

**INSTYTUT EKONOMICZNY
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
W NOWYM SĄCZU**

**OCENA AKTYWNOŚCI
GMIN SĄDECCZYNY
ZA 2008 ROK**

Skład Zespołu:

1. prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz
2. dr Marek Reichel
3. dr Katarzyna Peter-Bombik
4. mgr Natalia Jaśkiewicz
5. mgr Paweł Jurczak
6. mgr Piotr Lityński
7. mgr Monika Makowiecka
8. mgr Agnieszka Zwolenik

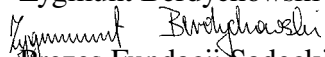
Szanowani Państwo

Fundacja Sądecka od samego początku istnienia współpracy wspiera i życzliwie kibicuje sądeckim samorządom, w działaniach które podejmują. Jesteśmy przekonani, że nikt tak jak samorzady nie zmienia otaczającej nas rzeczywistości. Kierując się właśnie tym przekonaniem, postanowiliśmy w tym roku po raz pierwszy wskazać tych, którzy robią to najlepiej. Ocena aktywności samorządów sądeckich nie ma na celu różnicować, czy dzielić świata ludzi, którzy są społecznie zaangażowani. Naszym celem jest tylko dążenie do kreowania wzorców, które mogą i powinny być naśladowane. Wydaje mi się, że w czasach ogarniającego medialnego zgiełku, kiedy tak trudno wskazać pozytywne wzorce i kiedy tak łatwo je dezaktywizować, inicjatywa podjęta przez Fundację Sądecką i Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Nowym Sączu ma ogromne znaczenie. Naszym wspólnym zamiarem jest stała coroczna ocena aktywności sądeckich samorządowców. Ocena ta będzie dokonywana w oparciu o coraz większą ilość kryteriów i - jak jestem przekonany - stanowić będzie jeden z zasadniczych czynników budowy nowej jakości naszych samorządów.



Przekazuję gorące podziękowania zwłaszcza pracownikom Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu na czele z prof. Tadeuszem Kudłaczem, którzy z dużym poświęceniem swojego czasu i energii przygotowali ocenę. Bez ich zaangażowania nie byłoby tego opracowania.

Dziękuję przedstawicielom wszystkich samorządowców, którzy w tak otwarty sposób podeszli do naszej inicjatywy. Ocena aktywności samorządów sądeckich jako jedna z nielicznych tego rodzaju inicjatyw w skali kraju pokaże jak efektywne i dobre są „nasze samorzady”.

Zygmunt Berdychowski

Prezes Fundacji Sądeckiej

I. Wprowadzenie

Inicjatywa oceny aktywności Samorządów Sądeckizny podjęta została przez Fundację Sądecką, która zwróciła się do Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu z propozycją przeprowadzenia analiz zmierzających do wyłonienia grupy liderów aktywności w świetle osiągnięć 2008 roku. Propozycja ta spotkała się z przychylnym odzewem Władz Uczelni i pod koniec 2009 roku została podpisana stosowna umowa o współpracy. Zasadniczą przesłanką podjętej inicjatywy była chęć wyróżnienia samorządów, które w 2008 roku wykazały się największą aktywnością. Mocnego wyartykułowania wymaga natomiast fakt, iż z przedstawionej oceny w żadnym wypadku nie może wynikać wniosek, że samorzady nie wymienione w grupie wyróżnionych były nieaktywne. Oznacza to jedynie, że w 2008 roku ich aktywność w świetle ustalonych kryteriów była niższa. Przyjęte postępowanie wyłaniania liderów opiera się bowiem na tzw. ocenie względnej (porównawczej).

Powołany do realizacji podjętego zadania Zespół Młodych Pracowników Instytutu Ekonomicznego, bezpośrednio kierowany przez dr Katarzynę Peter-Bombik, specjalistkę z zakresu finansów samorządowych, miał za zadanie zgromadzenie niezbędnych zbiorów informacji według ustalonych uprzednio kryteriów oceny, a następnie przeprowadzenie niezbędnych analiz. Stały nadzór nad przebiegiem prac sprawował dr Marek Reichel, Wicedyrektor Instytutu Ekonomicznego.

Z punktu widzenia przedmiotu przeprowadzanego badania najważniejszym problemem była kwestia zachowania maksymalnego obiektywizmu oceny. Z tym związane jest zdefiniowanie kryteriów, sposób ich pomiaru, źródła pozyskiwania informacji, a następnie sposób uogólniania ocen cząstkowych. W wyniku wielokrotnych dyskusji w gronie Zespołu, kierownictwa Instytutu oraz Władz Uczelni ustalono, że Instytut zwróci się indywidualnie do Władz każdej Gminy, po pierwsze z informacją o podjętej inicjatywie, i po drugie z prośbą o przedstawienie potrzebnych danych. Należy zauważyć, że pozyskanie wnioskowanych przez nas informacji nie wymagało dodatkowych prac ze strony Gmin, i w zasadzie informacje te mogły być pozyskane ze źródeł zewnętrznych (GUS, RIO, BIP). Zdecydowano jednak zwrócić się do Władz Gmin w tej sprawie, kierując się potrzebą

uwiarygodniania zakładanych intencji i ograniczania niechęci, czy nawet obaw, które mogły być przypisywane celom podjętej inicjatywy. Możemy potwierdzić, że zdecydowana większość samorządów obaw takich nie wysuwała. Mamy też nadzieję, że w przypadku niektórych Gmin skutecznie udało nam się przekonać Władze, iż przesłanki polityczne nie stanowiły celu podjętego przedsięwzięcia. Wychodząc jednak naprzeciw – poniekąd uzasadnionym w roku wyborczym – obawom, zdecydowano, że ocena prowadzi będzie jedynie do wyłonienia grupy liderów, bez odnoszenia się do grup pozostałych. Mamy nadzieję, że z akceptacją – przynajmniej warunkową – spotkamy się również w dalszych edycjach prowadzenia ocen aktywności Sądeckich Samorządów. Zakładamy bowiem ocenę taką powtórzyć w odniesieniu do aktywności gmin w 2009 roku.

Na zakończenie przedstawianych wyjaśnień, serdeczne podziękowania należą się wszystkim Władzom Gmin za udzielone informacje i w wielu przypadkach ważne podpowiedzi dotyczące założeń i sposobów przeprowadzanych ocen.

Dyrektor Instytutu Ekonomicznego
PWSZ w Nowym Sączu

Prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

II. Uwagi wyjaśniające

Analizie poddane zostały określone wskaźniki finansowe, pozwalające dokonać oceny sytuacji 17 jednostek samorządu terytorialnego, określanych w opracowaniu „gminami Sądeckizny”. Jednostki te różnią się od siebie statusem, wielkością i liczbą ludności (Tab.1), lecz dla potrzeb badania zostały potraktowane w sposób zbiorczy.

