

Aleksandra JASIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

SAMODZIELNOŚĆ WYDATKOWA MIASTA NOWY SĄCZ NA TLE INNYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

Streszczenie

Samodzielność finansowa, w tym wydatkowa, jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na ich działalność, której głównym celem jest zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnej na jak najwyższym poziomie. W opracowaniu tym dokonano ocen samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu ze szczególnym uwzględnieniem miasta Nowy Sącz. Ocenę samodzielności wydatkowej Nowego Sącza porównano z ocenami innych miast na prawach powiatu w latach 2007-2017. W tym celu posłużono się metodą TOPSIS. Omówiono wyniki badań i przedstawiono wynikające z nich wnioski.

Słowa kluczowe: samodzielność, samodzielność wydatkowa, Nowy Sącz, miasta na prawach powiatu, metoda TOPSIS.

EXPENSIVE INDEPENDENCE OF THE CITY OF NOWY SĄCZ COMPARED TO OTHER CITIES WITH COUNTY RIGHTS

Summary

Financial independence, including expenditure of local government units is one of the most important factors affecting their activities. Their main goal is to meet the needs of the local community at the highest level. This study assesses the expenditure independence of Nowy Sącz and compares it with other cities with poviat rights in 2007-2017. To this end, the TOPSIS method was used. The results of the research were discussed and the conclusions resulting therefrom were presented.

Key words: financial independence, expenditure independence, Nowy Sącz, cities with poviat rights, TOPSIS method.

Wprowadzenie

Samodzielność finansowa jest ważnym atrybutem działalności każdej jednostki samorządu terytorialnego (JST). Obejmuje ona proces tworzenia i wydatkowania dochodów własnych oraz dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Jest to prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, które obejmuje władztwo dochodowe JST, czyli pobieranie dochodów należnych gminie na podstawie ustaw i władztwo wydatkowe JST, a więc dysponowanie środkami w granicach ustaw (Sikora, 2010, s. 132).

Rozróżnia się samodzielność w zakresie: dochodów i wydatków, a obie te sfery są ze sobą związane.

Samodzielność w zakresie dochodów to oddziaływanie na poziom i strukturę budżetu samorządu terytorialnego, natomiast samodzielność w zakresie wydatków to swoboda dotycząca decyzji o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizowania oraz o strukturze i hierarchii wydatków ponoszonych przez daną jednostkę. W przypadku samodzielności wydatkowej dochody są dane. Samodzielność wydatkowa przejawia się w:

- ustaleniu priorytetów w kierunkach wydatkowania środków;
- uprawnieniach co do sposobu wykonania zadań publicznych;
- kształtowaniu ekonomicznej struktury wydatków;
- gospodarowaniu przyjętym majątkiem;
- kształtowaniu salda budżetu;
- zaciąganiu pożyczek komunalnych (Kosek-Wojnar, 2007, s. 28).

Niezależność w tym zakresie pozwala na podejmowanie przez władze lokalne decyzji o sposobie realizacji zadań własnych i zleconych, przy założeniu ich realizacji w granicach wyznaczonych przez ustawowe przepisy. Wykonanie zadań zależy zarówno od swobody w zakresie ich wykonania, jak i od zarządzania oraz gospodarowania środkami finansowymi. Stopień wykonania zadań nie jest jednakowy w poszczególnych jednostkach. Wynika on ze zróżnicowania jednostek tak pod względem ich sytuacji finansowej, jak i samodzielności wydatkowej.

Większa swoboda decyzyjna dotycząca realizacji i sposobu realizacji zadań, w tym też tych, które nie są obligatoryjne, daje możliwość zapewnienia wyższego standardu dla ich wykonania. Wysoki poziom samodzielności wydatkowej daje JST możliwość prowadzenia efektywnej gospodarki lokalnej i gwarantuje rozwój lokalny. Wpływa to na poziom życia mieszkańców danej społeczności lokalnej. Ważne jest zatem badanie i monitorowanie samodzielności wydatkowej JST i ocena jej poziomu. Uzyskane wyniki badań władze JST mogą wykorzystać przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki finansowej JST, kierunków działania.

Aby jednak prawidłowo ocenić samodzielność wydatkową konkretnej JST, należy uwzględnić ją na tle innych jednostek podobnego typu. W artykule tym poddano badaniu grupę miast na prawach powiatu (MNPP). Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, są to te miasta, które:

- w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców;
- były siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- otrzymały status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (art. 91, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm). Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu (pkt. 2 art. 92, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie samodzielności wydatkowej miasta Nowy Sącz i porównanie jej z samodzielnością wydatkową innych MNPP.

Samodzielność wydatkowa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zapewnia gminom samodzielność decydowania o sprawach społeczności lokalnej. Działalność samorządu terytorialnego oparta jest m.in. na samodzielności finansowej, o której stanowią następujące jej zapisy:

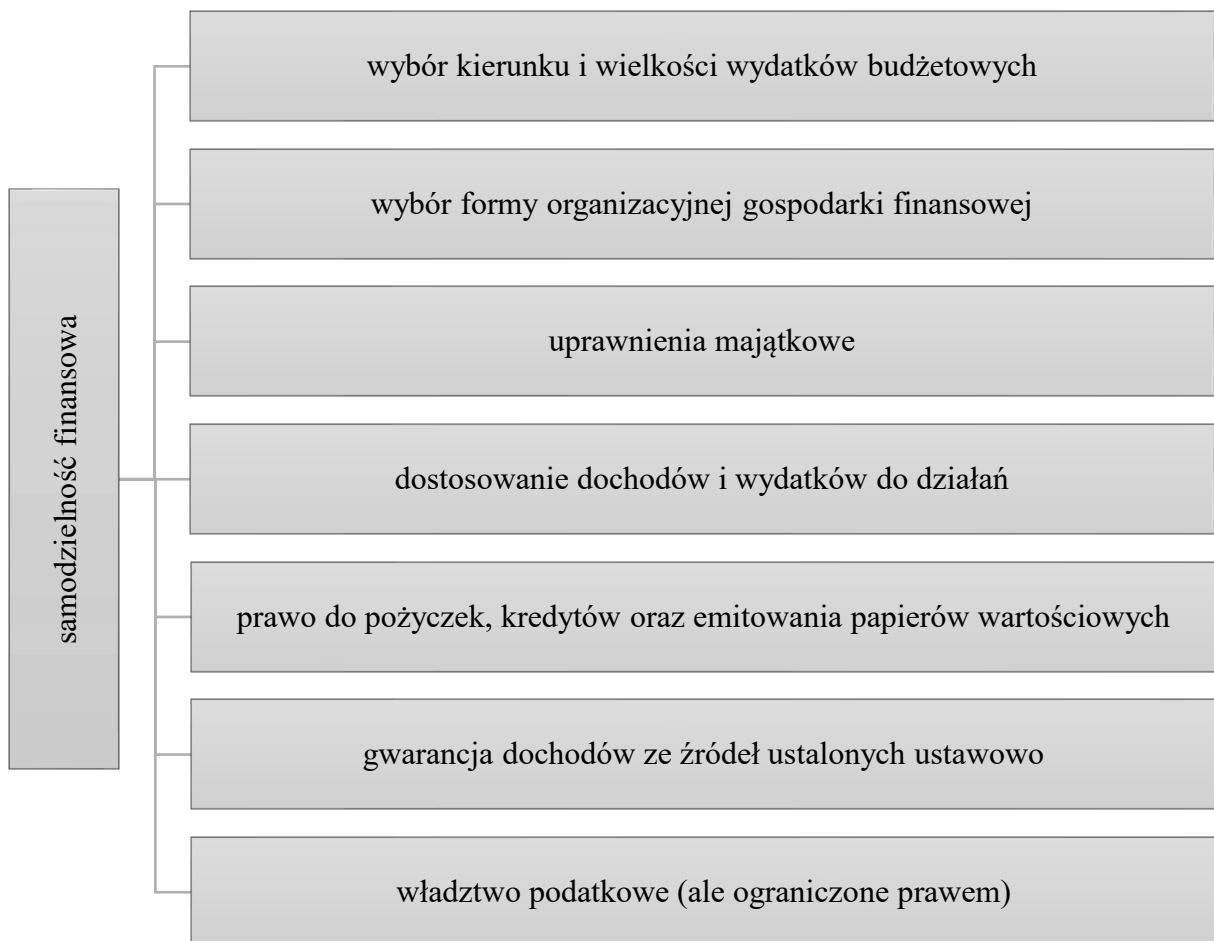
- Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1).
- Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne i subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2).
- Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie (art. 167 ust. 3).
- Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4).

- JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168).
- Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie (art. 216).

Kwestie samodzielności finansowej gmin w Polsce, w tym jej granice, regulują dodatkowo ustawy, takie jak:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Samodzielność finansowa to gwarancje i prawa ustawowo przyznane JST w zakresie dotyczącym wielu obszarów. Rysunek 1 przedstawia zakres samodzielności finansowej gmin w Polsce.



Rysunek 1. Zakres samodzielności finansowej gmin w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego” (s. 53), E. Kornberger-Sokołowska, 2001, Warszawa: LIBER; *Samodzielność finansowa polskich gmin* (s. 14), E. Markowska-Bzducha, 2005, Radom: Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.

Samodzielność finansowa nie może i nie oznacza całkowitej niezależności finansowej JST od systemu finansowego państwa (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 40), a także nie oznacza autonomii finansowej ani samofinansowania. Wynika to z faktu, że finanse samorządowe są częścią finansów publicznych, a więc podlegają ograniczeniom wynikającym z wymienionych wcześniej zapisów Konstytucji i ustaw. Samodzielność finansowa nie wiąże się też z koniecznością tworzenia własnych dochodów, ale ze swobodą dysponowania nimi, nawet wówczas, gdy pochodzą z budżetu państwa (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19). Zależy ona zatem od wielkości zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji, zakresu dowolności w ich wydatkowaniu, a także zakresu swobody w organizacji, planowaniu i wykonaniu budżetu (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 39). Dla samodzielności wydatkowej dochody są już dane, a JST ma swobodę w:

- ustaleniu priorytetów wydatków;
- ustalaniu poziomu i struktury wydatków;
- gospodarowaniu majątkiem;
- wpływie na saldo budżetu oraz ustaleniu zasad zadłużania się;
- decydowaniu o sposobach oraz formach realizowania i finansowania usług publicznych;
- udzielaniu wsparcia finansowego podmiotom gospodarującym w gminie (Zawora, 2008, s. 34 -35).

Strukturę wydatków ponoszonych przez samorządy przedstawia tabela 1.

Tabela 1
Struktura wydatków JST

Wydatki bieżące	Obsługa długu	Wydatki majątkowe
<ul style="list-style-type: none"> • dotacje, wynagrodzenia, uposażenia, inne świadczenia na rzecz osób fizycznych; • zakupy towarów i usług; • inne wydatki związane z funkcjonowaniem JST i realizacją zadań statutowych 	<ul style="list-style-type: none"> • odsetki od obsługi kredytów, pożyczek, papierów wartościowych; • wypłaty za poręczenia i gwarancje 	<ul style="list-style-type: none"> • inwestycje własne; • dotacje na inwestycje realizowane przez podmioty spoza sektora publicznego; • wydatki kapitałowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne* (s. 318), A.K. Piasecki, 2009, Warszawa: PWN.

Na samodzielność JST w zakresie wydatków wpływają czynniki, które określone są ustawami. Należą do nich m.in. nakazy, zakazy oraz limity ponoszenia określonych wydatków, ustalone zasady udzielania dotacji z budżetów samorządowych i zasady prowadzenia gospodarki budżetowej, w szczególności konieczność powiązania określonych dochodów z wydatkami (Surówka, 2013, s. 26).

Wydatki JST są związane z realizacją zadań zarówno własnych, w tym zadań o charakterze administracyjnym, jak i zleconych, a także z obsługą zadłużenia. Zadania własne służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej, wykonywane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a przekazywane są do realizacji na zasadzie decentralizacji. Zadania zlecone ustawowo są obligatoryjne i wynikają z potrzeb państwa, a przy ich realizacji samorządy muszą się kierować wytycznymi podanymi przez państwo. Zadania zlecone powierzone przyjmowane są do realizacji przez JST po zawarciu porozumienia z inną JST lub administracją rządową. Władze samorządowe w pełni podejmują decyzje dotyczące realizacji zadań nieobowiązkowych. Mogą jednak także podejmować pewne decyzje odnośnie do zadań obowiązkowych. W przypadku takich zadań musi być zrealizowane wymagane minimum, a decyzje, jakie mogą podjąć władze samorządowe to wyższa jakość świadczonej usługi, przy założeniu, że spełniony jest warunek zgodności z ustawami. Standardy dotyczące wykonania zadań w zakresie oświaty, pomocy społecznej czy ochrony zdrowia, określone przez obowiązujące regulacje prawne, ograniczają samodzielność wydatkową, ale jej nie pozbawiają. Samorządy lokalne nadal mają pewien zakres swobody, który umożliwia im dostosowanie wydatków do potrzeb lokalnych. Ograniczenia, z jakimi borykają się dodatkowo samorządy to możliwości finansowe. Poziom dochodów własnych i dochodów równoważących umożliwiających finansowanie zadań oraz zakres wydatków sztywnych, czyli tych, które muszą być finansowane z budżetu JST decyduje o samodzielności wydatkowej (Ibidem, s. 26).

Nałożona na samorządy lokalne przez państwo duża liczba zadań – bez gwarancji wystarczających środków – sprawia, że ich realizacja jest trudna do wykonania nawet na poziomie minimalnym. Zdarza się, że działania samorządów ograniczane są dodatkowo przez nastroje społeczne, które są najczęściej skutkiem niepokoju mieszkańców odnośnie do następstw realizowanych przez samorządy przedsięwzięć, a także przez obawy związane z konsekwencjami prawnymi i finansowymi podejmowanych projektów. Wszystko to może skłaniać do ich zaniechania.

Zakres samodzielności wydatkowej zależy od struktury dochodów. Obejmuje ona dochody własne, dotacje i subwencje. Dotacje celowe muszą być przeznaczone na konkretne cele, samorząd nie ma wpływu na dysponowanie środkami pochodzącymi z tego źródła, ponadto w przypadku niewykorzystania ich na konkretnie określony cel podlegają one zwrotowi donatorowi. Wysoki ich udział w strukturze wydatków świadczy o niższym poziomie samodzielności wydatkowej. Dochody własne i subwencje warunkują samodzielność wydatkową. Decyzję o przeznaczeniu środków pochodzących z tych źródeł podejmują samorządy i mogą być przeznaczone na realizację różnych zadań. To właśnie ich poziom warunkuje samodzielność wydatkową samorządu (Kosek-Wojnar, 2006, s. 80).

Samodzielność wydatkowa to również decyzje związane z zadłużeniem, a więc przede wszystkim dotyczące poziomu deficytu budżetowego, wyboru instrumentów jego finansowania bądź wyboru pożyczkodawców. Takie działania samorządu są zwykle planowane i najczęściej obejmują realizację zadań o charakterze inwestycyjnym. Niejednokrotnie są jedynym sposobem na ich wykonanie.

Samodzielność wydatkowa jest zmienna i zależy od omówionych czynników. Ponieważ jest ona zjawiskiem złożonym, to konieczne są wielowymiarowe badania, uwzględniające szereg uzasadnionych merytorycznie i statystycznie wskaźników. Samodzielność wydatkowa MNPP została zbadana za pomocą analizy wskaźnikowej i miernika syntetycznego. Indeks syntetyczny umożliwia relatywny pomiar samodzielności wydatkowej i porównanie jednostek względem siebie.

