

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

**Finanse publiczne**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Myszowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-319**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-618-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup:</b> Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland .....	11
<b>Krzysztof Berbeka:</b> Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis .....	27
<b>Marcin Brycz:</b> ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny .....	40
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
<b>Marek Dylewski:</b> Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU .....	64
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement .....	75
<b>Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe .....	89
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation .....	99
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
<b>Gabriela Gurgul:</b> Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers) .....	122

<b>Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik:</b> Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
<b>Julitta Koćwin:</b> Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market .....	175
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland .....	187
<b>Agnieszka Kristof:</b> Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
<b>Justyna Kujawska:</b> Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings .....	219
<b>Marta Maier:</b> System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland .....	230
<b>Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk:</b> Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
<b>Paweł Marszałek:</b> Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje .....	256
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions .....	268
<b>Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke:</b> Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław .....	280

<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services .....	301
<b>Jacek Pera:</b> Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach .....	314
<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
<b>Magdalena Rękas:</b> Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland .....	360
<b>Katarzyna Rola:</b> Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption .....	374
<b>Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski:</b> Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant .....	385
<b>Tomasz Sobczak:</b> Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
<b>Błażej Socha:</b> Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance .....	411
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka:</b> Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin .....	420
<b>Michał Sosnowski:</b> Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
<b>Wacława Starzyńska:</b> Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements .....	448
<b>Małgorzata Szczepaniak:</b> Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

<b>Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak:</b> Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015 .....	468
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level .....	479
<b>Anna Świrska:</b> Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
<b>Małgorzata Twarowska:</b> Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries .....	509
<b>Maciej Woźniak, Robert Lisowski:</b> Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland .....	520
<b>Mariusz Zieliński:</b> Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland .....	533
<b>Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries .....	543

## Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

*Jerzy Sokołowski*

**Tomasz Śmietanka**

Szkoła Główna Handlowa, Warszawa  
e-mail: tomasz.smietanka@kozienice.pl

---

**GOSPODARKA FINANSOWA GMIN GRÓJEC,  
KOZIENICE, SZYDŁOWIEC W LATACH 2003–2016  
JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO**

---

**FINANCIAL ECONOMY OF THE COMMUNES  
KOZIENICE, GRÓJEC, SZYDŁOWIEC  
IN THE YEARS 2003–2016 AS A FACTOR  
OF SUSTAINABILITY DEVELOPMENT  
AT THE LOCAL LEVEL**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.451.39

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje wybrane aspekty gospodarki finansowej gmin miejsko-wiejskich Kozienice, Grójec, Szydłowiec w latach 2003–2016. Przedmiotem badań jest wykonanie budżetu gmin. W pracy dokonano analizy zmian dochodów, przychodów i wydatków gmin w dziedzinach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Wydatki gmin prezentowane są również w podziale na majątkowe i bieżące. Określone zostają także podstawowe wskaźniki budżetów, ich zmiany w badanym okresie oraz przyczyny zmian. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa badanych gmin pomaga realizować zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym? Określone zostają dwa modele gospodarowania finansami gmin. Dostrzeżona jest potrzeba dokonania zmian w polityce finansowej badanych gmin tak, aby mogła ona lepiej wpływać na rozwój lokalny. W podsumowaniu sformułowane są wnioski ogólne dotyczące finansów gmin oraz praktyczne rekomendacje w zakresie oczekiwanych zmian w jej gospodarce finansowej.

**Słowa kluczowe:** budżet gminy, wskaźniki budżetowe, zrównoważony rozwój lokalny.

**Summary:** The article presents chosen aspects of financial economy of the urban-rural communes Kozienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016. The subject of the research is carrying out budgets of the communes. In the research work there is made an exact analysis connected with the changes of income and expenses of the communes in such fields as: economic, social and ecological. Furthermore, there are also defined the basic indices of the budget, their changes in the studied period as well as the causes of these changes. The author tries to answer the question: does the financial economy of the communes favour the realization of an idea of sustainable development on the local level? In the summary there are formulated some general conclusions related to the finances of the communes as well as some practical recommendations in the range of expected changes in their financial economy.

**Keywords:** budget of the commune, indices of the budget, sustainable local development.



## 1. Wstęp

Trwający nadal w Europie kryzys *welfare state* [Hausner 2008, s. 102–128] i zagrożenie recesją gospodarczą powinny także skłonić samorządy w Polsce do bardziej całościowego spojrzenia na gospodarkę finansową gminy. Rozwojowe, perspektywiczne i antycypacyjne tworzenie wieloletniej prognozy finansowej gminy może ułatwić analiza wykonania jej budżetów w latach poprzednich [Śmietanka 2010]. Finanse publiczne mają zapewniać efektywność całej gospodarki, w tym lokalnej, wobec niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji [Samuelson, Nordhaus 2002, s. 89]. Można uznać, że przedział czasowy ostatnich 14 lat (3 i pół czteroletniej kadencji organów samorządu terytorialnego, lata 2003–2016) powinien być wystarczający, aby dostrzec pewne zależności, sformułować wnioski i na ich podstawie lepiej i bardziej profesjonalnie planować w sposób zrównoważony rozwój gminy [Swianiewicz 2004, s. 241, 242]. „Równoważenie”, lub w bardziej precyzyjnym tłumaczeniu z języka angielskiego „podtrzymywalność” (*sustainability*), rozwoju na poziomie lokalnym jest ciągłym procesem zbliżania się do postulowanych, modelowych rozwiązań i wskaźników niemożliwych w praktyce do jednoczesnego osiągnięcia [Hausner (red.) 2013, s. 49, 71]. Niewątpliwie jednak właściwa i adekwatna do zmiennych realiów polityka finansowa gminy jest w tym procesie bardzo pomocna.

Celem artykułu jest porównanie budżetów badanych gmin w okresie 14 lat (2003–2016) w aspekcie źródeł dochodów, polityki kredytowej, kierunków wydatków i ich możliwości oddziaływania na rozwój gminy [Śmietanka 2013].

Przedmiotem badań jest wykonanie (w 2016 plan) 14 budżetów każdej z trzech gmin dobranych w sposób celowy na podstawie następujących założeń: gmina typu miejsko-wiejskiego będąca lokalnym ośrodkiem rozwoju (także dla powiatu) położona według założeń Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego:

- w obszarze wpływów aglomeracji (tu: warszawskiej) – Grójec,
- na granicy obszaru wpływów aglomeracji – Kozienice,
- poza obszarem wpływów aglomeracji, w obszarze problemowym – Szydłowiec.

Gminy te mają także bardzo zróżnicowany potencjał społeczno-ekonomiczny, m.in. dostępne zasoby, kapitał ludzki i społeczny, warunki naturalne, wielkość, uwarunkowania kulturowe i polityczne [www.grojec.pl; www.kozienice.pl; www.szydlowiec.pl].