Tab.1

„Gminy Sądeckizny” – zestawienie jednostek poddanych badaniu

Lp.	Gmina	Ludność	Powierzchnia (ha)	Status
1.	Chelmiec	25.483	11.197	gmina wiejska
2.	Grybów	22.939	15.315	
3.	Gródek n/Dunajcem	8.992	8.819	
4.	Kamionka Wielka	9.501	6.498	
5.	Korzenna	13.537	10.695	
6.	Łabowa	5.300	11.915	
7.	Łososina Dolna	9.994	8.476	
8.	Łącko	15.135	13.295	
9.	Nawojowa	7.940	5.021	
10.	Podegrodzie	11.812	6.473	
11.	Rytró	3.656	4.190	
12.	Krynica-Zdrój	16.707	14.513	gmina miejsko-wiejska
13.	Muszyna	11.474	14.144	
14.	Piwniczna Zdrój	10.483	12.646	
15.	Stary Sącz	22.465	10.088	gmina miejska
16.	Grybów (miasto)	5.994	1.695	
17.	Nowy Sącz	84.465	5.758	miasto na prawach powiatu

* liczba ludności i obszar według danych GUS, dane za rok 2008; www.stat.gov.pl

Gminom, po informacji przekazanej przez Fundację Sądecką, jak również po rozmowach z Burmistrzami i Wójtami poszczególnych jednostek i wskazaniu przez nich osób odpowiedzialnych za przygotowanie danych, przekazane zostały formularze z prośbą o wypełnienie. Formularze przekazane poszczególnym jednostkom skonstruowane były w taki sposób, aby można było dokonać oceny aktywności badanych jednostek zarówno o

charakterze ilościowym, jak i jakościowym. W trakcie prac dokonano jednak pewnych modyfikacji w tym zakresie, co spowodowane było dużym zróżnicowaniem otrzymanych danych. Ze względu na nieporównywalność przekazanych przez gminy materiałów, zwłaszcza o charakterze opisowym, zrezygnowano z wykorzystania części pozyskanych informacji. W efekcie podstawą zaprezentowanych w dalszej części opracowania wyników są dane o charakterze ilościowym charakteryzujące najważniejsze kategorie budżetowe, takie jak dochody (ogółem, bieżące/majątkowe, własne), wydatki (ogółem, bieżące/majątkowe), wielkość zobowiązań, wydatki na obsługę długu. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, iż przeprowadzona ocena gmin Sądecczyzny miała charakter pilotażowy. Równocześnie założono, że realizowane w przyszłości badania zostaną pogłębione a spektrum kryteriów znacznie rozbudowane.

Porównanie sytuacji gmin Sądecczyzny opiera się o wskaźniki bazujące na wymienionych powyżej danych źródłowych. Wskaźniki te zostały zestawione w Tab.2 a następnie omówione wraz z prezentacją wyników uzyskanych z badania gmin w poszczególnych kategoriach, przy czym prezentacja dotyczy tylko 6 jednostek w ramach każdego wskaźnika. Równocześnie, trzeba podkreślić, iż część wskaźników (wskaźnik samofinansowania, wskaźnik zadłużenia, wskaźnik obsługi długu), co zostało zasygnalizowane w dalszej części opracowania, nie została wykorzystana do bezpośrednich porównań badanych gmin, tylko zestawiona w celach informacyjnych z innymi wskaźnikami.

Tab.2
Wskaźniki uwzględnione w opracowaniu

Lp.	Wskaźnik
1.	Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących
2.	Nadwyżka operacyjna per capita
3.	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem
4.	Dochody własne per capita
5.	Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
6.	Wydatki majątkowe per capita
7.	Środki unijne per capita
8.	Wskaźnik samofinansowania
9.	Skorygowany wskaźnik relacji wydatków majątkowych do wydatków na obsługę zadłużenia
10.	Wskaźnik zadłużenia i wskaźnik obsługi zadłużenia
11.	Indywidualny wskaźnik zadłużenia (wersja zmodyfikowana)

III. Prezentacja wskaźników cząstkowych

1. Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących

Nadwyżka operacyjna jest obecnie postrzegana jako najlepszy wskaźnik oceny kondycji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Z reguły wykazuje pozytywną korelację z wielkością dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednakże zależność ta nie ma charakteru bezwarunkowego. Wykorzystanie nadwyżki operacyjnej jako miernika aktywności danej jednostki pozwala ocenić jej potencjał inwestycyjny oraz zdolność kredytową, co w warunkach istotnej ograniczoności w tym zakresie, narzuconej przez sztywne wskaźniki zadłużenia, stanowi istotny problem. Wielkość nadwyżki operacyjnej wskazuje, ile środków pozostaje w jednostce po sfinansowaniu podstawowych potrzeb bieżących¹.

Nadwyżka operacyjna stanowi dodatni wynik różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi danego roku (w przypadku osiągnięcia wyniku ujemnego terminem stosowanym jest „deficyt operacyjny”). Dochody bieżące oznaczają dochody jednostki nie będące dochodami majątkowymi (podobnie jak w przypadku wydatków bieżących, które traktowane są jako wydatki nie będące wydatkami majątkowymi), w efekcie czego ich wyznaczenie opiera się na pomniejszeniu dochodów ogółem o kategorię dochodów majątkowych. W badaniach gmin Sądecczyzny wykorzystany został wskaźnik relacji nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących. Uzyskane wyniki zaprezentowano w Tab.3.

Pierwsze miejsce z punktu widzenia kształtowania się relacji nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących zajęła gmina Stary Sącz. Warto podkreślić, iż badany wskaźnik w przypadku tej gminy był także największy w roku 2007 (0,25), przy czym w dwóch latach nastąpił wyraźny wzrost, gdyż dynamika zmiany wartości tego wskaźnika wyniosła 1,56. Będąc w 2007 roku poza czołówką (miejsca 1-6) gminy Podegrodzie i Rytro, w 2008 roku osiągnęły wysokie wskaźniki, przez co znalazły się na dwóch kolejnych miejscach – gmina Podegrodzie ze wskaźnikiem 0,25 oraz Rytro ze wskaźnikiem 0,21. Należy zwrócić uwagę na bardzo dużą dynamikę zmiany poziomu tego wskaźnika w obydwu gminach, a mianowicie w gminie Podegrodzie 1,79 – największy wzrost poziomu wskaźnika spośród wszystkich badanych gmin, oraz w gminie Rytro 1,40. Czwarte miejsce zajęła Muszyna, w której

¹ Por. Swianiewicz P., „*Nadwyżka operacyjna*”, [w:] „Wspólnota”, nr 9/859 z 1 marca 2008 roku; www.wspolnota.org.pl

zarówno w 2007, jak i 2008 poziom wskaźnika wyniósł 0,19. Kolejne miejsce zajęły gminy Krynica-Zdrój, Gródek n/Dunajcem oraz Kamionka Wielka (0,18). Ze względu na osiągnięcie identycznego wyniku przez trzy jednostki wykazano w zestawieniu nie 6 a 7 jednostek, przy czym największą dynamiką zmiany poziomu wskaźnika w grupie tych trzech gmin wykazała się gmina Kamionka Wielka (1,13).

Istotne jest, że dużą poprawę wartości wskaźnika uzyskały gminy, które w zestawieniu dla roku 2008, nie uzyskały miejsca od 1 do 6, czyli Grybów (miasto) – dynamika zmiany 1,38 i Łososina Dolna – 1,31.

Tab.3

Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika*
1.	Stary Sącz	0,39	1.	Podegrodzie	1,79
2.	Podegrodzie	0,25	2.	Stary Sącz	1,56
3.	Rytro	0,21	3.	Rytro	1,40
4.	Muszyna	0,19	4.	Grybów (miasto)	1,38
5.	Krynica-Zdrój	0,18	5.	Łososina Dolna	1,31
	Gródek n/Dunajcem	0,18	6.	Kamionka Wielka	1,13
	Kamionka Wielka	0,18			

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

*Dynamika w tej jak i wszystkich następnych tabelach liczona jest jako iloraz wielkości zjawiska w 2008 roku do wielkości roku poprzedniego.

W porównaniu do roku 2007 w grupie liderów utrzymały się takie jednostki jak Stary Sącz, Muszyna, Krynica-Zdrój, Gródek n/Dunajcem oraz Kamionka Wielka.