Metoda badawcza

Badania własne zostały przeprowadzone dla MNPP w latach 2007-2017. W tym celu wykorzystano dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. W badaniach zastosowano narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej – metodę TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution). W oparciu o merytoryczno-formalne kryteria dobrano cechy diagnostyczne, a wykorzystując klasyczny współczynnik zmienności, dokonano weryfikacji tych zmiennych – zmienne o małym zróżnicowaniu zostały odrzucone. Dokonano również analizy potencjału informacyjnego zmiennych w oparciu o metodę odwróconej macierzy korelacji (Panek, 2009, s. 19, 23) oraz określono te wskaźniki, które są stymulantami i destymulantami. Zmienne diagnostyczne, które spełniły powyższe wymogi, zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

Wskaźniki stosowane do badania samodzielności wydatkowej gmin w Polsce

	Zmienna diagnostyczna
S ₁	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w %
S ₂	Udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem
S ₃	Udział dochodów własnych w wydatkach ogółem
S ₄	Udział dochodów własnych i subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem
S ₅	Udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w wydatkach ogółem
S ₆	Udział wydatków bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących
S ₇	Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne w wydatkach bieżących
S ₈	Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne oraz wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących
S ₉	Udział dochodów własnych i subwencji w dochodach ogółem
S ₁₀	Dotacje celowe w dochodach ogółem
S ₁₁	Dochody własne pomniejszone o udziały w podatkach stanowiących budżet państwa w dochodach ogółem
S ₁₂	Wydatki na transport i łączność w przeliczeniu na liczbę mieszkańców
S ₁₃	Wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców
S ₁₄	Wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na liczbę mieszkańców
S ₁₅	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na liczbę mieszkańców
S ₁₆	Wydatki majątkowe w przeliczeniu na liczbę mieszkańców

Zródło: opracowanie własne.

W kolejnym etapie badania przeprowadzono normalizację powyższych cech za pomocą metody unitaryzacji zerowanej (Wysocki, 2010), zgodnie z poniższymi formułami.

$$\text{Dla stymulant: } z_{ik} = \frac{F_{ik} - \min_i \{F_{ik}\}}{\max_i \{F_{ik}\} - \min_i \{F_{ik}\}}, \max_i \{S_{ik}\} \neq \min_i \{S_{ik}\}$$

$$\text{Dla destymulant: } z_{ik} = \frac{\max_i \{F_{ik}\} - F_{ik}}{\max_i \{F_{ik}\} - \min_i \{F_{ik}\}}, \max_i \{S_{ik}\} \neq \min_i \{S_{ik}\}$$

Dla poszczególnych zmiennych zostały ustalone wagi. Wyznaczono je za pomocą metody CRITIC Criteria Importance Through Intercriteria Correlation (Wysocki, 2010, s. 156-157).

$$w_j = \frac{C_j}{\sum_{k=1}^P C_k} \text{ gdzie } C_j = s_{j(z)} \sum_{k=1}^P (1 - r_{jk}), j = 1, 2, \dots, P$$

C_j – miernik pojemności informacyjnej j-tej cechy,

$s_{j(z)}$ – odchylenie standardowe obliczone z wartości znormalizowanych j-tej cechy,

r_{jk} – współczynnik korelacji między cechą j-tą i k-tą,

P – liczba zmiennych diagnostycznych dla N badanych MNPP.

W oparciu o znormalizowane wartości cech i wyznaczone współczynniki wagowe ważności tych cech zostały ustalone współrzędne jednostek modelowych – wzorca (A^+) i antywzorca (A^-).

$$A^+ = \left(\max_i (z_{i1}), \max_i (z_{i2}), \dots, \max_i (z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_{1K}^+)$$

$$A^- = \left(\min_i (z_{i1}), \min_i (z_{i2}), \dots, \min_i (z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_{1K}^-)$$

Dla każdego MNPP obliczono odległości euklidesowe od wyznaczonego wzorca z^+ oraz antywzorca z^- :

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^+)^2}; \quad d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^-)^2}, \quad i = 1, 2, \dots, N$$

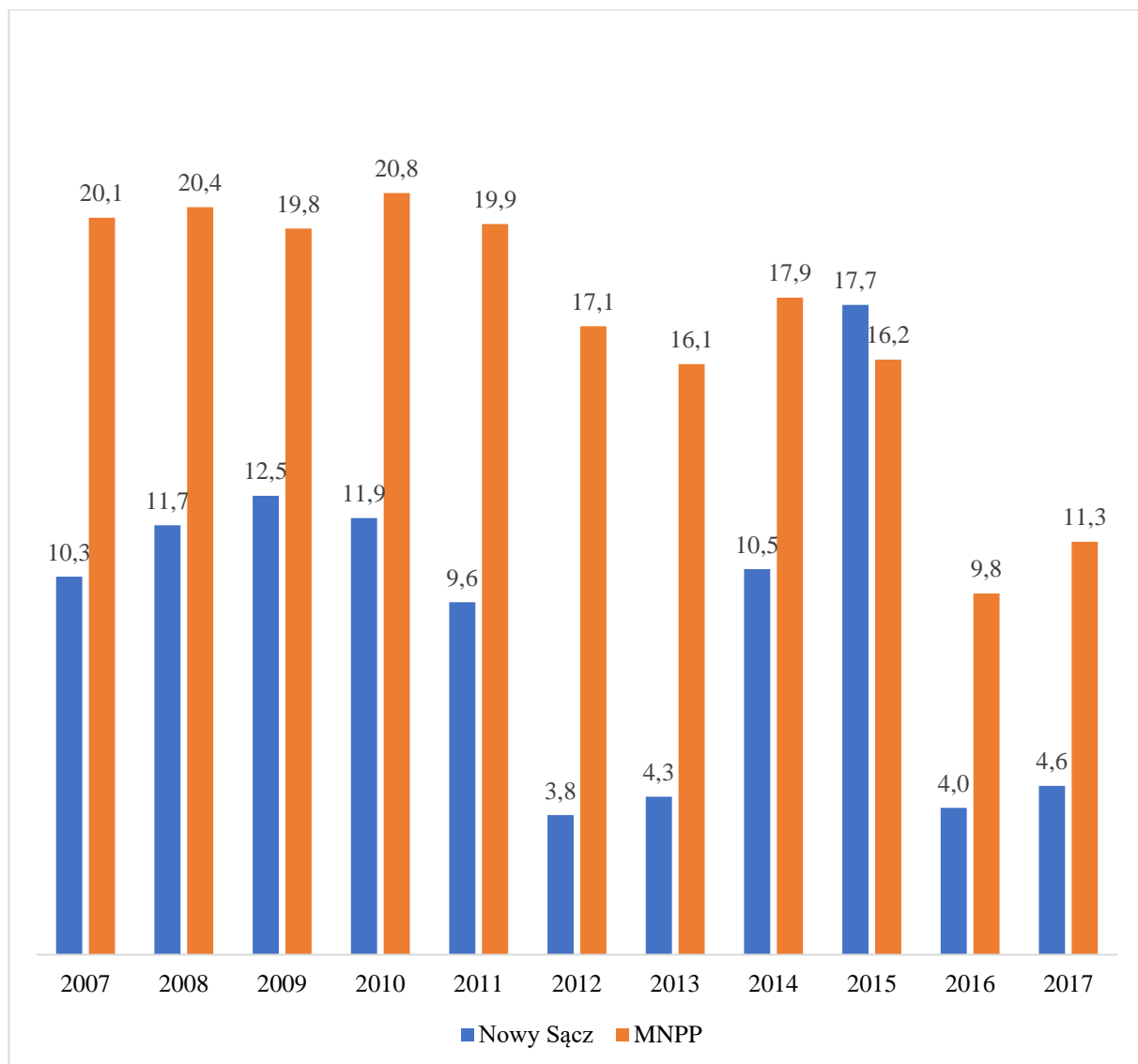
oraz wyznaczono wartości cechy syntetycznej SW:

$$SW_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \quad i = 1, 2, \dots, N$$

Wyniki badań

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że samodzielność wydatkowa Nowego Sącza w latach 2007-2017 była bardzo niska w porównaniu do innych miast na prawach powiatu. Świadczą o tym analizy poszczególnych zmiennych.