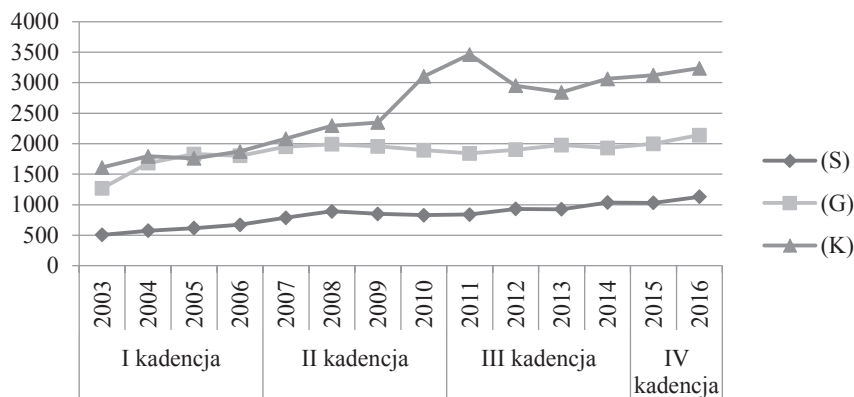
Nowoczesne finansowanie rozwoju lokalnego przez gminę powinno mieć charakter spójny i wielokierunkowy [Masik 2010, s. 144–166]. Zrównoważony rozwój, także lokalny, powinien opierać się na trzech głównych filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym [Zalewski 2008, s. 307]. Gmina dysponuje możliwościami prawnymi, aby na miarę swojej kondycji finansowej ponosić nakłady na rozwój tych trzech dziedzin. W związku z tym w artykule zostaną poddane analizie dochody, przychody i rozchody gmin oraz trzy główne kierunki wydatków gminy w określonych umownie przez autora według poniższych założeń obszarach: gospodarczym

(działy klasyfikacji budżetowej: transport, wykup gruntów, działalność usługowa), społecznym (działy: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, edukacyjna opieka wychowawcza, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna) i ekologicznym (działy: rolnictwo i łowiectwo, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, zaopatrywanie w wodę).

Powyższa analiza umożliwi podjęcie próby odpowiedzi na pytanie badawcze: czy gospodarka finansowa badanych gmin pomaga realizować zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym? Aby zapewnić porównywalność danych w czasie, wszystkie prezentowane budżetowe wielkości nominalne zostały przeliczone do wartości realnych wskaźnikami inflacji narastająco: 2016 = 100%, 2003 = 132%. Natomiast porównywalność międzygminną umożliwia przeliczenie wszystkich wielkości realnych do realnych *per capita*.

## 2. Źródła dochodów gmin

Dochody gmin (rys. 1–3) pochodzą z trzech głównych źródeł finansowania: dochodów własnych, subwencji oraz dotacji (głównie środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł).



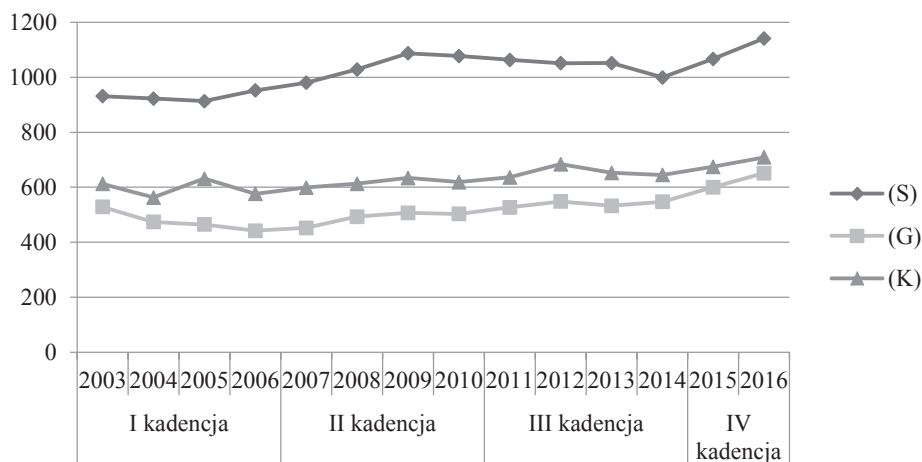
**Rys. 1.** Dochody własne realne *per capita* gmin: Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

W porównaniu z pozostałymi gminami miejsko-wiejskimi subregionu radomskiego (Białobrzegi, Wyśmierzyce, Lipsko, Przysucha, Iłża, Skaryszew, Szydłowiec, Zwoleń) w okresie 1999–2009 gmina Kozienice miała najwyższy poziom dochodów ogółem *per capita* oraz najwyższy poziom dochodów własnych *per capita* [Markow-

ska-Bzducha 2011, s. 166, 187]. Wiąże się to z największą bazą podatkową (podatek od nieruchomości) na terenie gminy, m.in. Elektrownią Kozienice SA. W odróżnieniu od Kozienic, głównym źródłem dochodów własnych średnich miast województwa mazowieckiego był udział w PIT [Rakowski 2010, s. 544]. Jedynie (jak wynika z rys. 1) w latach 2010 i 2011 nastąpił znaczący wzrost dochodów własnych gminy Kozienice z podatku PIT pochodzącego z wysokich odpraw wypłaconych pracownikom przez wspomniany zakład.

Natomiast w całym badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach ogółem gminy Kozienice wynosił od 62,7% w 2006 r. do 75,5% w 2016 r., w gminie Grójec od 64,3% w 2003 r. do 71,7% w 2007 r., a w gminie Szydłowiec od 29,4% w 2012 r. do 40,5% w 2016 r. Jedynie w 2005 r. (rys. 1) dochody własne realne *per capita* gminy Grójec były wyższe od dochodów gminy Kozienice. Mimo tego, że praktycznie w całym badanym okresie dochody własne gminy Kozienice były wyższe niż w gminie Grójec, to kolejna analiza (rys. 2) przynosi pewne zaskoczenie.



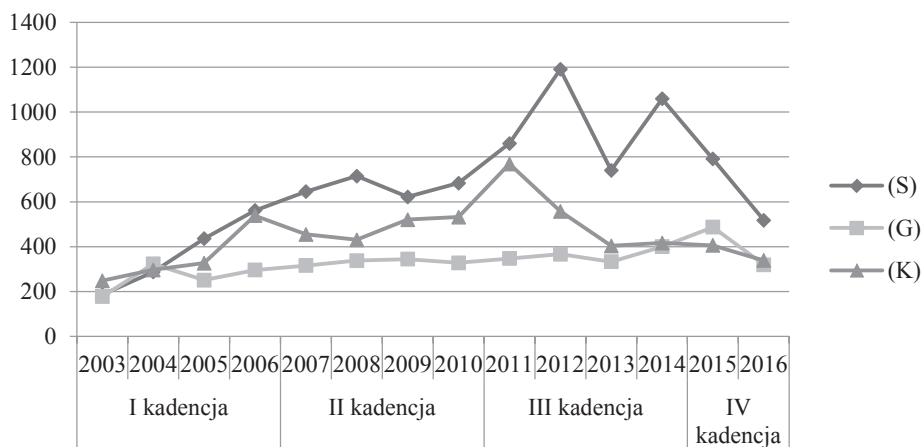
**Rys. 2.** Dochody z subwencji realne *per capita* gmin: Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Mniejsze dochody własne Grójca teoretycznie powinny być uzupełnione większymi dochodami z subwencji. Jest jednak odwrotnie. Związane jest to przede wszystkim z dużo mniejszą i mniej rozproszoną liczbą szkół na terenach wiejskich w gminie Grójec niż w gminie Kozienice (wyższa subwencja na szkoły wiejskie) i funkcjonowaniem w Kozienicach szkoły muzycznej I stopnia. Waga przelicznika subwencji oświatowej dla szkół artystycznych jest znacznie większa niż dla zwykłych szkół podstawowych i gimnazjalnych. Przez cały okres badawczy łączne subwencje (głównie wyrównawcza) *per capita* w gminie Szydłowiec były największe.