2. Nadwyżka operacyjna per capita

Traktując nadwyżkę operacyjną w kategoriach istotnego wyznacznika kondycji i aktywności jednostek samorządu terytorialnego, w analizie uwzględniono wielkość nadwyżki operacyjnej per capita (Tab.4). Wskaźnik ten wyraża się jako iloraz nadwyżki operacyjnej i liczby mieszkańców. Wyższa wartość wskaźnika jest utożsamiana z korzystniejszą oceną sytuacji jednostki.

Tab.4

Nadwyżka operacyjna per capita i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika (w zł)	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Stary Sącz	678	1.	Podegrodzie	1,76
2.	Krynica-Zdrój	472	2.	Stary Sącz	1,66
3.	Podegrodzie	463	3.	Grybów (miasto)	1,55
4.	Rytro	419	4.	Łososina Dolna	1,49
5.	Muszyna	377	5.	Rytro	1,43
6.	Gródek n/Dunajcem	361	6.	Kamionka Wielka	1,25

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Podobnie jak w przypadku wcześniejszego wskaźnika (relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących) najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca wystąpił w gminie Stary Sącz (678 zł). Kolejne miejsce zajęła Krynica-Zdrój (472 zł), przy czym warto zauważyć, iż w roku wcześniejszym (2007) kolejność ta była odwrotna. Jednakże ze względu na znaczący wzrost (dynamika zmiany wartości wskaźnika wyniosła 1,66), jaki nastąpił w przypadku gminy Stary Sącz wydaje się słusznym postrzegać tę właśnie gminę jako lidera w ramach omawianej kategorii. Trzecie miejsce zajęła gmina Podegrodzie (463 zł), przy czym należy zaznaczyć, że to w tej gminie zanotowano największy wzrost poziomu wskaźnika spośród wszystkich badanych gmin (dynamika zmiany 1,79). Kolejne miejsca zajęły takie gminy jak Rytro (419 zł), Muszyna (377 zł) oraz Gródek n/Dunajcem (361 zł). Z grupy tych trzech gmin największą dynamiką zmiany poziomu wskaźnika wykazała się gmina Rytro (1,43), natomiast w gminach Muszyna i Gródek n/Dunajcem dynamika zmiany poziomu wskaźnika była mniej znacząca i wyniosła kolejno 1,04 i 1,05.

Porównując wyniki za lata 2007 i 2008 należy podkreślić, iż grupa liderów w każdym z okresów obejmowała takie jednostki jak Stary Sącz, Krynica-Zdrój, Muszyna oraz Gródek n/Dunajcem. Należy również dodać, że dużą poprawę wartości wskaźnika uzyskały gminy Grybów (miasto) (1,55), Łososina Dolna (1,49) oraz Kamionka Wielka (1,25), które jednak w roku 2008 nie znalazły się w czołówce.

3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem

Zasoby finansowe są podstawą działania jednostek samorządu terytorialnego i warunkują realizowanie nałożonych na nie zadań, zarówno bieżących, jak i rozwojowych. Ocena sytuacji gmin Sądeckizny objęła między innymi badanie wielkości dochodów własnych odniesionej do dochodów ogółem, jak również przeliczonej na liczbę mieszkańców. Obydwa wskaźniki są pomocne przy próbie dokonania oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto mogą być wykorzystywane do dokonywania porównań z innymi jednostkami.

Należy pamiętać, że dochody własne są źródłem finansowania zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego i to na ich wysokość gmina ma możliwość pewnego oddziaływania. Im większy udział dochody te mają w dochodach globalnych, tym łatwiejszy i bardziej przewidywalny jest proces prognozowania budżetu. Wzrostowi dochodów własnych sprzyja wzrost lokalnej bazy ekonomicznej możliwy do osiągnięcia między innymi w wyniku realizacji inwestycji, rozwojowi istniejącej działalności gospodarczej oraz mieszkalnictwa. Procesy te w dłuższym okresie czasu zwiększają bazę podatkową. Wysoki poziom dochodów własnych związany jest z relatywnie dużą ich stabilnością czasie. To z kolei daje możliwość podejmowania działań z zakresu zarządzania strategicznego i jest zjawiskiem korzystnym.

Gminy powiatu nowosądeckiego oraz miasto Nowy Sącz w roku 2008 charakteryzowały się sporym zróżnicowaniem pod względem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (Tab.5). Warto zauważyć, iż w odniesieniu do wszystkich badanych jednostek wielkość tego wskaźnika mieściła się w przedziale od 0,10 do 0,54.

Tab.5

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Krynica-Zdrój	0,54	1.	Muszyna	1,32
2.	Muszyna	0,45	2.	Podegrodzie	1,21
3.	Nowy Sącz	0,44	3.	Łososina Dolna	1,20
4.	Piwniczna Zdrój	0,33	4.	Łabowa	1,17
5.	Chelmiec	0,32	5.	Chelmiec	1,14
	Rytko	0,32	6.	Grybów (miasto)	1,11

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Najwyższym wynikiem charakteryzowała się Krynica-Zdrój, gdzie odnotowano udział dochodów własnych w dochodach ogółem gminy na poziomie 0,54. Oznacza to, że źródłami finansowania zadań tej miejscowości uzdrowiskowej w dużej mierze były środki własne. Następne miejsce zajęła Muszyna, której udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 0,45. To również jest wysoki wskaźnik, bowiem blisko połowa dochodów w tej gminie pozyskana została z wewnętrznych źródeł. Podobnie sytuacja przedstawiała się w odniesieniu do miasta Nowego Sącza (0,44). Kolejne miejsca w klasyfikacji zajęły takie gminy jak Piwniczna Zdrój (0,33) oraz Chełmiec i Rytro, w których udział dochodów własnych był minimalnie niższy i kształtował się na poziomie 0,32. Wszystkie wymienione jednostki charakteryzowały się zatem dobrym wynikiem, świadczącym o sporej samodzielności finansowej, gdyż ich dochody własne stanowiły prawie jedną trzecią środków ogółem.

Analizując kształtowanie się omawianego wskaźnika w stosunku do roku wcześniejszego (2007) można stwierdzić, iż w każdym okresie wskaźnik ten był najwyższy w Krynicy-Zdroju. W przypadku tej gminy zaobserwowano co prawda spadek o 2 punkty procentowe w odniesieniu do roku poprzedniego, nie miało to jednak żadnego wpływu na jej pozycję w klasyfikacji. Nie zmienił się natomiast udział dochodów własnych Nowego Sącza (0,45), który zajmował drugą pozycję oraz Piwnicznej Zdrój (0,33). W przypadku Muszyny można natomiast mówić o znaczącym wzroście wskaźnika w porównaniu do roku 2007 (o 0,1). Podobnie zwiększył się wskaźnik gminy Rytro jak również gminy Chełmiec.

Warto zauważyć, iż udział dochodów własnych w dochodach ogółem badanych jednostek zasadniczo wykazywał tendencję wzrostową (poza niewielkim spadkiem w odniesieniu do gminy Krynica-Zdrój).

Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu omawianego wskaźnika, zauważa się znaczne różnice w zajmowanych przez gminy pozycjach. Największym przyrostem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem charakteryzowała się Muszyna, gdzie dynamika zmiany wynosiła 1,32. Należy dodać, że pod względem wielkości wskaźnika w 2008 roku zajmowała ona drugie miejsce. Wysokim wskaźnikiem dynamiki wykazały się również gminy, których stosunkowo niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem nie wystarczał na zakwalifikowanie się do grona liderów. Wśród nich należy wyróżnić Podegrodzie ze wskaźnikiem przyrostu 1,21, Łososinę Dolną (1,20) oraz Łabową (1,17). Na kolejnej, także znaczącej pozycji znalazła się gmina Chełmiec ze wskaźnikiem na poziomie 1,14. Zajmowała ona równorzędne miejsce, jak w przypadku analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Warto również wspomnieć, że pewien wzrost wskaźnika wystąpił także w gminie

Grybów (miasto) i wyniósł 1,11. Zauważa się jednocześnie, że poza czołówką znalazły się Krynica-Zdrój, Nowy Sącz, Piwniczna Zdrój oraz Ryto.