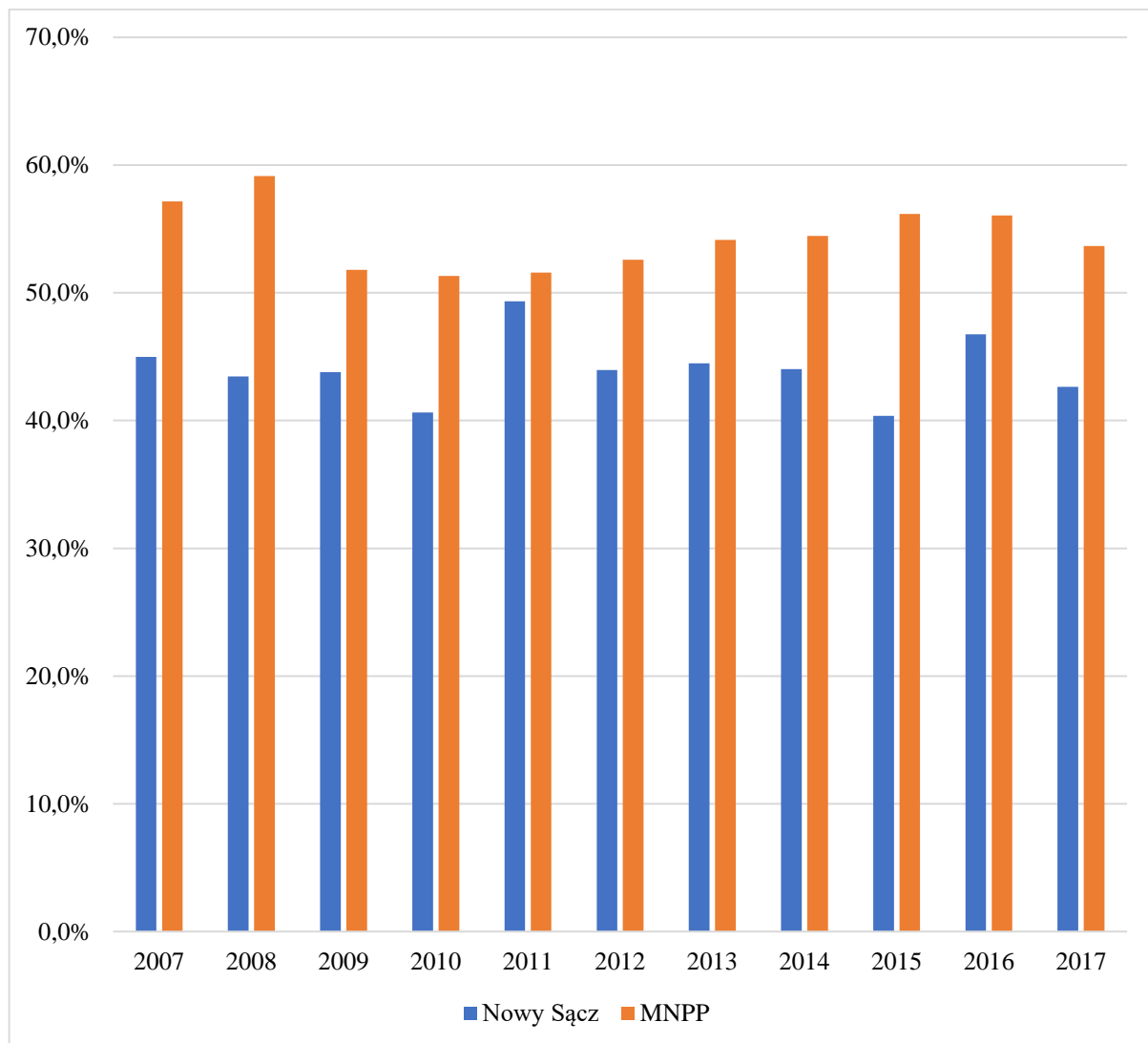
Wydatki inwestycyjne są tymi, które są realizowane w przypadku zaspokojenia bieżących potrzeb lokalnych. Wskaźnik dotyczący wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był bardzo niski w porównaniu do innych MNPP. Wynosił on od 4% do 13% z wyjątkiem roku 2015, kiedy dla MNPP wyniósł od 10% do 21%. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na mieszkańca w Nowym Sączu nie były wysokie. Średnio w badanym okresie wyniosły 449,49 zł, podczas gdy dla wszystkich MNPP było to 857,60 zł. Na rysunku 2 przedstawiono porównanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.



Rysunek 2. Procentowy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2007-2017.
Źródło: opracowanie własne.

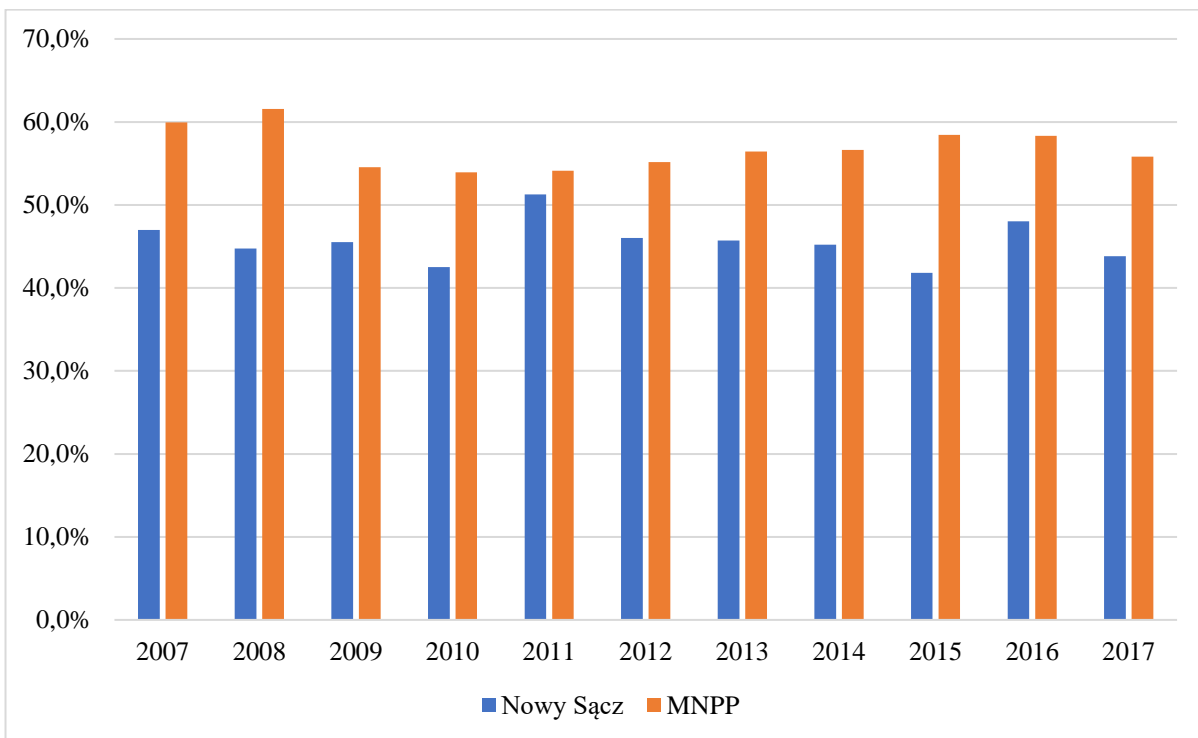
Duży wpływ na samodzielność finansową, a szczególnie wydatkową, mają dochody własne. To one pozwalają gminie kształtować własną politykę finansową, sprzyjają rozwojowi lokalnemu. Im wyższy ich poziom, tym samodzielność wydatkowa większa. Wskaźniki związane z dochodami własnymi dla Nowego Sącza były wyjątkowo niskie. Udział dochodów własnych oraz subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem kształtował się od 42% do 51%, podczas gdy średnia tego wskaźnika dla wszystkich MNPP była w granicach od 54% do 62%. Udział dochodów własnych w wydatkach ogółem wynosił od 40% do 49%, podczas gdy średnia tego wskaźnika dla wszystkich MNPP od 51% do 59%. Podobnie w porównaniu do poprzednich zmiennych był niski udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w wydatkach dla Nowego Sącza – wahał się od 10,9% do 15,1%, podczas gdy średni poziom tego wskaźnika dla MNPP oscylował pomiędzy 13,7% a 17,33%.

Żaden z tych wskaźników dla Nowego Sącza, dla żadnego z badanych okresów, nie był przynajmniej równy średniemu odpowiadającemu mu wskaźnikowi. Rysunki 3, 4 i 5 przedstawiają poziomy tych wskaźników w kolejnych latach.