Było to związane przede wszystkim z niskim poziomem dochodów własnych gminy. W całym okresie badawczym w trzech gminach subwencje wykazywały tendencję lekko wzrostową.

Dotacje (głównie inwestycyjne środki zewnętrzne pozyskane z innych źródeł, w tym z UE) w badanym okresie miały także w gminach ogólnie tendencję rosnącą do 2012 r. (rys. 3). Później w każdej gminie sytuacja była bardziej zróżnicowana. Rok 2016 to spadek dotacji, bo jest on również końcem rozliczenia starego okresu programowania UE 2007–2014 ( $n + 2$ ).



**Rys. 3.** Dochody z dotacji i innych źródeł realne *per capita* gmin: Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Główną przyczyną wzrostu było korzystanie przez gminy w okresie przedakcyjnym z mniejszej ilości środków zewnętrznych niż od wejścia do UE w 2004 r. Przygotowanie szczególnie największych projektów zajęło także dużo czasu (Koźienice – Fundusz Spójności, „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej w gminie Koźienice – ok. 25 mln zł dotacji; Szydłowiec – Regionalny Program Operacyjny, „Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa dostępności i funkcjonalności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza” – ok. 28 mln dotacji. Dodatkowo gmina Szydłowiec korzystała z większych niż w pozostałych gminach dotacji w dziale „pomoc społeczna”.

Pozostałe środki zewnętrzne w formie dotacji inwestycyjnych pochodziły z programów UE, m.in. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) i Lokalnej Grupy Działania (LGD). Dotacje inwestycyjne na różne cele przekazywały gminom także powiaty: koźienicki, grójecki i szydłowiecki. Dodatkowo sektor rządowy wspierał gminy, m.in. dotacjami na budowę dróg (tzw. schetynówek), na budowę przyszkolnych boisk sportowych („orli-

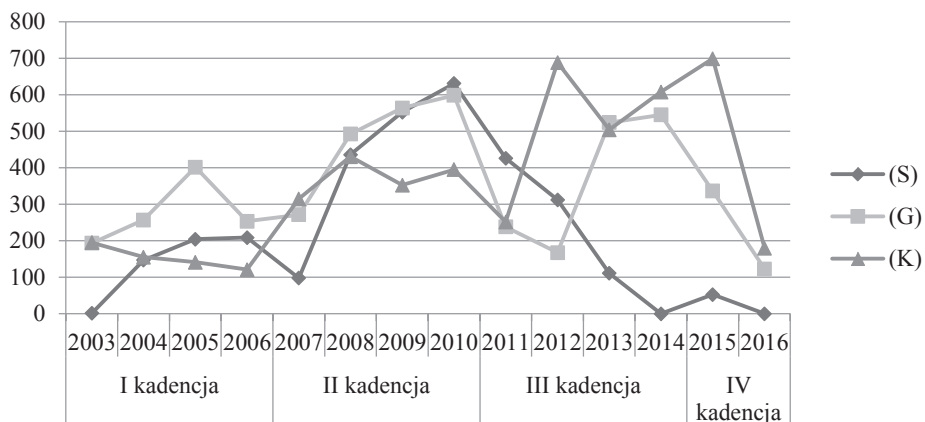
ków”) oraz na budowę mieszkań socjalnych. Dotacje na realizację zadań bieżących z zakresu pomocy społecznej, edukacji i niektórych zadań z zakresu administracji publicznej pochodziły głównie z budżetu państwa i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Suma wszystkich środków UE pozyskanych przez gminę Kozienice w badanym okresie wyniosła 33 649,5 tys. zł i była nominalnie największa spośród wszystkich gmin subregionu radomskiego z wyjątkiem Radomia [Markowska-Bzducha 2011, s. 188].

Wykorzystanie bazy podatkowej gmin (iloraz stawki uchwalonej do ustawowej maksymalnej) w całym badanym okresie miało różne rezerwy. Najwyższy stopień wykorzystania bazy podatkowej miała gmina Grójec – śr. 100,0% w podatku od budynków zajętych pod prowadzenie działalności gospodarczej, śr. 100% od budynków mieszkalnych oraz śr. 100,0% w podatku rolnym, gmina Kozienice odpowiednio: 85,7; 84,7; 76,4; gmina Szydłowiec: 70,1; 80,0; 93,8. Świadczy to o możliwościach zwiększenia dochodów własnych gmin Kozienice i Szydłowiec, a zarazem o prowadzeniu przez te samorządy przyjaznej polityki podatkowej dla mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W drugiej części okresu badawczego (III i IV kadencja) wykorzystanie bazy podatkowej przez wspomniane wyżej dwie gminy nieznacznie wzrosło.

### 3. Przychody i rozchody oraz wskaźniki zadłużenia gmin

Nowoczesna inżynieria finansowa, szczególnie w zakresie wydatków inwestycyjnych, powinna uwzględniać ich finansowanie z różnych źródeł. Ważnymi źródłami są kredyty, pożyczki i obligacje komunalne. Badane gminy korzystały z tych instrumentów finansowych. Pożyczki zaciągane były na zasadach preferencyjnych głównie w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, NFOŚiGW i BGK SA. Preferencje polegały m.in. na częściowym umorzeniu należności głównej (od 30 do 15%) i niższych od rynkowych odsetkach. Należność umorzona musiała być przeznaczona na kolejne inwestycje ekologiczne (m.in. wodno-kanalizacyjne i termomodernizacje). W drugiej części badanego okresu gminy zaczęły też dodatkowo korzystać ze środków pochodzących z emisji obligacji komunalnych, przeznaczając pozyskane środki na inne cele, np. budowę dróg, sal gimnastycznych, mieszkań, Centrum Kulturalno-Artystycznego (Kozienice), infrastruktury edukacyjnej (Grójec). W połowie trzeciej i pierwszej połowie czwartej badanej kadencji gmina Szydłowiec praktycznie wygasiała aktywność kredytową. Było to zamierzone działanie mające na celu zmniejszenie nadmiernego od wielu lat zadłużenia gminy (rys. 4).