4. Dochody własne per capita

Wskaźniki dochodów własnych per capita w analizowanych 16 gminach powiatu nowosądeckiego oraz w mieście Nowy Sącz (Tab.6) w roku 2008 charakteryzowały duże rozbieżności. Wartości wskaźników dla wszystkich jednostek mieściły się w przedziale 375 zł – 2.143 zł.

Tab.6

Dochody własne per capita i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika (w zł)	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Krynica-Zdrój	2.143	1.	Krynica-Zdrój	1,37
2.	Nowy Sącz	1.653		Podegrodzie	1,37
3.	Muszyna	1.192	3.	Grybów (miasto)	1,35
4.	Piwniczna Zdrój	816	4.	Chelmiec	1,33
5.	Chelmiec	804	5.	Łososina Dolna	1,31
6.	Ryto	786	6.	Nawojowa	1,25

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Na pierwszym miejscu pod względem wielkości dochodów własnych na mieszkańca znalazła się Krynica-Zdrój, dla której analizowany wskaźnik wyniósł 2.143 zł. Kolejną lokatę zajął Nowy Sącz z kwotą 1.653 zł. Stosunkowo niższy od gminy Krynica-Zdrój wskaźnik dochodów własnych per capita miała również Muszyna, której dochody uzyskiwane ze źródeł własnych stanowiły kwotę 1.192 zł na mieszkańca. Znacznie niższe kwoty zanotowały natomiast gminy Piwniczna Zdrój (816 zł), Chelmiec (804 zł) oraz Ryto (786 zł).

Wyniki analizy dochodów per capita przeprowadzonej wśród gmin Sądecczyzny dowodzą, że pomiędzy badanymi jednostkami występuje w tym zakresie znaczne zróżnicowanie. Warto zauważyć, że wskaźnik ten w gminie będącej liderem jest przeszło 5 razy większy w porównaniu do najniższego osiągniętego wskaźnika. To stosunkowo dużo.

Należy także nadmienić, że dochody własne na jednego mieszkańca są istotnym elementem oceny poziomu zamożności, jak również aktywności samorządów. Mają również znaczący wpływ na kształtowanie się tej grupy dochodów. Dlatego też, biorąc pod uwagę

tylko ten wskaźnik, można stwierdzić, że gminą o najwyższym stopniu zamożności spośród wszystkich badanych była Krynica-Zdrój.

Biorąc pod uwagę dochody własne per capita z punktu widzenia ich zmian w czasie, odnotowuje się istotne rozbieżności w zajmowanych przez gminy pozycjach w klasyfikacji. Pierwsze miejsce pod względem dynamiki zmiany zajęła Krynica-Zdrój, w przypadku której przyrost był najwyższy i kształtował się na poziomie 1,37. Jest to jednocześnie jedyna gmina, która nie zmieniła swojej pozycji w rankingu. Oznacza to, że zarówno udział dochodów własnych per capita, jak i jego przyrost w 2008 roku był w tej jednostce najwyższy. Równorzędny wskaźnik przyrostu dla udziału dochodów własnych na jednego mieszkańca odnotowało Podegrodzie. Należy zaznaczyć, że gmina ta znajdowała się poza pierwszymi sześcioma miejscami w odniesieniu do wartości omawianego wskaźnika w badanym okresie. Podobnie gmina Grybów (miasto), która z dynamiką wzrostu na poziomie 1,35 znalazła się na trzecim miejscu (ze względu na niski udział dochodów własnych w dochodach globalnych gmina ta nie została w ramach wcześniejszego zestawienia nie została zaliczona do grupy liderów). Kolejne pozycje zajęły gmina Chełmiec ze wskaźnikiem przyrostu równym 1,33, Łososina Dolna (1,31) oraz Nawojowa (1,25). Dwie ostatnie wymienione jednostki (podobnie, jak miasto Grybów oraz Podegrodzie) odnotowały istotny wzrost poziomu badanego wskaźnika. Odwrotnie sytuacja przedstawiała się w Starym Sączu, Muszynie, Piwnicznej Zdrój i Rytrze. Jednostki te zajmowały czołowe pozycje w zestawieniu uwzględniającym wielkość dochodów własnych na mieszkańca, jednakże dynamika zmian tego wskaźnika w ich przypadku okazała się relatywnie niższa w porównaniu z innymi jednostkami.

5. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

Poziom oraz struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowana jest w głównej mierze realizowanymi przez nie zadaniami. Wydatki bieżące przeznaczone są na zaspokajanie bieżących potrzeb, natomiast wydatki majątkowe ukierunkowane są na rozbudowę technicznych zasobów infrastruktury. Wydatki majątkowe stanowią szczególną grupę wydatków występujących w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Ich realizacja związana jest w dużym stopniu z możliwościami finansowymi gminy. Gminy z uzyskanych dochodów budżetowych pokrywają bowiem w pierwszej kolejności wydatki bieżące. Zakres finansowania wydatków majątkowych związany jest ze skalą potrzeb danej

społeczności lokalnej, a środki na finansowanie potrzebnych inwestycji gminy uzyskują z różnych źródeł.

Wysokość wydatków majątkowych nie budzi wielkich emocji, gdyż środki te są przeznaczane na rozwój gminy czy miasta. Nie można jednak przyjąć za pozytywne działanie zasady maksymalizowania nakładów na inwestycje za wszelką cenę. Należy pamiętać, że wydatki majątkowe muszą być celowe co oznacza, iż powinny zapewniać lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy.

W przypadku gmin Sądecczyzny w roku 2008 udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (Tab.7) kształtował się na poziomie od 0,07 do 0,36. Jak wynika z danych zawartych w Tab.7 w 2008 roku najwyższy wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem osiągnęła gmina Krynica-Zdrój (0,36). Należy równocześnie podkreślić, iż gmina ta w roku 2007 (w omawianej kategorii) znajdowała się na drugim miejscu. Kolejne miejsce – z wielkością wskaźnika znacznie niższą w porównaniu do lidera – zajęła gmina Gródek n/Dunajcem (0,29), a następnie gminy Stary Sącz (0,27) oraz Grybów (miasto) i Łącko (obie gminy po 0,24), jak również Kamionka Wielka (0,21).

Tab.7

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Krynica-Zdrój	0,36	1.	Grybów (miasto)	4,00
2.	Gródek n/Dunajcem	0,29	2.	Podegrodzie	3,60
3.	Stary Sącz	0,27	3.	Rytro	3,50
4.	Łącko	0,24	4.	Nawojowa	2,00
	Grybów (miasto)	0,24	5.	Stary Sącz	1,42
6.	Kamionka Wielka	0,21	6.	Krynica-Zdrój	1,33

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Biorąc pod uwagę dwa lata (2007, 2008) można stwierdzić, iż do grupy liderów w każdym z tych okresów należały takie gminy jak Krynica-Zdrój, Gródek n/Dunajcem, Łącko oraz Stary Sącz.

Analizując dynamikę zmian analizowanego wskaźnika należy zauważyć, iż znaczący wzrost wystąpił w przypadku trzech gmin – Grybów (miasto), Podegrodzie oraz Rytro.

6. Wydatki majątkowe (per capita)

Wskaźnik wydatków majątkowych per capita to iloraz wydatków majątkowych i liczby mieszkańców danej gminy/miasta.

