

Główne spostrzeżenia	Zmiana w latach 2008-2015 w woj. opolskim	Zmiana w latach 2008-2015 w Polsce	Trend pożądany	Strona w raporcie
Dochody per capita jst w województwie opolskim wzrosły				161
Wydatki per capita jst w województwie opolskim wzrosły				163
Wydatki majątkowe inwestycyjne jst per capita w województwie opolskim spadły, przy jednoczesnym wzroście w kraju				165
Obciążenie dochodów jst zobowiązaniami wzrosło, jednak było jednym z najmniejszych w kraju				167
Wydatki na obsługę długu publicznego jst wzrosły				169
Zamożność miast subregionalnych w województwie opolskim wzrosła, a 3 z 5 miast subregionalnych poprawiło swoją pozycję w rankingach zamożności miast wojewódzkich/powiatowych				171
3 na 5 miast subregionalnych w województwie opolskim odnotowało wzrost zadłużenia, jednakże dzięki korzystnemu udziałowi nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (zdolność do spłaty długu) poziom zadłużenia 4 na 5 miast subregionalnych utrzymał się na bezpiecznym poziomie				173
Pod względem jakości rządzenia, województwo opolskie korzystnie wypada na tle pozostałych regionów Polski				177

SAMORZĄD – podsumowanie analizowanego obszaru

Samorząd terytorialny utworzony w 1990 roku (szczebel gminny) i uzupełniony w 1998 roku poprzez wprowadzenie reformy powiatowo-wojewódzkiej, składa się ze zbioru jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w dwa organy (uchwalodawczy i wykonawczy) [39, s. 14]. Na mocy Konstytucji RP, samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, stanowiąc emanację wspólnoty samorządowej, która obejmuje „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego” [42]. Wyposażony jest w prawo i zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie społeczności lokalnej zasadniczą częścią spraw publicznych – zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) oraz Samorządu Regionalnego (EKSR) – co wypełnia konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej [42]. Jednostki samorządu terytorialnego spełniają kluczową rolę w zakresie realizacji polityki rozwoju na obszarze podlegającym ich kompetencjom. W sferach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych ograniczających zadania i odpowiedzialność administracji rządowej i przekazujących je do realizacji na szczebel lokalny i regionalny.

Gmina stanowi najważniejszy typ wspólnoty samorządowej [41] z racji bezpośredniej relacji z mieszkańcami danego obszaru, wypełniając zadania z zakresu polityki społecznej i wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego. Działania wykraczające poza możliwości i kompetencje gmin realizowane są na szczeblu powiatowym, zwłaszcza dotyczy to części zadań związanych z edukacją (ponadgimnazjalną), ochroną zdrowia (szpitale powiatowe), funkcjonowaniem instytucji kultury, pomocą społeczną, aktywizacją rynku pracy, transportem publicznym, ochroną terenu i jego mieszkańców (m.in. przeciwpowodziową, cywilną, środowiska), a także zapewnianiem ładu przestrzennego. Samorządowe województwo odpowiada przede wszystkim za rozwój regionalny, koordynację jego spójnego charakteru w zakresach przypisanych pozostałym jednostkom terytorialnym, wspieranie działań we wszystkich sferach aktywności realizowanej przez regionalne instytucje edukacji, kultury, ochrony zdrowia, rynku pracy, zajmujące się zagadnieniami transportu, planowania regionalnego oraz promocję regionu. Podstawy realizacji wymienionych działań tworzy kontrakt wojewódzki, uwzględniający wsparcie finansowe budżetu państwa oraz funduszy europejskich.

W 2015 roku w województwie opolskim poziom dochodów na 1 mieszkańca osiągnął wartość 4 570 zł, czyli 88,4% średniej dla Polski, a jego wzrost w 2015 roku w relacji do 2008 roku był niższy od średniego wzrostu w kraju.

Wykonywanie zadań przez jst możliwe jest dzięki osiąganym przez nie dochodom obejmującym dochody własne (w formie podatków oraz udziałów w nich, opłat, a także pozostałych dochodów), dotacje (na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, własne, realizowane na zasadzie porozumień z jednostkami administracji rządowej oraz samorządowej, celowe, a także uzyskane w ramach programów finansowych z udziałem środków unijnych i zagranicznych) oraz

subwencje (składające się z części oświatowej, uzupełnienia subwencji ogólnej, wyrównawczej i regionalnej). Przy odniesieniu wartości dochodów jst do liczby mieszkańców (wskaźnik per capita) istotny wpływ na uzyskane wartości ma stan ludności będący podstawą kalkulacji. Na tle pozostałych województw opolskie cechuje najniższy poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W gminach województwa opolskiego zauważalny jest w latach 2008-2015 systematyczny wzrost wskaźnika dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Na poziomie powiatów województwa opolskiego wskaźnik dochodów na mieszkańca ulegał nieznacznym wahaniom przy dominującej tendencji wzrostowej, natomiast dla województwa samorządowego utrzymywał się na zbliżonym poziomie.

