Zaobserwowano bowiem, iż gminy w których dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekraczają średniej dla badanej populacji, nie są w stanie inwestować ani dużo, ani systematycznie. W warunkach niewystarczającego poziomu otrzymywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej (przeznaczonej głównie na realizację zadań z dziedziny edukacji), większość ich wydatków pochłaniają potrzeby bieżące, a zwłaszcza dofinansowywane z dochodów własnych szkolnictwo podstawowe.



## Indywidualny wskaźnik zadłużenia – potencjalne zagrożenia

Do końca 2013 r. obowiązują przepisy, zgodnie z którymi przypadające w danym roku raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami oraz koszty gwarancji i poręczeń nie mogą być wyższe niż 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów. Od 2014 r. limit ten będzie ustalany indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie danych z budżetów z trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy. Nowe reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego zostały ustanowione w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (Dz. U. nr 157, poz. 1240).

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Wprowadzenie nowej konstrukcji wskaźnika miało zrealizować dwa podstawowe cele (szerzej druk 1181, Sejm VI kadencji):

- znieść ograniczenia wiążące do 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej;
- zdyscyplinować jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia będzie zależeć od: wielkości dochodów osiągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kwoty uzyskiwanych przez nią dochodów ze sprzedaży mienia, a także od skali wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Oznacza to, że tylko wpływając na te czynniki, gminy będą mogły oddziaływać na dopuszczalny prawem poziom własnego zadłużenia.

Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, iż możliwości badanych gmin w tym zakresie są w zasadzie bardzo ograniczone. Świadczy o tym bardzo niski udział w dochodach ogółem dochodów własnych (na wysokość których w pewnym stopniu gmina ma wpływ), brak lub niewielkie moż-

liwości uzyskiwania dochodów ze sprzedaży mienia, a także wysoki udział w wydatkach bieżących wydatków na wynagrodzenia (ponad 50%), na wysokość których często gminy nie mają wpływu (np. wynagrodzenia nauczycieli). Należy więc postawić tezę, iż *indywidualny wskaźnik zadłużenia*, obowiązujący od 2014 r., w zasadzie *będzie niekorzystny dla większości gmin powiatu opoczyńskiego*.

Tezę tę potwierdzają różne analizy specjalistów oraz instytucji publicznych. Według nich, nowe limity zadłużenia, w porównaniu do nadal obowiązujących, okazują się generalnie mało korzystnym rozwiązaniem dla większości JST. I tak, według Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, analiza danych finansowych za lata 2009-2011 wskazuje, iż nowy wskaźnik limitu zadłużenia znacznie obniży możliwości zadłużania się samorządów. Jeżeli wspomniany wskaźnik obowiązywałby w 2012 r., to 75 gmin nie mogłoby w 2012 r. dokonać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są równe zeru lub ujemne. Nowy wskaźnik limitu zadłużenia będzie korzystniejszy jedynie dla 220 gmin (szerzej Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012). Podobnego zdania są specjaliści z Regionalnych Izb Obrachunkowych. Według Krajowej Rady RIO nowe rozwiązania, gdyby obowiązywały już w 2012 r., byłyby korzystniejsze wyłącznie dla 227 JST, tj. 8,1% ogółu. Ponadto, jak wynika z analiz przeprowadzonych przez tą instytucję, w 2012 roku 108 JST (3,8% ogółu) – 75 gmin, 31 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu, nie mogłoby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość indywidualnego limitu zadłużenia (szerzej Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2012).

Ponadto, wprowadzony wskaźnik wywiera również określony wpływ na decyzje samorządów. Jego konstrukcja zachęca do wydłużenia okresu spłaty długu. Może również utrudniać wcześniejszą spłatę zobowiązań, nawet jeżeli samorząd ma faktyczną zdolność finansową i środki na ten cel. Skrajnym przypadkiem, zasygnalizowanym wyżej, jest brak formalnej możliwości dokonania spłat mimo istnienia zobowiązań. Niemożność uchwalenia budżetów przez organy stanowiące JST, spowodowana niespełnieniem relacji z art. 243, może oznaczać większą liczbę tzw. zastępczych ustaleń budżetów samorządów przez regionalne izby obrachunkowe (Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K., 2011).

## PODSUMOWANIE

Wyniki analizy wskazują na konieczność kontynuowania nakładów na inwestycje w badanych gminach powiatu opoczyńskiego. Przemawia za tym m.in. niższy poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej oraz relatywnie wysoki poziom bezrobocia w porównaniu ze średnią dla kraju. Aby jednak to mogło być możliwe, niezbędne są środki finansowe w odpowiedniej wysokości.