Analizując wskaźnik wydatków majątkowych per capita można zauważyć, iż w całej grupie badanych jednostek wskaźnik ten w roku 2008 przyjmował wartości z przedziału 188 zł do 1.425 zł. Dane zawarte w Tab.8 wskazują, iż najwyższy wielkość wskaźnika wydatków majątkowych w przeliczeniu na mieszkańca w roku 2008 odnotowała gmina Krynica-Zdrój (1.425 zł). Drugą lokatę zajęła gmina Gródek n/Dunajcem (824 zł), w przypadku której wielkość wskaźnika w porównaniu do lidera była niższa o 601 zł. Kolejne miejsca zajęły gminy Łącko (687 zł), Stary Sącz (643 zł), Grybów (miasto) (631 zł) oraz Kamionka Wielka (521 zł).

Tab.8

Wydatki majątkowe per capita i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika (w zł)	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Krynica-Zdrój	1.425	1.	Grybów (miasto)	5,67
2.	Gródek n/Dunajcem	824	2.	Podegrodzie	4,77
3.	Łącko	687	3.	Rytro	4,08
4.	Stary Sącz	643	4.	Nawojowa	2,50
5.	Grybów (miasto)	631	5.	Krynica-Zdrój	1,80
6.	Kamionka Wielka	521	6.	Stary Sącz	1,66

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Porównując wielkość wydatków na mieszkańca w latach 2007 i 2008 można stwierdzić, iż grupę liderów niezmiennie tworzą gminy Krynica-Zdrój, Gródek n/Dunajcem oraz Łącko. Natomiast analizując dynamikę zmian tego wskaźnika na pierwszym miejscu znajduje się miasto Grybów. Ponadto pojawiają się tu w pozycji liderów także takie jednostki jak Nawojowa, Rytro i Podegrodzie.

7. Środki unijne na mieszkańca

Jednostki samorządu terytorialnego mogą obecnie korzystać ze środków pochodzących z budżetu unijnego, które dają im szansę na realizację większej ilości zadań. Główną korzyścią współfinansowania różnorodnych działań przez Unię Europejską jest przede wszystkim to, że jednostki samorządu pozyskują dodatkowe źródło finansowania. W praktyce jednakże wymogi stawiane jednostkom są często trudne do spełnienia. By otrzymać wsparcie Wspólnoty, trzeba wykazać, że inwestycja osiągnie określone wskaźniki, jak również w większości przypadków elementem koniecznym jest tzw. wkład własny. Niewielkim gminom, zwłaszcza z obszarów wiejskich, trudno spełnić te wymagania, dlatego ich projekty mają mniejsze szanse na dofinansowanie. Zmienić to może połączenie sił samorządów, które z wielu drobnych projektów stworzą jeden duży mogący konkurować o fundusze z większymi i silniejszymi jednostkami.

Wykorzystany w badaniu wskaźnik środków unijnych per capita wyznaczony został jako iloraz wysokości pozyskanych przez jednostkę środków z Unii Europejskiej i liczby mieszkańców tej jednostki. Kształtowanie się wielkości badanego wskaźnika w roku 2008 prezentuje Tab. 9.

Tab.9
Środki unijne per capita i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika (w zł)	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Nawojowa	869	1.	Nawojowa	22,29
2.	Nowy Sącz	119	2.	Nowy Sącz	2,45
3.	Łącko	88	3.	Grybów (miasto)	2,26
4.	Stary Sącz	77	4.	Krynica-Zdrój	1,40
5.	Łososina Dolna	45	5.	Korzenna	1,32
6.	Muszyna	42	6.	Stary Sącz	1,23

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

Dane zawarte w Tab.9 wskazują, że największe środki unijne (w przeliczeniu na mieszkańca) w roku 2008 udało się pozyskać gminie Nawojowa (869 zł). Wielkość ta daje gminie niczym niezagrożoną pozycję lidera ze względu na fakt, iż kolejne miejsca wiążą się z wartościami wskaźników istotnie mniejszymi. Na miejscach tych znalazły się gminy Nowy Sącz, Łącko, Stary Sącz, Łososina Dolna oraz Muszyna. Zestawiając otrzymane wyniki z

danymi opisującymi stan w roku 2007 można stwierdzić, że grupa liderów, poza gminą Łososina Dolna, która do liderów dołączyła dopiero w 2008 roku, nie uległa zmianie. Znaczne zróżnicowanie wykazywała natomiast kolejność liderów.

Analizując dynamikę zmian wskaźnika wydatków majątkowych per capita można zauważyć, iż gmina Nawojowa także w tym przypadku zajmuje pierwsze miejsce. Wśród liderów znajdują się również gminy Grybów (miasto), Korzenna i Krynica-Zdrój.

8. Wskaźnik samofinansowania

Wskaźnik samofinansowania to udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.

Wartość omawianego wskaźnika pozwala określić zdolność jednostki samorządu terytorialnego do samofinansowania przedsięwzięć, to znaczy informuje, w jakim stopniu jednostka finansuje inwestycje środkami własnymi. Jeżeli wartość wskaźnika przyjmuje poziom równy 1 oznacza to, że gmina w całości może finansować swoje inwestycje z własnych środków. Wartości przekraczające 1 wyznaczają poziom pozostających do wykorzystania możliwości inwestycyjnych gminy. Wartość wskaźnika mniejsza od 1 oznacza, że inwestycje finansowane były z zewnętrznych środków i wskazuje poziom finansowania inwestycji z własnych środków. Istnieją dwie interpretacje obliczonych wartości wskaźnika samofinansowania, a mianowicie²:

- pierwsza, mówiąca iż im wyższa jest relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, oraz
- druga, wskazująca iż wysoka wartość może świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

W świetle podejmowanej w niniejszym opracowaniu problematyki interesująca jest druga z wymienionych interpretacji. Wynika to bowiem z założenia, iż aktywność określa stopień uczestnictwa organów jednostki samorządu terytorialnego w procesie podejmowania przedsięwzięć rozwojowych – w tym inwestycyjnych – oraz poziom zaangażowania w lokalne życie gospodarcze. Zatem niska wartość wskaźnika samofinansowania oznaczać będzie maksymalizowanie możliwości w zakresie podejmowania działań inwestycyjnych, a jednocześnie maksymalizowanie aktywności organów określonej jednostki samorządu

² Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2008*, Warszawa 2009 r., s. 9

terytorialnego. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż najmniejsze z wartości wskaźnika samofinansowania będą określać najwyższą aktywność określonych jednostek terytorialnych pod warunkiem, iż te jednostki nie przekroczą ustawowych limitów wskaźników zadłużenia (60%) oraz obsługi długu (15%). Natomiast wysoka wartość wskaźnika samofinansowania mogłaby świadczyć o pozostającym potencjale do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych, ewentualnie o pewnym stopniu pasywności wspomnianych organów.

Przedstawione wyjaśnienia mogłyby oznaczać, iż im mniejsza wartość wskaźnika samofinansowania tym wyższa aktywność organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych (pod warunkiem nie przekroczenia wskaźników zadłużenia i obsługi długu). Niemniej jednak obliczając wskaźnik samofinansowania należy zwrócić uwagę w liczniku na pozycję „dochody majątkowe”, które obejmują dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowego w prawo własności. Wymienione składowe dochodów majątkowych są zatem pochodną aktywności władz lokalnych. Podkreślić należy, że gdy dochody majątkowe zwiększają się wówczas wartość wskaźnika samofinansowania również się zwiększa. W konsekwencji kłopotliwym wydaje się uznanie za decydujące twierdzenia, iż im mniejsza wartość wskaźnika tym wyższa aktywność organów gminy.