Ponoszone przez jst wydatki wynikają z wypełniania zadań bieżących (m.in. utrzymania administracji samorządowej, a także obsługi zobowiązań) oraz prorozwojowych (majątkowe, w tym inwestycyjne). Poziom wydatków, w zestawieniu z osiąganymi przez jst dochodami, wskazuje na jakość gospodarki finansowej. Przy odniesieniu wartości wydatków jst do liczby mieszkańców (wskaźnik per capita), podobnie jak w przypadku wartości dochodów, istotny wpływ na uzyskane wartości ma stan ludności będący podstawą kalkulacji. Województwo opolskie cechuje najniższy poziom wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dla wszystkich grup jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2015 roku były niższe od osiągniętych dochodów, a tempo wzrostu wydatków w 2015 roku w relacji do 2008 roku utrzymywało się na niższym poziomie niż dochodów.

W 2015 roku w województwie opolskim poziom wydatków na 1 mieszkańca osiągnął wartość 4 476 zł, czyli 87,6% średniej dla Polski, a jego wzrost w 2015 roku w relacji do 2008 roku był niższy od średniego wzrostu w kraju o 4,1 pkt. proc. W gminach woj. opolskiego zauważalny był w 2015 roku w relacji do 2008 roku wzrost wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca o 35,1%, podczas gdy dla Polski ten wzrost był średnio o 0,6 pkt. proc. niższy. Także powiaty w regionie cechowało wyższe o 2,8 pkt. proc. tempo wzrostu wydatków niż w kraju (odpowiednio o 30,1% dla opolskiego i wobec 27,3% dla Polski).

Jedynie w gminach województwa opolskiego wydatki wzrosły bardziej dynamicznie niż dochody, mimo to jeszcze w 2015 roku w ujęciu wartościowym wydatki per capita były niższe od dochodów o 55 zł/mieszkańca i wyniosły 3 046 zł. W 2015 roku jst w regionie wykazały się większą nadwyżką dochodów nad wydatkami (per capita), niż jst w Polsce.

Przedstawiane w raporcie informacje w ramach obszaru Samorząd opierają się na danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz sprawozdaniach Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z uwagi na szerszy zakres dostępnych danych, niż w statystyce publicznej. Należy mieć jednak na uwadze, że dochody i wydatki samorządów prezentowane w rocznych raportach RIO ujmują obie kategorie bez rozbicia na ich składowe. Istotny udział w dochodach i wydatkach samorządów mają środki europejskie, które nie są w raportach RIO wyodrębnione. Zatem wyciągając wnioski z porównań dochodów i wydatków trzeba mieć na uwadze fakt, że na ich dynamikę istotny wpływ ma wielkość i harmonogram wdrażania środków europejskich przez samorządy. Jest to szczególnie istotne przy porównaniu 2015 roku do poprzednich. Rok ten był ostatnim rokiem wdrażania środków perspektywy UE 2007-2013, a jednocześnie praktycznie nie były wdrażane środki nowej perspektywy 2014-2020. W części regionów, jak np. w województwie opolskim prawie wszystkie przyznane i pozyskane dodatkowo środki europejskie zostały wydatkowane przed 2015 rokiem. W innych regionach, szczególnie w województwach dysponujących środkami z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, 30% środków unijnych wydatkowano jeszcze w 2015 roku. Porównanie 2016 roku, w którym uruchomione zostały środki europejskie nowej perspektywy, a który jednak wykracza poza ramy niniejszego raportu, wykazałoby zupełnie inną niż w 2015 roku dynamikę zmian dochodów i wydatków.

Porównując dochody i wydatki samorządów należy pamiętać, że istotny wpływ na dynamikę ich zmian ma wielkość i tryb wdrażania środków europejskich, które w raportach RIO nie są wyodrębnione.

W 2015 roku w województwie opolskim poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych na 1 mieszkańca osiągnął wartość 570 zł, czyli 58,8% średniej dla Polski. Jednocześnie w 2015 roku w relacji do 2008 roku samorządy w woj. opolskim odnotowały spadek poziomu wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca o 8,8% z 625 zł w 2008 roku do 570 zł. W tym samym okresie w kraju odnotowano wzrost majątkowych wydatków inwestycyjnych o 19,7%.