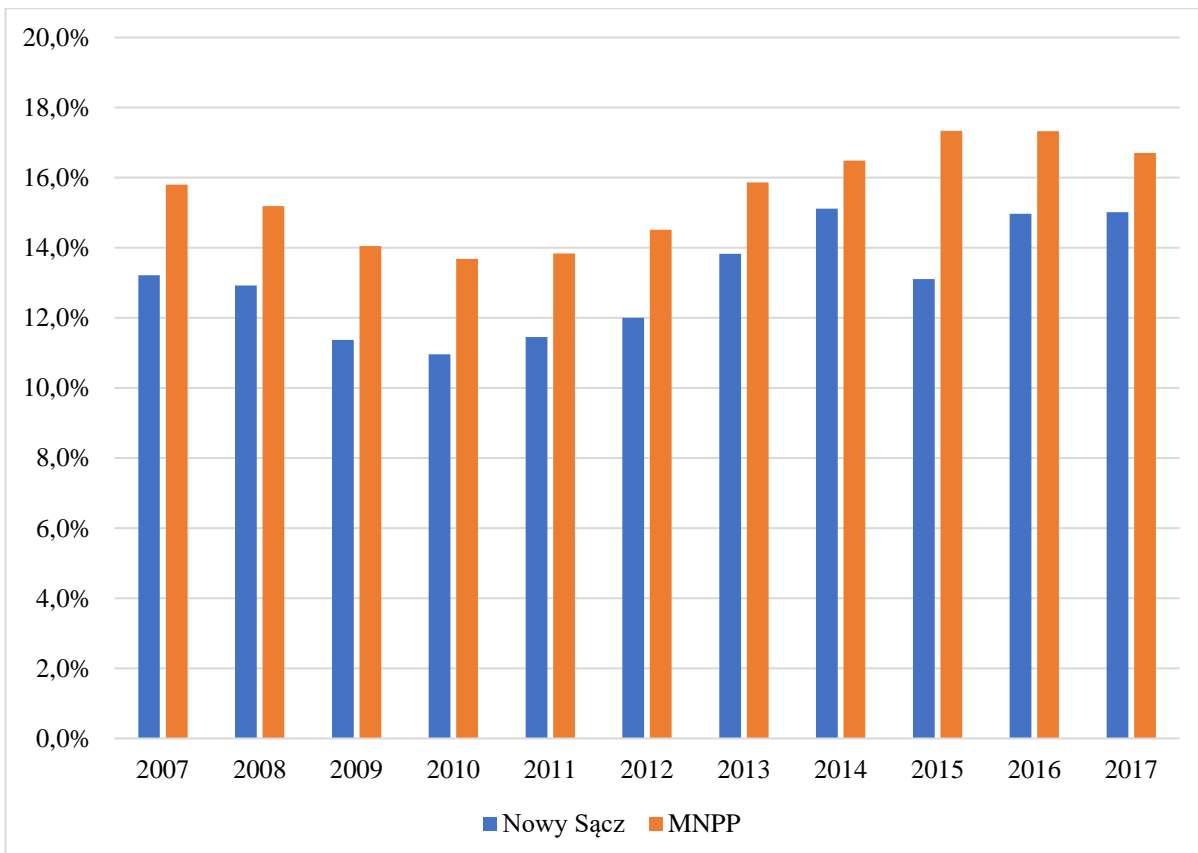
Rysunek 3. Udział dochodów własnych w wydatkach ogółem w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 4. Procentowy udział dochodów własnych i subwencji pomniejszonej o część oświatową w wydatkach ogółem w latach 2007-2017.

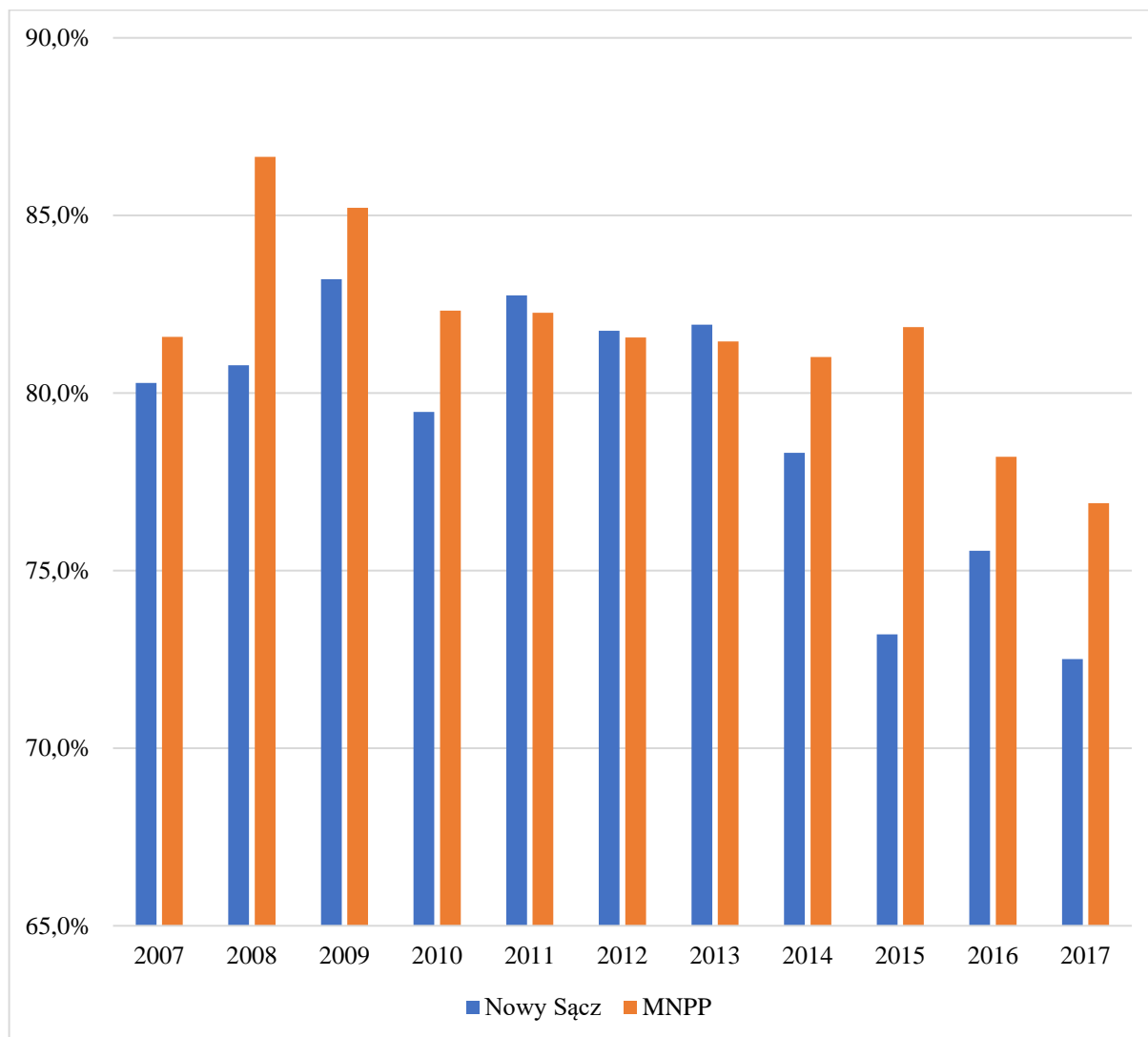
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5. Procentowy udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w wydatkach ogółem w latach 2007-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik udziału dochodów własnych i subwencji w dochodach ogółem uwzględnia możliwości wydatkowania tych środków, w zakresie których jednostka posiada pełną swobodę decyzyjną. Środki finansowe pochodzące z subwencji mają na celu uzupełnić dochody własne JST. Kwoty subwencji ustalane są za pomocą zobiiektywizowanych metod, oddzielnie dla każdej jednostki i są im gwarantowane. Nie mogą być traktowane jako atrybut samodzielności na równi z dochodami własnymi, ale ich poziom warunkuje samodzielność wydatkową JST (Zawora, 2008, s. 32). Poziom tej zmiennej w latach 2011-2013 dla Nowego Sącza był zbliżony do średniego dla MNPP, co w porównaniu do pozostałych wskaźników świadczy o wysokim poziomie subwencji w dochodach Nowego Sącza. Rysunek 6 przedstawia poziom tego wskaźnika w kolejnych latach.