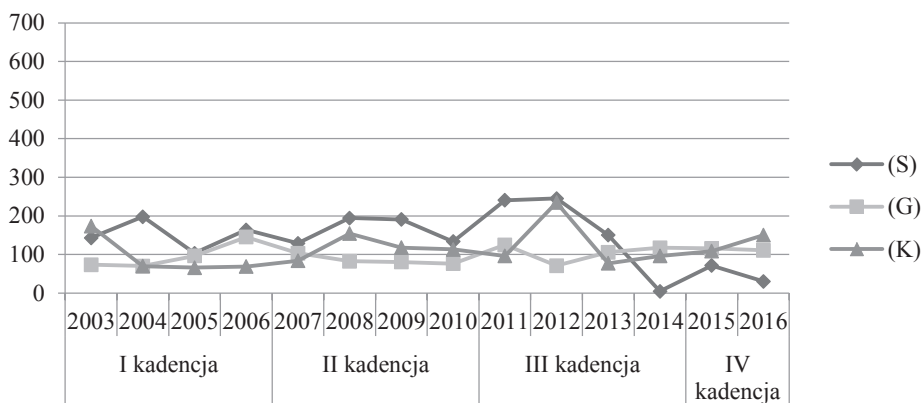
Aktywność kredytowa gmin wzrosła w drugiej badanej kadencji (rys. 4) od 2007 r., ponieważ był on początkiem nowego okresu programowania UE 2007–2014. Stąd też wynikła potrzeba posiadania przez gminy dodatkowych środków finansowych, aby np. zabezpieczyć wkład własny przy realizacji programów unijnych. Znaczny wzrost obserwuje się zatem po stronie przychodów, co w połączeniu



**Rys. 4.** Przychody realne *per capita* gmin Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

ze stopniowym wzrostem wskaźnika zadłużenia świadczy o zwiększaniu zadłużenia gmin i rozkładaniu spłaty na lata przyszłe. Potwierdzają to stosunkowo niskie rozchody (rys. 5).



**Rys. 5.** Rozchody realne *per capita* gmin Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

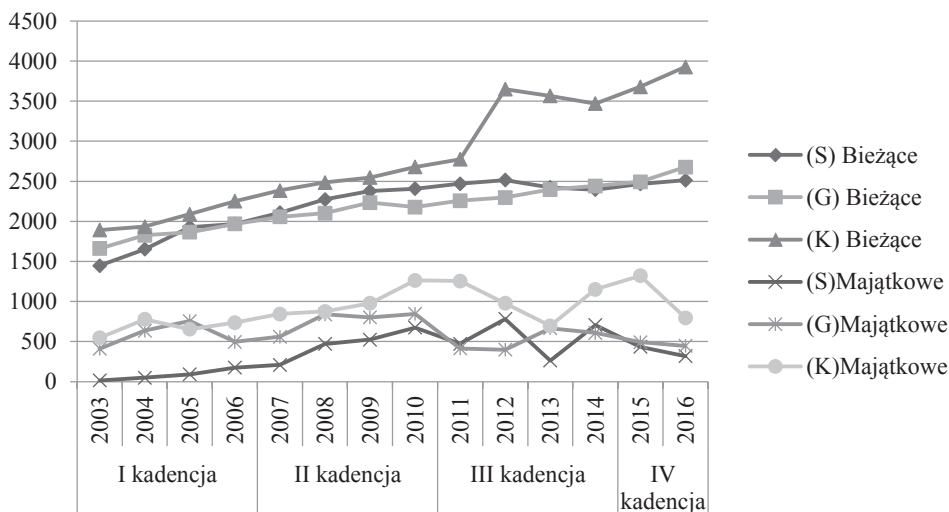
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

We wszystkich gminach wskaźniki zadłużenia plasowały się poniżej maksymalnych ustawowych wartości, tj. wskaźnik bieżącej spłaty zobowiązań (BS) – max. 15%, wskaźnik łącznej kwoty długu (ŁK) – max. 60%. Przyjęły one w ba-

danym okresie maksymalne wartości w latach odpowiednio: Szydłowiec – BS – 12,65% (2004 r.), ŁK – 48,32% (2011 r.), Kozienice – 7,34% (2003 r.), 43,32% (2015 r.). Grójec – 6,06% (2006 r.), 29,51% (2016 r.). We wszystkich badanych samorządach terytorialnych wskaźnik łącznej kwoty długu przyjmował najwyższe wartości w drugiej połowie okresu badawczego (III i IV kadencja).

#### 4. Wydatki bieżące i majątkowe gmin

Wydatki bieżące gmin (rys. 6) wykazywały stabilną tendencję wzrostową w całym badanym okresie. Większe wydatki bieżące gminy Kozienice w latach 2012 i 2013 spowodowane były wypłatą „janosikowego” – wpłaty do budżetu państwa, od większego niż zwykle wzrostu dochodów własnych w latach 2010 i 2011 (por. rys. 1).



**Rys. 6.** Wydatki bieżące i majątkowe realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł) – w tym wydatki majątkowe spółek ze 100% udziałem gminy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Dalszy bardziej dynamiczny wzrost wydatków bieżących gminy w porównaniu z dwiema pozostałymi gminami ma charakter jedynie techniczny i wynika ze zmian sposobu finansowania jednostek organizacyjnych gminy. W 2012 r. zakład budżetowy gminy z odrębnym budżetem (Kozienickie Centrum Rekreacji i Sportu) stał się jednostką budżetową gminy włączoną do budżetu gminy. Powstała też nowa jednostka budżetowa – Zarządzanie Mieniem Komunalnym Gminy Kozienice, co spowodowało także znaczny wzrost wydatków bieżących (2012) bezpośrednio z budżetu gminy. Zwraca również uwagę stosunkowo niski poziom wydatków bieżących



prawie w całym okresie badawczym w gminie Grójec, która ma dużo lepsze dochody własne niż Szydłowiec. Może to świadczyć o optymalizacji tych wydatków (np. sieć szkół, wynagrodzenia nauczycieli) lub o deficytach w zakresie niektórych usług społecznych. Wymaga to jednak bardziej wnikliwych badań.

Wydatki majątkowe (inwestycyjne) gmin w drugiej połowie badanego okresu były raczej wyższe niż w jego pierwszej połowie (w tym spółek ze 100% udziałem gminy – głównie Kozienice i Szydłowiec). Spowodowane było to m.in. korzystaniem przez gminy z pieniędzy unijnych oraz kredytów i pożyczek. Daje się też zauważyć we wszystkich gminach wzrost wydatków inwestycyjnych w latach wyborczych (2006, 2010, 2014).