W uzupełnieniu koniecznej refleksji wymaga również pierwsza z interpretacji. Wysoka wartość wskaźnika określa poziom bezpieczeństwa finansowego gminy. Wartość ta jest korzystna w przypadku oceny kondycji finansowej gminy. Niemniej jednak ocena kondycji finansowej gminy nie jest przedmiotem analizy, a jest nią aktywność. Wysoka wartość wskaźnika oznacza, iż gmina w dużym stopniu finansuje inwestycje z własnych środków, mniej natomiast ze źródeł zewnętrznych – co jest bezpieczne z punktu widzenia finansów lokalnych. Jednocześnie podkreślić należy, iż znaczna część środków unijnych funkcjonuje na zasadzie refundacji kosztów, zatem koniecznym jest korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowych w celu realizacji inwestycji. Tak więc, jeżeli gmina finansuje inwestycje ze swoich środków oznacza to, że nie dąży ona do maksymalnego wykorzystania dostępnych źródeł finansowych, a tym samym nie dąży do maksymalnego rozwoju jednostki lokalnej.

Ze względu na problemy interpretacyjne dotyczące wskaźnika samofinansowania uznano, że zostanie on przedstawiony, ale nie będzie uwzględniany w końcowej ocenie aktywności gmin Sądecczyzny. Zatem w Tab.10 skatalogowano wszystkie jednostki terytorialne objęte badaniami.

Tab.10

Wskaźnik samofinansowania i dynamika zmian w tym zakresie (układ alfabetyczny)

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Chelmiec	1,34	1.	Chelmiec	1,13
2.	Gródek	0,96	2.	Gródek	1,09
3.	Grybów – gmina	1,37	3.	Grybów - gmina	1,40
4.	Grybów – miasto	0,85	4.	Grybów – miasto	0,44
5.	Kamionka Wielka	0,90	5.	Kamionka Wielka	0,76
6.	Korzenna	0,86	6.	Korzenna	0,70
7.	Krynica-Zdrój	0,95	7.	Krynica-Zdrój	1,13
8.	Łabowa	0,53	8.	Łabowa	1,33
9.	Łącko	0,72	9.	Łącko	0,89
10.	Łososina Dolna	1,16	10.	Łososina Dolna	1,09
11.	Muszyna	1,33	11.	Muszyna	1,39
12.	Nawojowa	1,02	12.	Nawojowa	0,75
13.	Nowy Sącz	0,77	13.	Nowy Sącz	0,83
14.	Piwniczna –Zdrój	1,11	14.	Piwniczna –Zdrój	0,82
15.	Podegrodzie	1,35	15.	Podegrodzie	0,42
16.	Rytko	1,48	16.	Rytko	0,30
17.	Stary Sącz	1,07	17.	Stary Sącz	0,98

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

9. Skorygowany wskaźnik relacji wydatków majątkowych do wydatków na obsługę zadłużenia

Punktem wyjścia wskaźnika jest relacja pomiędzy ponoszonymi na jednostkę samorządu wydatkami majątkowymi a wielkością wydatków na obsługę zadłużenia. W tej postaci jego interpretacja wskazuje, że wyższe wartości stanowią podstawę bardziej pozytywnej oceny aktywności danej jednostki terytorialnej.

Nietrudno jednak zauważyć, że ocena ta jest zniekształcona stanem zadłużenia gminy, tzw. większa aktywność inwestycyjna może być następstwem niebezpiecznego poziomu zadłużenia. Biorąc to pod uwagę wyżej przedstawioną relację zdecydowano się skorygować wyrażeniem uwzględniającym poziom zadłużenia względem dopuszczalnych 15% (Tab.11).

Tab.11

Skorygowany wskaźnik relacji wydatków majątkowych do wydatków na obsługę zadłużenia i dynamika zmian w tym zakresie

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika*
1.	Nawojowa	23,46	1.	Rytro	10,00
2.	Kamionka Wielka	3,87	2.	Podegrodzie	8,44
3.	Łososina Dolna	3,13	3.	Grybów (miasto)	6,67
4.	Krynica-Zdrój	3,04	4.	Kamionka Wielka	3,72
5.	Stary Sącz	1,29	5.	Łososina Dolna	2,72
6.	Gródek n/Dunajcem	1,00	6.	Stary Sącz	2,43

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

* Wyjaśnienie: w zestawieniu dotyczącym dynamiki w wyliczeniach pominięto gminę Grybów i Nawojową z uwagi na wykonane przez te gminy wydatki na obsługę zadłużenia w wielkości 0,00 zł w 2007 roku. Dla gminy Grybów pominięto również wyliczenia wartości wskaźnika za 2008 rok gdyż wykryto, że wydatki na obsługę zadłużenia wyniosły 0,00 zł.

10. Wskaźnik zadłużenia (60%) oraz wskaźnik obsługi długu (15%)

Opisane poniżej wskaźniki nie zostały w sposób bezpośredni wykorzystane do dokonania oceny gmin Sądeckizyny, lecz zostały zaprezentowane w celach informacyjnych. Wskaźniki zadłużenia wprowadzają limity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wielkości zadłużenia (całkowitego) oraz wydatków na obsługę długu dopuszczalnych do ponoszenia w danym roku budżetowym. Wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń ilościowych w zakresie samorządowej polityki zadłużania miało na celu przede wszystkim określenie „bezpiecznego” dla wszystkich jednostek (bez dokonywania jakichkolwiek kategoryzacji w tej grupie) poziomu zadłużenia. Poziom ten ustawowo określony został jako 60% dochodów jednostki samorządu. Ze względu na fakt, iż wskaźnik ten nie został wykorzystany do oceny jednostek, a zaprezentowany jedynie w celach informacyjnych, zrezygnowano z pozycjonowania i w Tab.12 zaprezentowane zostały wielkości opisujące poziom zadłużenia wszystkich jednostek (w porządku alfabetycznym).

Tab.12
Wskaźnik zadłużenia

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Chelmiec	0,19	1.	Chelmiec	0,73
2.	Gródek n/Dunajcem	0,11	2.	Gródek n/Dunajcem	1,08
3.	Grybów	0,00	3.	Grybów	-
4.	Grybów (miasto)	0,23	4.	Grybów (miasto)	0,85
5.	Kamionka Wielka	0,06	5.	Kamionka Wielka	1,65
6.	Korzenna	0,08	6.	Korzenna	1,27
7.	Krynica-Zdrój	0,12	7.	Krynica-Zdrój	0,87
8.	Łabowa	0,42	8.	Łabowa	0,90
9.	Łącko	0,31	9.	Łącko	1,18
10.	Łososina Dolna	0,00	10.	Łososina Dolna	-
11.	Muszyna	0,27	11.	Muszyna	1,10
12.	Nawojowa	0,01	12.	Nawojowa	-
13.	Nowy Sącz	0,19	13.	Nowy Sącz	0,95
14.	Piwniczna Zdrój	0,06	14.	Piwniczna Zdrój	0,46
15.	Podegrodzie	0,04	15.	Podegrodzie	0,55
16.	Rytro	0,21	16.	Rytro	0,74
17.	Stary Sącz	0,06	17.	Stary Sącz	0,66

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

- oznacza brak możliwości wyznaczenia dynamiki z przyczyn podanych pod Tab.11

Równocześnie ustawodawca określił maksymalną wielkość środków, które w danym roku mogą zostać przeznaczone na spłatę rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od kredytów i pożyczek, jak również spłatę kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Wielkość ta ustalona została poprzez stopniowe zwiększanie dopuszczalnego poziomu, który w latach 1991-1992 wynosiła 5%, w roku 1993 – 10%, a od roku 1994 kształtuje się na poziomie 15% planowanych dochodów budżetowych jednostki samorządu. Kształtowanie się tego wskaźnika w przypadku gmin Sądecczyzny prezentuje Tab.13.