Rysunek 6. Procentowy udział dochodów własnych i subwencji w dochodach ogółem w latach 2007-2017.
Źródło: opracowanie własne.

Kolejne analizy wykazują, że jedne z najwyższych wśród wszystkich MNPP dla Nowego Sącza były następujące wskaźniki:

- udział dotacji celowych w dochodach ogółem;
- udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem.

Dotacje celowe to dochody JST, na które JST ma ograniczony wpływ. Przekazywane są zawsze na konkretny cel, co wyraźnie ogranicza samodzielność JST. Każdy z tych wskaźników dla Nowego Sącza był niższy od średniego dla MNPP, co przedstawiają tabele 3 i 4.

Tabela 3

Procentowy udział dotacji celowych w dochodach ogółem w latach 2007-2017

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	18,63	19,21	16,18	15,74	15,40	15,22	16,38	15,26	13,47	23,02	25,01
MNPP	13,22	13,35	12,93	12,72	11,69	11,32	11,94	12,22	12,31	19,04	20,54

Zródło: opracowanie własne.

Tabela 4

Procentowy udział dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w wydatkach ogółem w latach 2007-2017

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	12,45	12,74	10,99	10,53	10,72	10,89	10,90	10,32	9,29	19,25	20,98
MNPP	9,17	8,49	8,09	8,19	7,54	7,56	7,64	7,52	7,78	15,49	17,01

Zródło: opracowanie własne.

Grupa wskaźników w przeliczeniu na osobę również nie przedstawia miasta Nowy Sącz na tle innych MNPP jako tego, które ma dużą samodzielność wydatkową. Nowy Sącz w tym okresie charakteryzował się jednymi z najwyższych wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które z roku na rok rosły, od 706 zł w 2007 do 1 756 zł w roku 2017, podczas gdy średnie wydatki dla miast na prawach powiatu rosły od 517 zł w 2007 do 1 342 zł w roku 2017. Udział dochodów własnych w tych wydatkach w porównaniu do innych miast na prawach powiatu były jednak wyraźnie poniżej średniej. Porównanie tego udziału ze średnim udziałem dla wszystkich miast na prawach powiatu przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Procentowy udział dochodów własnych w wydatkach na pomoc społeczną w latach 2007-2017

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	36,1	37,3	40,8	42,6	46,0	45,4	44,1	44,8	45,2	27,6	26,9
MNPP	42,3	45,4	47,1	46,9	47,8	47,3	47,4	48,2	48,6	31,1	28,5

Zródło: opracowanie własne.

Wysokie i z roku na rok rosnące były także wydatki na oświatę w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Wskaźnik ten wzrósł z 1 343 zł w roku 2007 do 2 162 zł w roku 2017 i w rankingu miast na prawach powiatu dotyczącym tego wskaźnika Nowy Sącz zajmował od 2. do 10. miejsca w badanym okresie. Analiza udziału dochodów własnych w wydatkach na oświatę wskazuje jednak, że samorząd niewiele przeznaczał środków z dochodów własnych na oświatę. Prezentuje to tabela 6.

Tabela 6

Procentowy udział dochodów własnych w wydatkach na oświatę w latach 2007-2017

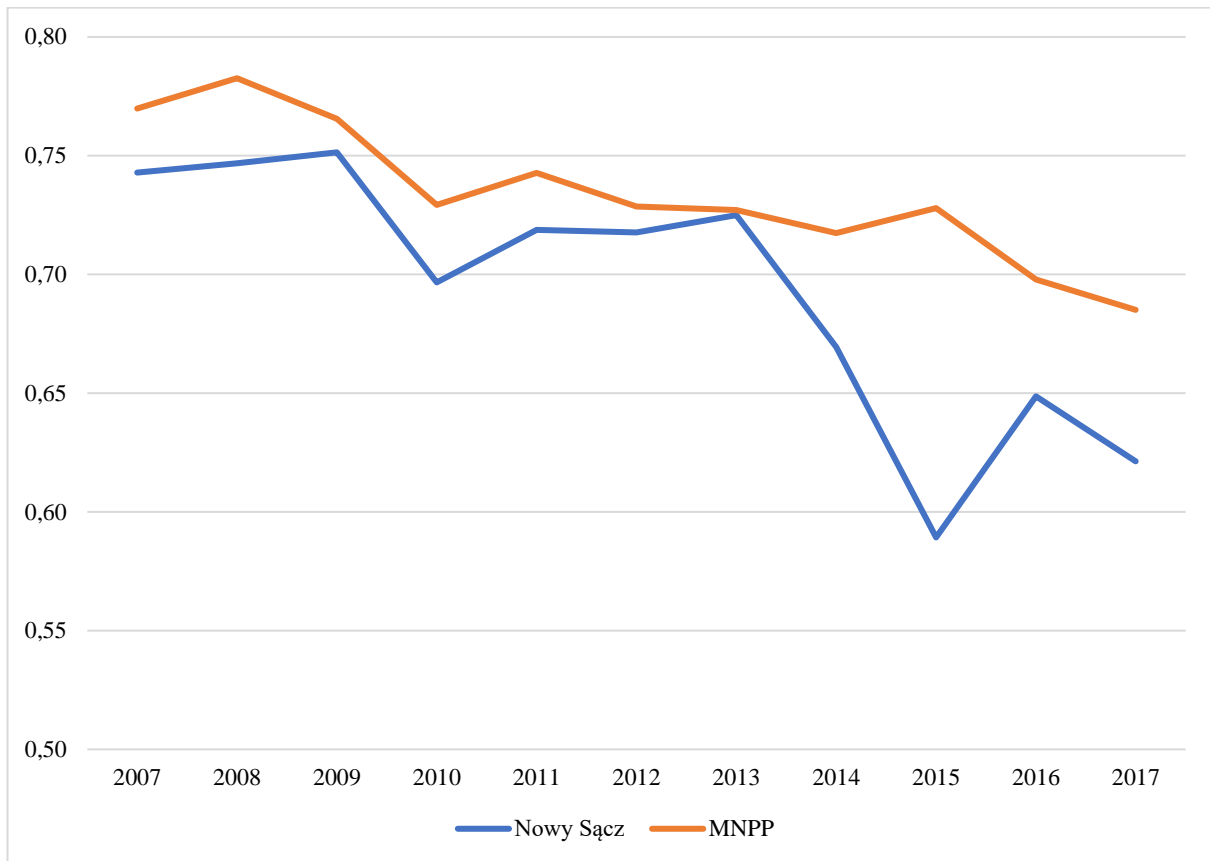
Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	16,2	14,5	8,1	7,2	7,2	8,7	10,5	9,4	13,2	10,5	10,7
MNPP	25,7	24,9	24,0	23,8	23,3	21,8	21,3	22,9	25,2	24,8	26,7

Źródło: opracowanie własne.

Zdania z zakresu kultury i sportu są zadaniami własnymi, obligatoryjnymi, ale swoboda JST w zakresie ich realizacji jest duża. Udział wydatków bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących świadczy o zakresie samodzielności wydatkowej. Wysoki poziom wskaźnika mówi o większej samodzielności wydatkowej. W każdym z kolejnych okresów poziom tego wskaźnika dla Nowego Sącza był niższy od średniego dla MNPP, średnio dla całego okresu wynosząc dla Nowego Sącza 3,94%, zaś dla MNP 5,28%.