Wysiłek inwestycyjny gmin (udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem) na podstawie obliczeń autora wynosił w procentach maksymalnie i minimalnie w latach odpowiednio: Kozienice – 32,0 (2010 r.), 16,6 (2013 r.) – śr. 25,0; Grójec – 28,8 (2005 r.), 14,3 (2016) – śr. 21,6; Szydłowiec – 22,4 (2012 r.), 1,0 (2003 r.) – śr. 12,4. Wydatki majątkowe gminy Grójec wykazywały raczej tendencję malejącą w drugiej połowie badanego okresu ze względu na znacznie mniejszą niż w pozostałych dwóch gminach ilość pieniędzy zewnętrznych w formie dotacji inwestycyjnych (rys. 3). Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gminy Kozienice [Śmietanka 2009] były w badanym okresie ogólnie wyższe niż w pozostałych gminach miejsko-wiejskich subregionu radomskiego (tab. 1).

**Tabela 1.** Wydatki bieżące i majątkowe *per capita* gmin miejsko-wiejskich w latach 2004 i 2009 (w zł)

Gmina	2004		2009	
	bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
Białobrzegi	1321	25	1730	379
Wyśmierzyce	1480	915	2112	388
Kozienice	1695	682	2449	763
Lipsko	1492	278	1880	674
Przysucha	1310	245	1676	521
Ilża	1368	173	1853	284
Skaryszew	1388	256	1971	837
Szydłowiec	1450	44	2055	454
Zwoleń	1233	184	1800	697

Źródło: [Markowska-Bzducha 2011, s.169, 176].

Wolne środki brutto w budżecie to dodatnia różnica pomiędzy dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one rzeczywistą miarę własnego potencjału inwestycyjnego gminy. Są to, inaczej mówiąc, nieskonsumowane dochody ogółem gminy [Szołno-Koguc 2006, s. 272].



**Tabela 2.** Wolne środki brutto *per capita* gmin miejsko-wiejskich w latach 2004 i 2009 (w zł)

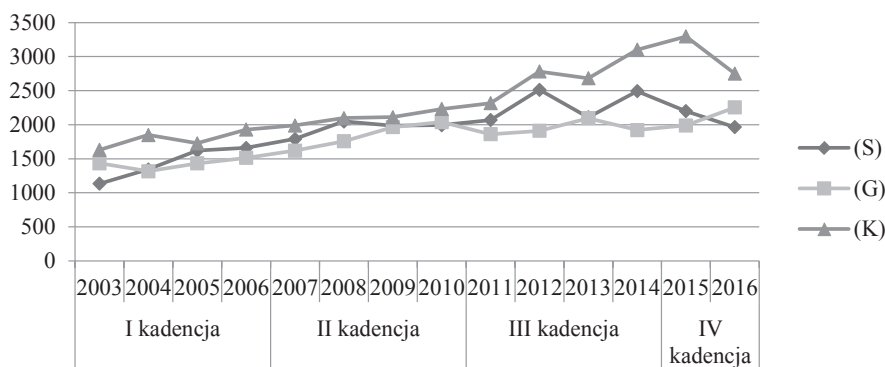
Gmina	2004	2009
Białobrzegi	138	341
Wyśmierzyce	232	355
Kozienice	558	582
Lipsko	321	421
Przysucha	290	316
Iłża	118	266
Skaryszew	292	406
Szydłowiec	115	155
Zwoleń	287	347

Źródło: [Markowska-Bzducha 2011, s. 171].

Wynosiły one w zł *per capita* maksymalnie i minimalnie w latach odpowiednio: Kozienice – 1244,4 (2011 r.), 332,6 (2013 r.) – śr. 618,6; Grójec – 600,8 (2008 r.), 238,3 (2003 r.) – śr. 479,1; Szydłowiec – 634,0 (2012 r.), 29,5 (2005 r.) – śr. 279,0. Wolne środki brutto są zatem bezpośrednio związane z faktyczną aktywnością inwestycyjną gmin (rys. 6). W badanym okresie średnia wolnych środków brutto *per capita* była najwyższa w gminie Kozienice w porównaniu do pozostałych gmin miejsko-wiejskich subregionu radomskiego (tab. 2).

## 5. Wydatki społeczne, gospodarcze, ekologiczne i administracyjne gmin

Zrównoważony rozwój, także lokalny, powinien opierać się na trzech głównych filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym, w granicach określonych przez polityczny kompromis [Zalewski 2008, s. 312]. Gmina dysponuje możliwościami prawnymi, aby na miarę swojej kondycji finansowej ponosić nakłady na rozwój tych trzech dziedzin. Autor przyjął umowny podział finansowania powyższych obszarów wynikający z podziału budżetu na działy klasyfikacji budżetowej. Całość uzupełniają wydatki na administrację związane m.in. z wynagrodzeniem i jego pochodnymi pracowników urzędów gmin, dietami radnych oraz utrzymaniem bieżącym i inwestycyjnym budynków urzędów gmin.



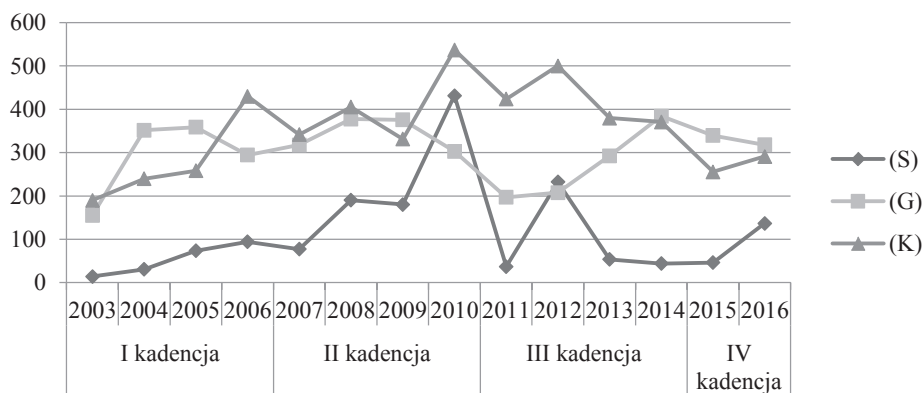
**Rys. 7.** Wydatki społeczne realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Jak wynika z badań, wydatki społeczne stanowiły największą wartość we wszystkich gminach w całym okresie badawczym i wykazywały tendencję rosnącą. Potwierdza to główną rolę gminy w realizacji polityki społecznej, a przede wszystkim usług społecznych. W okresie badawczym najszybszy wzrost wydatków społecznych nastąpił w gminie Kozenice (rys. 7). Główne przyczyny wzrostu to wyższe niż w Grójcu wydatki na edukację *per capita* (większa sieć szkół), znacznie wyższe niż w pozostałych gminach w Polsce wydatki jednostkowe na kulturę fizyczną – II miejsce w kraju [*Ranking – wydatki na sport 2015*], a także realizowany duży projekt z zakresu kultury (Centrum Kulturalno-Artystyczne) w latach 2014–2015.