Gminy powiatu opoczyńskiego charakteryzuje duże zróżnicowanie w czasie, jak i w przestrzeni pod względem możliwości finansowania inwestycji. Syndrom takich cech finansów gminnych, jak: niski udział dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem, niski poziom nadwyżki operacyjnej, wysoki poziom zobowiązań, a także wysokie obciążenie jednostki kosztami obsługi długu powoduje, iż w jednostkach takich są niewielkie możliwości finansowania inwestycji. W badanych gminach finansowe bariery rozwoju szczególnie dotyczą dwóch jednostek, a mianowicie gminy wiejskiej Mniszków oraz gminy miejsko-wiejskiej Opoczno. Natomiast największe możliwości realizacji inwestycji występują w gminach Paradyż oraz Sławno ze względu na relatywnie wysoki poziom dochodów per capita oraz niski poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi w stosunku do dochodów. Potwierdza to fakt, iż w gminach tych w analizowanym okresie występował wysoki udział wydatków inwestycyjnych w ich wydatkach.

Generalnie, biorąc pod uwagę ocenę możliwości finansowania inwestycji, badane gminy można podzielić na trzy grupy:

- gminy, z istniejącymi barierami finansowania – dwie jednostki;
- gminy o średnich, przeciętnych możliwościach inwestowania – cztery jednostki;
- gminy o potencjalnie dużych możliwościach finansowania inwestycji – dwie jednostki.

Wyniki badań nie dają jednoznacznej odpowiedzi na postawione na wstępie hipotezy, ze względu na bardzo duże zróżnicowanie badanych jednostek pod względem ich sytuacji finansowej. Po pierwsze, gorsze możliwości finansowania inwestycji w porównaniu ze średnią w kraju stwierdzono jedynie w dwóch badanych jednostkach. Po drugie, z analizy wynika, iż w badanych gminach nie ma bezpośredniej zależności pomiędzy wielkością gminy a jej zdolnością do finansowania inwestycji, natomiast ist-

nieje tendencja – im wyższy dochód per capita, tym wyższa skłonności i możliwości gminy w zakresie finansowania rozwoju lokalnego, w tym szczególnie inwestycji.

Z badań wynika, iż część gmin, mimo obiektywnie dość dobrej sytuacji finansowej, realizuje inwestycje w znacznie mniejszym zakresie niż wynika to z ich możliwości finansowych. Świadczy o tym m.in. wysoki poziom wskaźnika samofinansowania inwestycji. Gminy te nie wykorzystują też w pełni możliwości rozwoju lokalnego, jakie daje m.in. skorzystanie z dofinansowania ze środków unijnych.

Aktualnie, potencjalnym zagrożeniem dla możliwości finansowania inwestycji gminnych, w tym także dla gmin powiatu opoczyńskiego, może być wprowadzenie obowiązującego od roku 2014 indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z szacunków dokonywanych zarówno przez jednostki rządowe, jak i organizacje pozarządowe, stosowanie nowych, indywidualnych zasad w zakresie zadłużenia, byłoby niekorzystne dla znacznej części jednostek samorządu terytorialnego.

## REFERENCES

- Galiński, P. (2014). Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w latach 2010-2012. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 65.
- Gałuszka, K. (2005). Ocena efektywności finansowania rozwoju lokalnego. w: Patrzałek, L. *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław-Poznań, Wyższa Szkoła Bankowa.
- Gilowska, Z. (1998). Bariery rozwoju lokalnego. w: Gorzelak G., Jałowiecki, B. *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego. Warszawa.
- Gospodarowicz, M., Kołodziejczyk, D. (2011). Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2014). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2013*. Studia i analizy statystyczne. Warszawa.
- Gorzelak G., Jałowiecki, B.(1998). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*. Warszawa.
- Hybel, J. *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005-2009*. Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii w Olsztynie.
- Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych. *BAS*, nr 21(113). Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2014). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 r*. Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2012). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r*. Warszawa.
- Maik, W., Parysek, J., Wojtasiewicz L. (1978). *Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*. W: *Barieri wzrostu w gospodarce przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 99.
- Ministerstwo Finansów. (2014). *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013*. Warszawa.
- Pozyskano (20.07.2015) z [http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset\\_publisher/v3Cc/content/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2011-2013](http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/content/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2011-2013)
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.(2012). *Ocena*

- sytuacji samorządów lokalnych. Warszawa.
- Mioduchowska-Jaroszewicz, E. (2013). Metody i kierunki oceny kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych. ZESZYTY NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO nr 786. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 64/2.
- Nowakowska, A., Przygodzki, Z., Sokołowicz, M. (2012). Zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w perspektywie 2020 roku.
- Parysek, J. J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Rosner, A. (2002). *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego* (w:) *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa.
- Sarnowski, J. (2015). Wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju gminy. Teoria i praktyka. *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości.
- Sekuła, A. (2005). Bariery rozwoju lokalnego. w: Filipiak, B., Szewczuk, Z., Zychowicz A. *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Zeszyty naukowe nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 587-600.
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa.
- Sztando, A. (2011). Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. nr 240.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Budżety Jednostek Samorządu Terytorialnego w Województwie Łódzkim w 2013 r. *Informacje i Opracowania Statystyczne*. Łódź.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Białaczów pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Mniszków pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Poświętne pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Paradyż pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Sławno pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Żarnów pow. opoczyński.

Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca  
2013. Gmina miejsko-wiejska Drzewica pow. opoczyński.

Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca  
2013. Gmina miejsko-wiejska Opoczno pow. opoczyński.