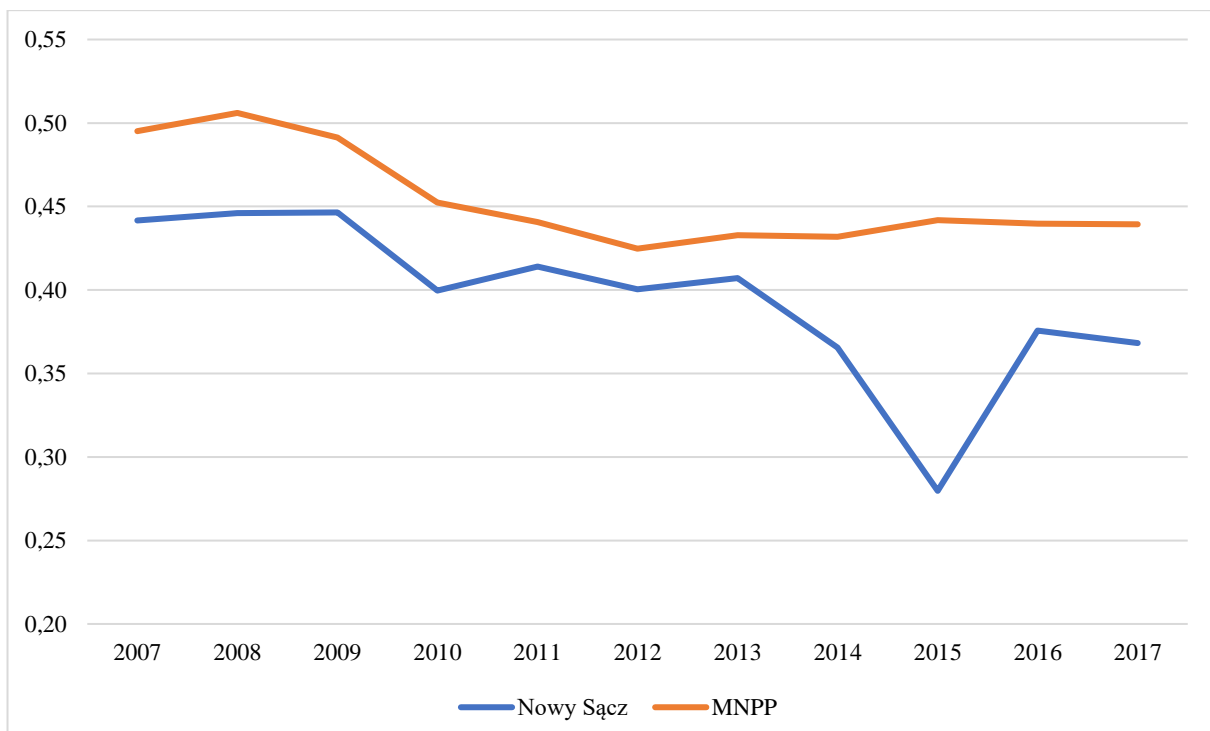
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz wydatki na transport i łączność świadczą o poziomie rozwoju jednostki. JST wydają więcej na ten cel w przypadku wolnych środków finansowych, a wyższy poziom tych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca świadczy o większej samodzielności wydatkowej. W badanym okresie średni poziom wydatków Nowego Sącza w przeliczeniu na liczbę mieszkańców na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wyniósł 572,72 zł, a na transport i łączność 212,81 zł, podczas gdy dla wszystkich MNPP było to odpowiednio 700,39 zł i 297,34 zł.

W strukturze wydatków ponoszonych przez JST znajdują się takie, na które samorząd nie ma wpływu. Są to, przykładowo, wydatki na zadania własne i zlecone, finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Również w strukturze wydatków znajdują się te o niskim poziomie autonomii, np. wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz dodatki do wynagrodzeń w szkołach i przedszkolach. Wskaźniki odnoszące się do wydatków bieżących z pominięciem tych właśnie wydatków również ukazują niekorzystną pozycję Nowego Sącza w porównaniu do MNPP. Niższy poziom tych wydatków świadczy o mniejszej samodzielności wydatkowej. Udziały wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne w wydatkach bieżących przedstawia rysunek 7, a udziały tych wydatków, pomniejszonych dodatkowo o wydatki o niskim poziomie autonomii, prezentuje rysunek 8.



Rysunek 7. Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne w wydatkach bieżących w latach 2007-2017.

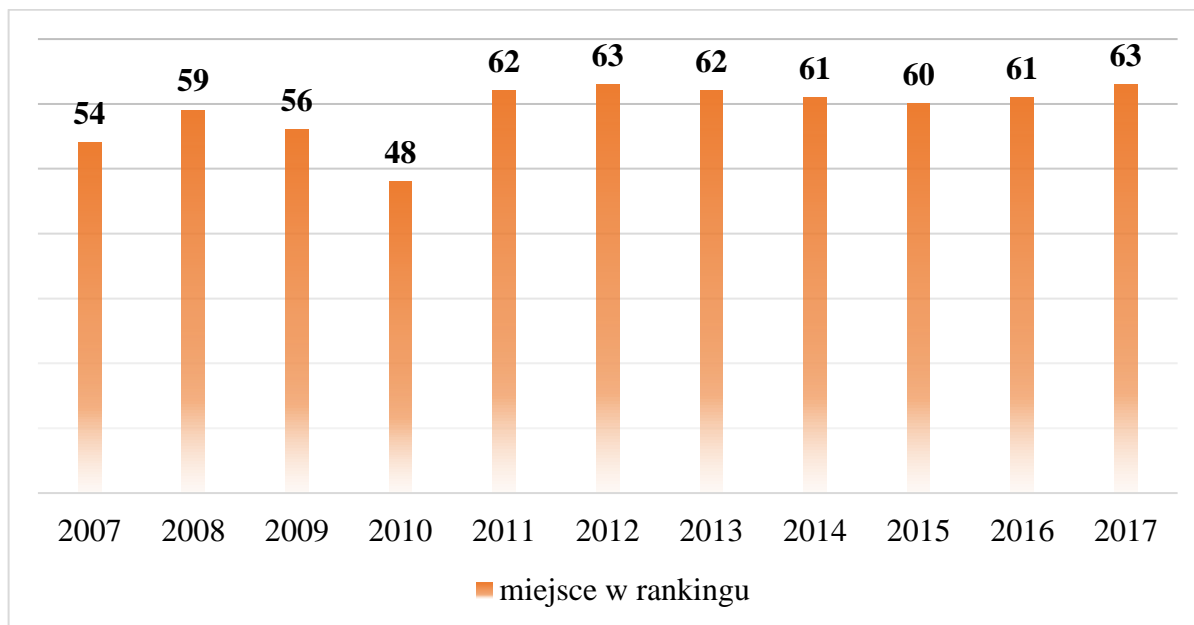
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 8. Udział wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki niesamodzielne oraz wydatki o niskim poziomie autonomii w wydatkach bieżących.

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone analizy wskazują, że poziom samodzielności Nowego Sącza na tle innych MNPP jest bardzo niski. Potwierdza to skonstruowana miara samodzielności wydatkowej. Za jej pomocą zostały ocenione wszystkie MNPP w kolejnych latach. Porównano miarę średnią dla MNPP z miarami uzyskanymi dla Nowego Sącza. Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że samodzielność wydatkowa miasta Nowego Sącza jest jedną z najniższych wśród MNPP. Na rysunku 9 ujęto miejsce Nowego Sącza w rankingu MNPP⁷ dotyczącym miary SW.



Rysunek 9. Nowy Sącz w rankingu SW miast na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne.

Miara SW ulegała zmianom w kolejnych latach. Zróżnicowanie tego miernika przedstawia tabela 7.