Wzrost wydatków w latach 2009 i 2010 w gminie Grójec spowodowany był przede wszystkim dużymi inwestycjami w dziale gospodarka mieszkaniowa, a w drugiej połowie okresu badawczego znacznymi nakładami finansowymi w dziale oświata i wychowanie (wydatki bieżące). Główne działy klasyfikacji budżetowej w kolejności od największego do najmniejszego finansowania w okresie badawczym to odpowiednio w gminie Kozenice: oświata i wychowanie, pomoc społeczna, kultura fizyczna i turystyka, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; w gminie Grójec: oświata i wychowanie, pomoc społeczna, gospodarka mieszkaniowa, kultura fizyczna i turystyka; w gminie Szydłowiec: oświata i wychowanie, pomoc społeczna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, edukacyjna opieka wychowawcza (w tym stypendia socjalne). Kolejne priorytety to: Kozenice – gospodarka mieszkaniowa, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa; Grójec – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Szydłowiec – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, kultura fizyczna. Największe łączne wydatki społeczne poniosły Kozenice, a najmniejsze Grójec.

Bardziej zróżnicowaną wysokość i dużą nierównomierność kadencyjną mają natomiast wydatki gospodarcze (rys. 8). Wydatki te raczej rosły we wszystkich trzech



**Rys. 8.** Wydatki gospodarcze realne *per capita* gmin Kozenice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

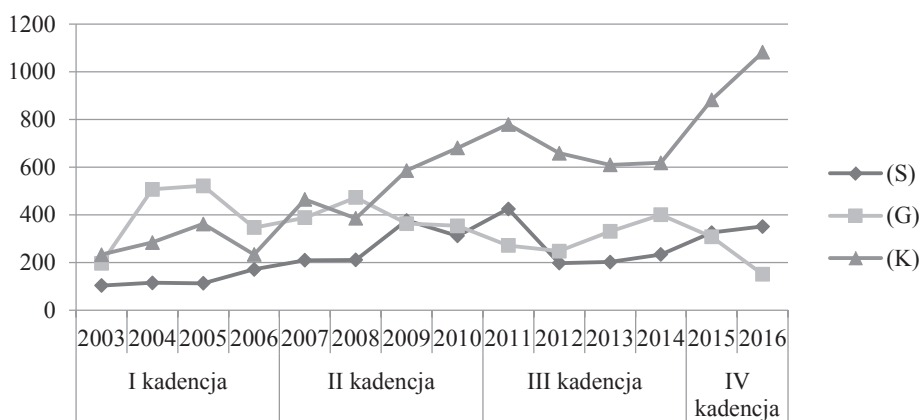
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

gminach w pierwszej połowie okresu badawczego (I i II kadencja), w drugiej zaś części można dostrzec pewną tendencję spadkową.

Ich rozkład jest bardziej nierównomierny niż wydatków społecznych, które są dla gmin priorytetowe i obejmują wiele różnorodnych usług społecznych, stąd realizowane być muszą w pierwszej kolejności. W analizowanym czasie największe jednostkowe wydatki gospodarcze poniosła gmina Kozienice, a najmniejsze gmina Szydłowiec.

Wydatki ekologiczne w Gminie Kozienice były największe w porównaniu do dwóch pozostałych gmin. Największą dynamikę wzrostową wykazywały w latach 2008–2011 ze znacznym spadkiem zakończonym w 2014 r. Wiąże się to z rozpoczęciem realizacji dużego projektu UE z Funduszu Spójności dotyczącego zakończenia wodociągowania i kanalizacji terenu całej gminy, w szczególności obszarów wiejskich, oraz zorganizowaniem kompleksowej gospodarki wodno-ściekowej całej gminy. Znaczny wzrost wydatków pod koniec okresu badawczego (IV kadencja) wiąże się z dużą aktywnością inwestycyjną spółki ze 100-procentowym udziałem gminy – Kozienickiej Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w zakresie ekologicznych rozwiązań w produkcji i przesyłce ciepła oraz kompleksowej gospodarki odpadami.

Wydatki ekologiczne gminy Szydłowiec także ogólnie wzrastały w pierwszej połowie badanego okresu. Natomiast w przypadku Grójca ich rozkład jest bardziej nierównomierny z dostrzegalną tendencją spadkową w całym badanym okresie (rys. 9). Należy zaznaczyć, że obie gminy nie są jeszcze w pełni skanalizowane.



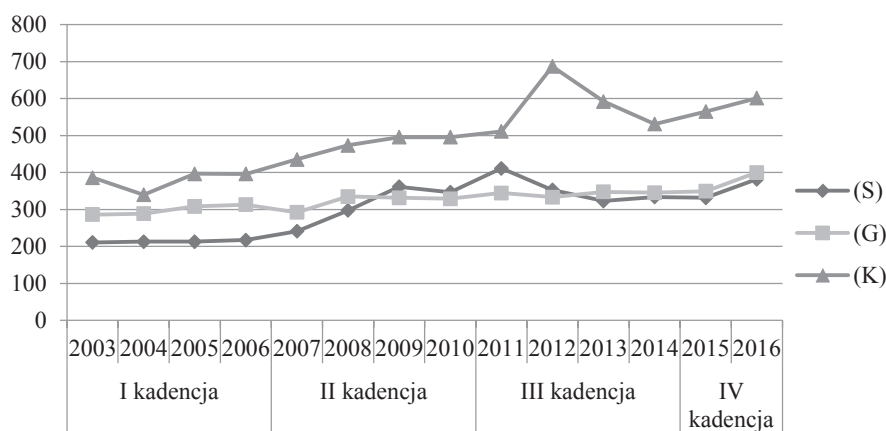
**Rys. 9.** Wydatki ekologiczne realne *per capita* gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Największą różnicę w badanych obszarach wydatków (społecznych, gospodarczych i ekologicznych) na korzyść gminy Kozienice można zaobserwować właśnie w wydatkach ekologicznych. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, gmina Ko-

zienice ma znaczny, choć ciągle malejący Fundusz Ochrony Środowiska (Elektrownia Koźienice). Po drugie, w bardzo dużym zakresie korzysta ona z pieniędzy zewnętrznych – wspomniany europejski Fundusz Spójności i preferencyjne kredyty z WFOŚiGW. I po trzecie, gmina posiada spółkę komunalną o dużym potencjale, która skutecznie pomnaża pieniądze w wydatkach ekologicznych.

Wydatki majątkowe ponoszone na inwestycje w infrastrukturę społeczną przyjmowały we wszystkich badanych gminach ogólnie mniejszą wartość niż wydatki majątkowe gospodarcze i ekologiczne. Odmienna sytuacja występuje w wydatkach gospodarczych i ekologicznych, gdzie znacznie więcej środków przeznaczanych jest na wydatki majątkowe niż bieżące. Wynika to z samej specyfiki wydatków, ponieważ obszar gospodarczy i ekologiczny to głównie kosztowna, nowa infrastruktura sieciowa (drogi, grunty, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody, produkcja i przesył ciepła, gospodarka odpadami), która częściej była budowana od podstaw w odróżnieniu od infrastruktury społecznej (budynki dla usług społecznych – szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, mieszkania komunalne) wybudowanej często znacznie wcześniej niż w badanym okresie.