Tab.13
Wskaźnik obsługi długu

Lp.	Gmina	Wielkość wskaźnika	Lp.	Gmina	Dynamika
12.	Chelmiec	0,03	1.	Chelmiec	1,33
11.	Gródek n/Dunajcem	0,03	2.	Gródek n/Dunajcem	1,41
1.	Grybów	0,00	3.	Grybów	-
15.	Grybów (miasto)	0,08	4.	Grybów (miasto)	0,81
3.	Kamionka Wielka	0,01	5.	Kamionka Wielka	0,35
6.	Korzenna	0,02	6.	Korzenna	0,92
10.	Krynica-Zdrój	0,03	7.	Krynica-Zdrój	1,59
5.	Łabowa	0,01	8.	Łabowa	1,19
16.	Łącko	0,09	9.	Łącko	1,09
4.	Łososina Dolna	0,01	10.	Łososina Dolna	0,41
17.	Muszyna	0,12	11.	Muszyna	0,56
2.	Nawojowa	0,00	12.	Nawojowa	-
14.	Nowy Sącz	0,07	13.	Nowy Sącz	1,17
8.	Piwniczna Zdrój	0,03	14.	Piwniczna Zdrój	0,54
9.	Podegrodzie	0,03	15.	Podegrodzie	0,57
13.	Rytro	0,06	16.	Rytro	0,63
7.	Stary Sącz	0,03	17.	Stary Sącz	0,66

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach
- oznacza brak możliwości wyznaczenia dynamiki z przyczyn podanych pod Tab.11

Warto zauważyć, iż dopóki wielkość zadłużenia, jak i wydatków na obsługę długu nie przekracza dopuszczalnego prawem poziomu, niemożliwym jest dokonanie oceny badanych jednostek w kategoriach „lepsze” i „gorsze”. Oczywiście w sytuacji zbliżania się omawianych relacji do poziomu „granicznego” należy podjąć określone działania wpisujące się w prowadzoną przez jednostkę bezpieczną politykę zadłużenia, jednakże nawet wysokie wskaźniki, mogące wskazywać na konieczność ograniczenia w kolejnych latach działań w obszarze zaciągania zobowiązań, nie mogą być podstawą negatywnej oceny gminy na tle innych jednostek.

Z drugiej jednak strony wydaje się, iż możliwym jest wykorzystanie – o charakterze porównawczym – wskaźnika obsługi zadłużenia i zestawienie go z opisanym poniżej indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (w wersji zmodyfikowanej).

11. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (zmodyfikowany)

Nowa ustawa o finansach publicznych³ wprowadziła istotne zmiany w obszarze zarządzania zobowiązaniami jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowe rozwiązania – oparte o wskaźniki ogólne obowiązujące wszystkie jednostki – stanowiły, w odniesieniu dla wielu jednostek, zwłaszcza posiadających znaczny potencjał rozwojowy, istotne ograniczenie. Wielkość – omówionych wcześniej wskaźników – w określonych sytuacjach związanych ze wzrostem państwowego długu publicznego – zgodnie z obowiązującymi przepisami – mogła podlegać ograniczeniu. W efekcie jednostki samorządu, których dług w odniesieniu do państwowego długu publicznego stanowi zaledwie kilka procent, mogły – w sposób „niezawiniony” – podlegać restrykcyjnym działaniom w znaczny sposób ograniczającym prowadzenie przez nie samodzielnej polityki finansowej. Aby więc uniezależnić politykę samorządu w zakresie zaciągania zobowiązań od polityki zadłużenia prowadzonej przez państwo, jak również umożliwić jednostkom posiadającym wystarczający potencjał na bezpieczne zaciąganie większych niż dotychczas zobowiązań, aktualnie obowiązująca ustawa wprowadza indywidualne wskaźniki zadłużenia. Rozwiązanie to zacznie obowiązywać od roku 2014, jednakże wydaje się słusznym przeanalizowanie (w okrojonej formie) wysokości tego wskaźnika w odniesieniu do badanych gmin.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia będzie określany dla każdej jednostki z osobna z wykorzystaniem danych pochodzących z trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy a dotyczących takich kategorii budżetowych jak dochody bieżące, dochody ze sprzedaży majątku, wydatki bieżące i dochody ogółem. W danym roku budżetowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu jeżeli relacja pomiędzy wielkością zaplanowanych na ten rok wydatków na obsługę długu a dochodami ogółem będzie większa niż średnia arytmetyczna (z trzech wcześniejszych lat) relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Ze względu na ograniczony zakres danych (lata 2007-2008) pochodzących z badanych gmin – wykorzystano zmodyfikowany wskaźnik zadłużenia. Wskaźnik ten określa bezpieczny poziom zadłużenia dla każdej jednostki wykorzystując jednakże wielkości tylko i wyłącznie z roku 2007 (a nie – jak to będzie w przyszłości stosowane – z trzech lat

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240

poprzedzających). Uzyskaną wartość porównano dla każdej jednostki z obowiązującym na dzień dzisiejszym wskaźnikiem obsługi długu (15%).

Tab.14

Aktualny wskaźnik obsługi długu a zmodyfikowany indywidualny wskaźnik zadłużenia

Lp.	Gmina	wskaźnik obsługi długu	indywidualny wskaźnik zadłużenia
1.	Chelmiec	0,03	0,17
2.	Gródek n/Dunajcem	0,03	0,14
3.	Grybów	0,00	0,12
4.	Grybów (miasto)	0,08	0,07
5.	Kamionka Wielka	0,01	0,12
6.	Korzenna	0,02	0,13
7.	Krynica-Zdrój	0,03	0,16
8.	Łabowa	0,01	0,13
9.	Łącko	0,09	0,12
10.	Łososina Dolna	0,01	0,11
11.	Muszyna	0,12	0,16
12.	Nawojowa	0,00	0,11
13.	Nowy Sącz	0,07	0,08
14.	Piwniczna Zdrój	0,03	0,08
15.	Podegrodzie	0,03	0,12
16.	Rytko	0,06	0,17
17.	Stary Sącz	0,03	0,20

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach



Prezentacja tych wskaźników ma jedynie charakter informacyjny i nie jest wykorzystywane w wprowadzonej ocenie. Trzeba bowiem pamiętać, iż konstrukcja wskaźnika uległa modyfikacji i nie uwzględniała – ze względu na ograniczenia pozyskiwania danych tylko i wyłącznie za dwa kolejne lata (2007, 2008) – trzech wcześniejszych lat, co w rzeczywistości może w istotny sposób wpływać na docelową wartość wskaźnika zaproponowanego w nowej ustawie o finansach publicznych.

12. Kształtowanie się wybranych wskaźników w gminach Sądeckizny w latach 2007-2008

Tab.15 prezentuje zmiany poszczególnych wskaźników na przestrzeni lat 2007-2008 dla wszystkich badanych gmin Sądeckizny informując jednakże tylko o tym, czy dany wskaźnik w badanym okresie podlegał wzrostowi, spadkowi, czy też utrzymywał się na niezmiennym poziomie.