Tabela 7

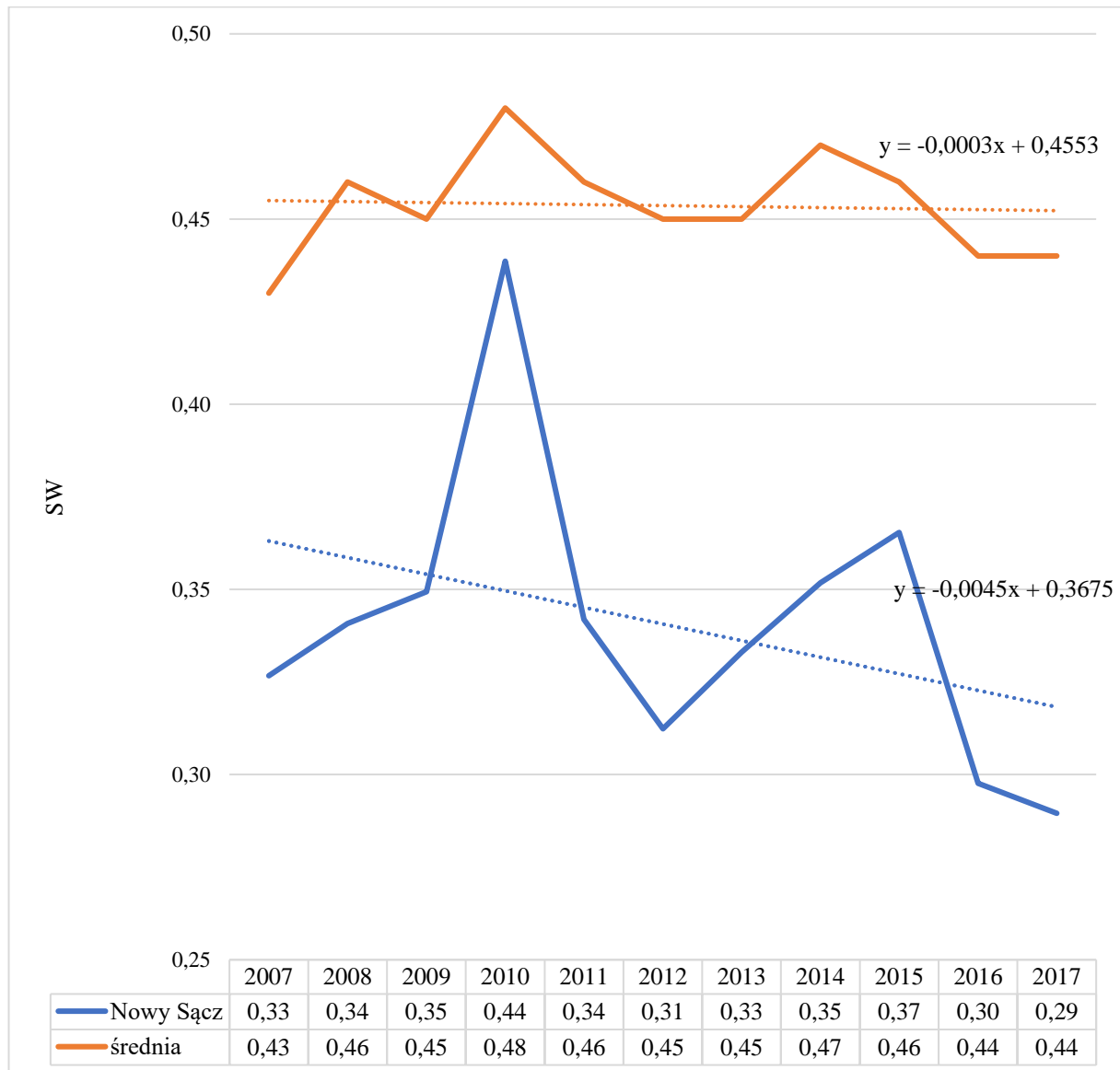
Zróżnicowanie miary syntetycznej samodzielności wydatkowej MNPP w latach 2007-2017

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	0,327	0,341	0,349	0,439	0,342	0,312	0,333	0,352	0,365	0,298	0,290
Średnia	0,434	0,460	0,446	0,475	0,455	0,454	0,445	0,465	0,460	0,442	0,444
Mediana	0,426	0,455	0,434	0,470	0,447	0,455	0,445	0,465	0,457	0,438	0,443
Minimum	0,258	0,254	0,247	0,187	0,282	0,289	0,237	0,292	0,256	0,205	0,224
Maksimum	0,653	0,672	0,689	0,634	0,616	0,620	0,625	0,637	0,618	0,663	0,646
Kwartył dolny	0,354	0,391	0,383	0,438	0,392	0,385	0,379	0,408	0,395	0,358	0,364
Kwartył górny	0,521	0,527	0,523	0,517	0,525	0,513	0,506	0,531	0,537	0,526	0,529
Rozstęp	0,395	0,418	0,443	0,447	0,334	0,331	0,388	0,345	0,362	0,458	0,422
Odchylenie standardowe	0,098	0,097	0,095	0,072	0,083	0,087	0,085	0,075	0,084	0,113	0,106
Współczynnik zmienności	22,54	20,00	21,36	15,17	18,24	19,11	19,14	16,06	18,23	25,57	23,85
Współczynnik skośności	0,082	0,130	0,223	-0,707	0,062	0,067	-0,191	-0,140	-0,128	0,095	0,071

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Liczba MNPP do 2013 = 65, liczba MNPP od roku 2013 to 66.

Ze wskazanych statystyk wynika, że MNPP są słabo zróżnicowane pod względem samodzielności wydatkowej (współczynnik zmienności wahał się 15,17% do 25,57%). Analizując wartości SW wyznaczone w badanym okresie dla Nowego Sącza i wszystkich MNPP, można stwierdzić, że samodzielność wydatkowa Nowego Sącza była poniżej średniej dla tego typu gmin. Najmniejszą różnicę między SW dla Nowego Sącza i średnią wartością SW dla MNPP odnotowano w roku 2010, a największą w roku 2017. W porównaniu z innymi miastami samodzielność Nowego Sącza maleje z roku na rok, co przedstawia rysunek 10. Na podstawie linii trendu wyznaczonej dla MNPP można stwierdzić, że wartość średnia SW ma niewielką tendencję spadkową, w odróżnieniu od Nowego Sącza, gdzie widoczna jest znacznie jej tendencja spadkowa.



Rysunek 10. Przebieg zmienności miary syntetycznej samodzielności wydatkowej miast na prawach powiatu oraz Nowego Sącza.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Samodzielność wydatkowa gminy jest zjawiskiem złożonym. Zaproponowana ocena SW jest miarą syntetyczną, która obejmuje wskaźniki opisujące aspekty związane z samodzielnością wydatkową samorządu lokalnego. Na podstawie ocen samodzielności wydatkowej przedstawiony został ranking MNPP. Odległa pozycja Nowego Sącza w tym rankingu wynika z niskich w porównaniu do innych MNPP dochodów własnych, które to w dużym stopniu wpływają na samodzielność wydatkową. Niższy poziom dochodów własnych to większe uzależnienie od środków z budżetu państwa, a tym samym większe ograniczenia decyzyjne odnośnie wydatkowania środków. Na poziom dochodów własnych ma wpływ samorząd – to od prowadzonej przez niego polityki zależy ich stan. Można zatem stwierdzić, że prowadzona w tym okresie polityka Nowego Sącza była mniej efektywna niż innych MNPP. Uwzględniając przeprowadzone analizy, w szczególności te dotyczące wydatków majątkowych, można wnioskować, że niski ich poziom w tym okresie wynikał z konieczności przeznaczania środków na realizację bieżących zadań. Działania takie ograniczają samodzielność wydatkową miasta. Reasumując, samodzielność wydatkowa Nowego Sącza w badanym okresie była słaba i z roku na rok pogarszała się. Z przedstawionej analizy wynika, że spadek samodzielności wydatkowej dotyczył większości badanych miast, jednak w przypadku Nowego Sącza spadek ten był znaczący.

Należy również zauważyć, że wskazane są dalsze badania dotyczące samodzielności wydatkowej Nowego Sącza. Szersza analiza pozwoliłaby na dogłębne poznanie przyczyn problemów miasta, w szczególności po przeprowadzeniu badań w grupie miast podobnych do Nowego Sącza, niekoniecznie MNPP. Pozwoliłoby to szerzej poznać stan samodzielności wydatkowej Nowego Sącza i przyczyn takiego stanu. Tego typu analiza mogłaby być pomocna w polityce finansowej i rozwoju miasta.

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LIBER.
- Kosek-Wojnar, M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Zeszyty Naukowe nr 4 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Folia Oeconomica Bochniensia*.
- Kosek-Wojnar, M. (2007). *Dług lokalny w teorii i praktyce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Markowska-Bzducha, E. (2005). *Samodzielność finansowa polskich gmin*. Radom: Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Sikora, K. (2010). *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: teoria i praktyka*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Wysocki, F. (2010). *Metody Taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zawora, J. (2008). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.