**Rys. 10.** Wydatki administracyjne realne *per capita* gmin Koźienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Najwyższe wydatki osobowe na administrację *per capita* w całym okresie badawczym poniosła gmina Koźienice. Ich przeciętny udział w wydatkach ogółem wyniósł 13,5%, w Grójcu – 11,9%, w Szydłowcu zaś tak samo jak w Grójcu, czyli 11,9% (rys. 10).

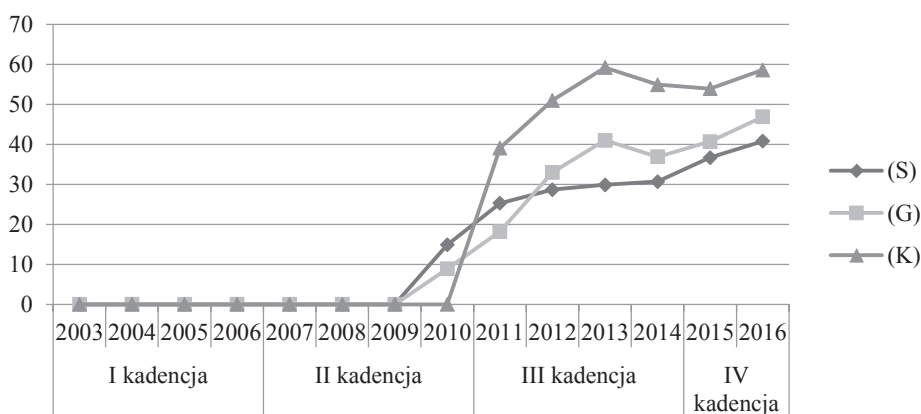
Stosunkowo wyższe wydatki na administrację publiczną w gminie Koźienice wynikały głównie ze względów klasyfikacji budżetowej, która omawiane wcześniej i płacone do budżetu państwa „janosikowe” lokuje właśnie w tym dziale. Dodatko-

wo siedziba urzędu i rady miejskiej mieści się w rozległym, zabytkowym zespole pałacowym, co wymaga więcej nakładów bieżących i inwestycyjnych niż dla budynków typowych o podobnym przeznaczeniu.

Wzrost wydatków osobowych na administrację w badanych gminach wynikał głównie ze zwiększenia zadań realizowanych przez gminy (w tym zadań inwestycyjnych), wzrostu zatrudnienia i realnego wzrostu wynagrodzeń. We wszystkich gminach wydatki społeczne stanowiły największy udział, a wydatki administracyjne najmniejszy.

## 6. Fundusz sołecki

Stosunkowo nowym instrumentem rozwoju lokalnego jest fundusz sołecki. Jego stosowanie nie jest obligatoryjne [Ustawa z 20 lutego 2009]. W założeniach wyrównywać miał on dysproporcje rozwojowe pomiędzy częścią wiejską i miejską w gminach miejsko-wiejskich (por. [Śmietanka 2014]) oraz poprawiać aktywność obywatelską mieszkańców części wiejskiej tego typu gmin oraz gmin wiejskich. W uproszczeniu jego wysokość zależy od wielkości dochodów bieżących danej gminy i liczby mieszkańców gminy. Kwota bazowa, na podstawie której jest wyliczany, to iloraz dochodów bieżących gminy przez liczbę mieszkańców całej gminy. Im wyższe dochody bieżące, tym wyższy globalny fundusz sołecki całej gminy. Im większa liczba mieszkańców gminy, tym niższy fundusz sołecki gminy. Później dzielony on jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców sołectwa. Gminy mogą ubiegać się o zwrot z budżetu państwa w zależności od ich kondycji finansowej części funduszu sołeckiego (20–40%), który tak naprawdę wygospodarowany jest z części ich własnego budżetu.



**Rys. 11.** Fundusz sołecki *per capita* mieszkańców części wiejskiej gmin Kozienice (K), Grójec (G), Szydłowiec (S) w latach 2003–2016 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Jak wynika z analiz (rys. 11), powyższy instrument finansowy nie jest wystarczająco skutecznym czynnikiem wyrównywania rozwoju lokalnego, bo gmina najmniej zasobna (Kozienice) ma znacznie wyższy poziom tego funduszu niż gmina mniej zasobna (Szydłowiec).

## 7. Zakończenie

1. Gospodarka finansowa badanych gmin pomaga realizować zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym, daje się jednak zauważyć zróżnicowany rozkład priorytetów finansowania w poszczególnych gminach, szczególnie w usługach społecznych, oraz większą spójność finansowania rozwoju lokalnego w pierwszej połowie badanego okresu (I i II kadencja); dodatkowo można dostrzec pewną ciągłość finansowania rozwoju lokalnego ze zwiększeniem wydatków inwestycyjnych w latach wyborczych, niezależnie od zmieniających się kadencji szczególnie organów stanowiących (rad gmin), ponieważ na stanowiskach burmistrzów gmin praktycznie nie było zmian z wyjątkiem Szydłowca w IV kadencji.

2. W pierwszej połowie okresu badawczego (I i II kadencja) we wszystkich trzech badanych gminach trzy strumienie wydatków wpływających na rozwój lokalny (społeczny, gospodarczy i ekologiczny) były bardziej spójne i generalnie wszystkie stopniowo rosły, natomiast w drugiej połowie badanego okresu (III i IV kadencja) wydatki społeczne, gospodarcze i ekologiczne w poszczególnych latach we wszystkich trzech gminach były bardziej zróżnicowane – gdy w danym roku albo dwóch latach jeden bądź dwa obszary wzrastały, to dwa bądź jeden obszar malał, co może świadczyć o przyjęciu przez gminy innego sposobu kształtowania rozwoju lokalnego wynikającego np. z koncentracji gmin na większych, kosztowniejszych i bardziej odważnych zadaniach inwestycyjnych.

3. Gospodarka finansowa jako czynnik rozwoju lokalnego w aspekcie dochodów gmin przedstawiała się najkorzystniej w gminie Kozienice, gdyż pomimo najwyższych dochodów własnych *per capita*, które rosły w okresie badawczym, miała dodatkowo wyższą subwencję *per capita* od Grójca oraz wyższe dotacje inwestycyjne w porównaniu do dwóch pozostałych gmin.

4. Polityka kredytowa gmin miała największy wpływ na kształtowanie ekologicznego aspektu rozwoju lokalnego. Wszystkie gminy korzystały w znacznym stopniu z częściowo umarżalnych i nisko oprocentowanych pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz dotacji na inwestycje proekologiczne w zakresie oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami, produkcji ciepła, termomodernizacji, która zmniejsza zużycie energii, a tym samym emisję gazów cieplarnianych.

5. Zwiększanie wskaźników zadłużenia w badanych gminach i rozkładanie spłaty na lata przyszłe w połączeniu z niezwiększającą się bazą podatkową gmin mogą wpłynąć na zmniejszenie zdolności gmin do inwestowania w kolejnych latach.