Tab.15
Zmiany wybranych wskaźników dla gmin Sądeckizny w latach 2007-2008

Wskaźnik	Dynamika										Liczba korzystnych zmian
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Chelmiec	↓	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↑	↓	3
Gródek	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↓	4
Grybów - g	•	↑	↓	↑	↓	↓	•	B	•	•	2
Grybów - m	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	10
Kamionka W.	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	9
Korzenna	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	8
Krynica-Zdrój	↓	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	7
Łabowa	↓	↓	↑	↑	↓	↓	↑	↓	↑	↓	4
Łącko	↓	↑	•	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	4
Łososina D.	↑	↑	↑	↑	•	↑	↑	↑	•	↑	8
Muszyna	•	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↑	4
Nawojowa	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	B	↓	↓	6
Nowy Sącz	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↓	5
Piwniczna -Z.	↓	↓	•	↑	•	↑	↓	↑	↑	↑	5
Podegrodzie	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↑	9
Rytko	↑	↑	↑	↑	↑	↑	•	↑	↑	↑	9
Stary Sącz	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	9
Liczba zmian	↑	7	13	10	16	11	13	9	9	9	9
	↓	8	4	5	1	4	4	6	6	6	7
	•	2	-	2	-	2	-	2	-	2	1
	B	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Legenda											
Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących										1	
Nadwyżka operacyjna per capita										2	

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	3
Dochody własne per capita	4
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	5
Wydatki majątkowe per capita	6
Środki unijne per capita	7
Skorygowany wskaźnik relacji wydatków majątkowych do wydatków na obsługę zadłużenia	8
Wskaźnik zadłużenia	9
Wskaźnik obsługi zadłużenia	10
Zmiana korzystna	
Zmiana niekorzystna	
Brak zmiany	•
Zmiana nieokreślona	B

źródło: opracowanie na podstawie danych uzyskanych w gminach

IV. Uogólniona ocena aktywności

W ocenie aktywności Sądeckich samorządów wykorzystano ostatecznie następujący zestaw wskaźników szczegółowych:

1. Relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków bieżących
2. Nadwyżka operacyjna per capita
3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem
4. Dochody własne per capita
5. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
6. Wydatki majątkowe per capita
7. Środki unijne per capita
8. Skorygowany wskaźnik relacji wydatków majątkowych do wydatków na obsługę zadłużenia

Pod uwagę brane były również wskaźniki dynamiki powyższych cech⁴, będące przyrównaniem wartości otrzymanych dla 2008 roku z wartościami roku 2007. Poprawa wskaźnika traktowana może być bowiem jako osiągnięcie samorządu w rozważanym roku.

⁴ Dynamiki nie można było wyliczyć dla wskaźników nr 7.

Wychodząc z potrzeby maksymalnej klarowności otrzymywanych wyników wskaźniki uogólnione zdecydowano wyznaczać w oparciu o najprostszą metodykę. Oceny uogólniające aktywność samorządów wyznaczano zatem jako sumy rang zajmowanych przez poszczególne gminy w odniesieniu do kolejno rozważanych wskaźników szczegółowych. Wyjątek stanowi moduł dotyczący dynamiki, w przypadku którego sumę punktów korygowano wskaźnikiem 4/7, tak aby każdy moduł miał tę samą siłę wpływu na ostateczne ustalenia.

Zdecydowano dokonać dwustopniowego uogólnienia. W ramach wymienionych wyżej cech łatwo dostrzec dwie podgrupy, z których jedna dotyczy wskaźników dochodowych (cechy nr 1-4) a druga wskaźników inwestycji (cechy nr 5-8). Jest również trzecia grupa obejmująca wskaźniki dynamiki odnoszące się do cech nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 (w sumie 7 oddzielnych wskaźników). W ten sposób powstały trzy moduły częściowo zagregowanych ocen. Są one prezentowane w Tab.16.

W świetle przedstawionego sposobu wyliczeń, warto zauważyć, że maksymalna wartość wskaźnika w ramach każdego modułu wynosi 68 (17 punktów x 4 wskaźniki szczegółowe).

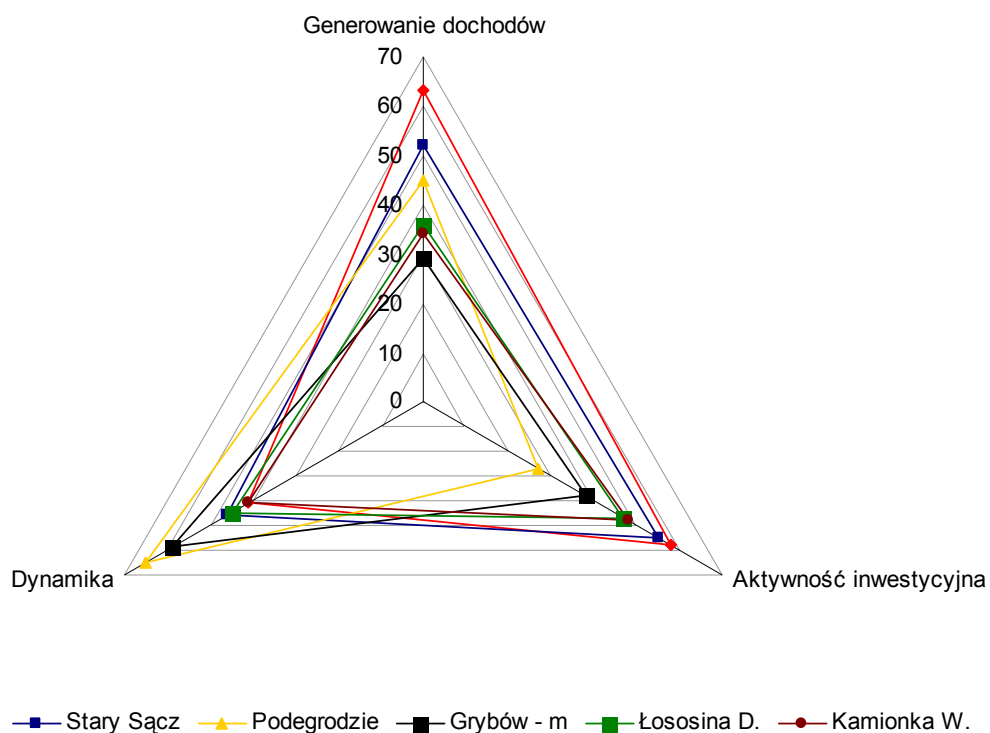
Tab. 16
Oceny cząstkowe 3 modułów wskaźników

Lp.	Gmina	Generowanie dochodów
1.	Krynica-Zdrój	63
2.	Muszyna	58
3.	Rytro	54
4.	Stary Sącz	52
5.	Podegrodzie	45
6.	Chelmic	43

Lp.	Gmina	Aktywność inwestycyjna
1.	Krynica-Zdrój	58
2.	Nawojowa	56
3.	Stary Sącz	55
4.	Gródek	51
5.	Kamionka Wielka	48
6.	Łącko	47
	Łososina Dolna	

Lp.	Gmina	Dynamika
1.	Podegrodzie	65
2.	Grybów (miasto)	59
3.	Rytro	50
4.	Stary Sącz	46
5.	Łososina Dolna	45
6.	Kamionka Wielka	41
	Krynica-Zdrój	

Graficzna ilustracja komponentów oceny.



Tab.17 ujmuje ostateczne oceny aktywności samorządów. Są one prostą agregacją ocen w ramach trzech modułów wskaźników.

Tab. 17
Wskaźniki uogólnionej oceny aktywności samorządów

Lp.	GMINA	OCENA KOŃCOWA
1.	KRYNICA-ZDRÓJ	162
2.	STARY SĄCZ	153
3.	PODEGRODZIE	137
4.	ŁOSOSINA DOLNA	128
5.	GRYBÓW (miasto)	126
6.	RYTRO	123
	KAMIONKA WIELKA	