6. Polityka podatkowa gmin jest bardzo wrażliwym instrumentem kształtowania rozwoju, ponieważ z jednej strony wykorzystywanie maksymalnych stawek podatkowych (Grójec) zwiększa dochody własne gmin, a drugiej strony wysokie podatki nie są zachętą dla inwestorów i mogą negatywnie wpływać na zwiększenie bazy podatkowej. Zarazem najniższe podatki (Szydłowiec) nie mają bezpośredniego przełożenia na wzrost bazy podatkowej – ta gmina ma nadal najmniejszą bazę podatkową w zakresie działalności gospodarczej w porównaniu do dwóch pozostałych gmin.

7. Na wysiłek inwestycyjny gmin i zdolność do inwestowania w rozwój lokalny wpływają głównie zasoby własne, w tym baza podatkowa, w następnej kolejności zaś aktywność gmin w pozyskiwaniu środków zewnętrznych (dotacje inwestycyjne) oraz właściwa polityka kredytowania inwestycji. Łączne wykorzystywanie tych trzech głównych instrumentów finansowych przynosi najlepsze efekty (Kozienice).

8. Gminy miały największy wpływ na kształtowanie polityką budżetową społecznego aspektu rozwoju zrównoważonego, ponieważ pośród trzech strumieni wydatków właśnie społeczne miały największą wysokość i były rozłożone najbardziej równomiernie w czasie w trzech gminach, natomiast aspekt ekologiczny rozwoju (wydatki ekologiczne) wspomagany kredytami preferencyjnymi, dotacjami województwa samorządowego i rządowymi oraz Unii Europejskiej był także istotny, choć wielkość finansowania była znacznie niższa i jej rozkład bardziej nierównomierny w czasie, w porównaniu z wydatkami społecznymi.

9. Wydatki gospodarcze gmin (głównie dział transport) miały najmniejszą wartość w całym okresie badawczym ze względu na to, że trudniej na nie uzyskać zewnętrzne źródła finansowania (dotacje inwestycyjne) niż na społeczne i ekologiczne, zatem można uznać na podstawie umownie przyjętych na wstępie założeń co do sposobu prowadzenia analiz finansowych, że gmina ma najmniejszy wpływ na kształtowanie gospodarczego aspektu rozwoju lokalnego poprzez swą politykę finansową.

10. Fundusz sołecki wpływa jedynie częściowo na niwelowanie różnic rozwojowych badanych gmin, ponieważ jest on najmniejszy *per capita* na mieszkańca części wiejskiej w gminie z najmniejszym budżetem *per capita* (Szydłowiec), stąd nadrabianie zaległości rozwojowych obszarów wiejskich tej gminy nie ulegnie przyspieszeniu; dodatkowo fundusz sołecki w gminach miejsko-wiejskich jest powodem do powstawania nie tylko pożądanej, zwiększonej aktywności społecznej, ale i konfliktów wynikających z tego, że miejskie komitety osiedlowe nie mają dotąd podstaw prawnych do wydzielenia dla nich podobnych funduszy.

11. Należy nieustannie dążyć do racjonalizacji (obniżenia) wydatków bieżących gmin, w wyniku tego pojawi się możliwość zwiększenia finansowania innych ważnych gospodarczo i społecznie dziedzin (transport, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, kultura) zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców [Śmietanka 2007].

12. Gminy powinny zwiększyć nakłady inwestycyjne w dziedzinach, które ze swej natury wymagają ciągłych inwestycji (budowa i remont dróg, chodników, ście-



zek rowerowych – wydatki gospodarcze) oraz w dziedzinach usług społecznych do tej pory mniej inwestycyjnie dofinansowanych (ochrona zdrowia, mieszkalnictwo), poprawiając zarazem realizację idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

13. W wyniku przeprowadzonych analiz można podjąć wstępną próbę określenia dwóch głównych modeli (sposobów) gospodarowania finansami gmin w aspekcie zrównoważonego rozwoju lokalnego; pierwszy polega na spójnym, równomierным corocznie finansowaniu trzech głównych obszarów rozwojowych (społecznego, gospodarczego i ekologicznego); drugi zaś polega na finansowaniu naprzemiennym corocznie bądź w trochę dłuższych okresach poszczególnych obszarów rozwojowych (gdy jeden wzrasta, drugi maleje) i jest on przydatny szczególnie przy dużych zadaniach inwestycyjnych realizowanych, np. w jednym spośród trzech powyższych obszarów.

14. Potrzebne są bardziej szczegółowe badania polityki finansowej gminy, w tym badania porównawcze gmin miejsko-wiejskich, aby nieustannie doskonalić efektywność inżynierii finansowej samorządu, szczególnie w obliczu recesji gospodarczej, perspektywy spadku dochodów własnych gmin wynikającej z zamierzeń nowego rządu oraz wzrostu koniecznych wydatków wynikających z ciągłego „przerzucania” przez rząd zadań i odpowiedzialności na gminy w zakresie realizacji zadań publicznych, bez zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania.

## Literatura

- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (red.), 2013, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Markowska-Bzducha E., 2011, *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999–2009*, [w:] Markowska-Bzducha E., Rakowski W. (red.), *Region Radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, Politechnika Radomska, Radom, s. 161–188.
- Masik G., 2010, *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Rakowski W., 2010, *Budżet Żyrardowa na tle wybranych miast województwa mazowieckiego latach 2006–2008*, Rocznik Żyrardowski, t. VIII, s. 531–562.
- Ranking – wydatki na sport*, 2015, Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota, nr 5/1167 z 7 marca, s. 56–57.
- Samuelson P., Nordhaus W., 2002, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
- Szołno-Koguc J., 2006, *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Filipiak B., Szewczuk A. (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. II, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Śmietanka T., 2007, *Lokalna jakość życia w opinii mieszkańców i radnych (na przykładzie gmin: Grójec, Kozienice i Szydłowiec w kadencji samorządu 2002–2006)*, Biuletyn Informacyjny, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej Regionalny Oddział w Radomiu, nr 1/ 2007, red. J. Kida, Politechnika Radomska, s. 98–124.



- Śmietanka T., 2009, *Niektóre aspekty społeczne rozwoju lokalnego gmin w świetle danych GUS i dokumentów urzędowych (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 1999-2006)*, [w:] Rakowski W. (red.), *Studia nad regionem radomskim*, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Radom-Żyrardów, s. 96–115.
- Śmietanka T., 2010, *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?*, [w:] Gilejko L.K., Błaszczak B. (red.), *Spójność społeczna na poziomie lokalnym*, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztor, Pułtusk, s. 193–226.
- Śmietanka T., 2013, *Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003–2012*, [w:] Sokołowski J., Żabiński A. (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 306, Wrocław, s. 430–441.
- Śmietanka T., 2014, *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec)*, [www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl).
- Zalewski A., 2008, *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] Broń R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2009 nr 52, poz. 420 z późn. zm.

### Źródła internetowe

[www.grojec.pl](http://www.grojec.pl)  
[www.kozienice.pl](http://www.kozienice.pl)  
[www.szydlowiec.pl](http://www.szydlowiec.pl)