Skala i poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych, wchodzących w zakres wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, decyduje o możliwościach rozwojowych danego obszaru, odzwierciedlając wybrane przez jednostkę kierunki polityki rozwojowej. Finansowanie wydatków inwestycyjnych wiąże się z koniecznością gromadzenia nadwyżki budżetowej poprzez ograniczanie wydatków bieżących, sięgania po środki zewnętrzne o charakterze komercyjnym (kredyty, pożyczki), bądź po fundusze unijne i środki zagraniczne. Jednocześnie działania inwestycyjne jst prowadzą – w związku z ich ograniczonymi możliwościami zwiększania dochodów – do wzrostu poziomu zadłużenia. Na tle pozostałych regionów województwo opolskie cechuje najniższy poziom wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Różnica w średnim tempie zmian wydatków majątkowych i wydatków majątkowych inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosi dla wszystkich jst województwa opolskiego 3,7 pkt. proc. porównując 2015 roku do 2008 roku. Przeciętne wydatki majątkowe inwestycyjne wszystkich jst w regionie uległy zmniejszeniu pomiędzy 2008 roku a 2015 roku o 8,8% (a wydatki majątkowe jedynie o 5,1%).

Wskaźnik zobowiązań jst w relacji do ich dochodów ujawnia prawidłowość gospodarowania finansami przez jednostkę samorządową, a zarazem równowagę pomiędzy działaniami prorozwojowymi, wymagającymi sięgania po zewnętrzne

źródła finansowania, a zapewnianiem zaspokajania potrzeb mieszkańców. Nadmierny poziom zobowiązań względem dochodów ogranicza skalę realizacji zadań bieżących przez samorządy, z kolei niedostatek inwestycji finansowanych przy wsparciu kapitałem zewnętrznym ogranicza przyszłe perspektywy rozwoju. Obciążenie dochodów jednostek samorządowych zobowiązaniami wzrosło, jednak województwo opolskie cechuje jeden z najniższych poziomów zadłużenia względem osiąganych dochodów. Biorąc pod uwagę wydatki jednostek samorządu terytorialnego na obsługę długu publicznego w latach 2008-2015 województwo opolskie odnotowało wzrost wydatków z tytułu obsługi długu publicznego o 223,5% z 11 mln zł w 2008 roku do 36 mln zł w 2015 roku, w Polsce wzrost o 43,6% od 2013 roku. Jednak wydatkowanie środków na obsługę długu publicznego poddane jest od 2013 roku rygorom wynikającym z konieczności naliczania tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla poszczególnych jst, co spowodowało od tego też roku systematyczny spadek wartości zadłużenia we wszystkich jednostkach województwa opolskiego.

W 2015 roku w województwie opolskim poziom zadłużenia względem dochodów wyniósł 27,5%. Jednocześnie zmiana relacji zobowiązań do dochodów w 2015 roku w stosunku do 2008 roku, pomimo wzrostu o 11,3 pkt. proc. (w Polsce wzrost o 15,8 pkt. proc.), była jedną z bardziej korzystnych w kraju.

Zamożność samorządów oprócz nakładów na zdrowie i edukację jest jedną z obiektywnych informacji mówiących o poziomie regionalnego i lokalnego rozwoju społecznego. Ponadto od przedsięwzięć realizowanych przez jst zależy w dużej mierze jakość życia mieszkańców. Średnia zamożność samorządów miast będących stolicami województw w Polsce była znacznie wyższa niż

średnia zamożność miast powiatowych w Polsce. Główne miasta województwa opolskiego (subregiony) charakteryzowały się na tle Polski i porównywanych miast dobrą sytuacją finansów publicznych w zakresie zamożności. W 2015 roku zamożność miasta Opola w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 4 735,8 zł i była wyższa od średniej dla 18 miast wojewódzkich wynoszącej 4 438,2 zł. W 2015 roku w rankingu zamożności miast wojewódzkich miasto Opole uplasowało się w czołówce tj. na 4 pozycji. Zestawienie wskaźnika zadłużenia z wielkością nadwyżki operacyjnej stanowi bardzo ważną informację – jeśli przykładowo dług jest wysoki, a nadwyżki operacyjnej nie ma, to sytuacja jest faktycznie groźna i zagraża płynności finansowej. Ale jeśli nadwyżka jest wysoka i corocznie pozwala na spłatę znacznej części zadłużenia, to nie ma powodów do niepokoju. Większość miast województwa opolskiego (subregiony), za wyjątkiem Kluczborka, charakteryzowała się na tle Polski i porównywanych miast dobrą sytuacją finansów publicznych w zakresie zadłużenia lub przynajmniej bezpiecznym poziomem zadłużenia i udziałem nadwyżki operacyjnej pozwalającym na spłatę długu.

Samorząd terytorialny współtworzy potencjał regionu jako jego zasób instytucjonalny. Jego funkcjonowanie zwiększa lub ogranicza możliwości wykorzystania pozostałych zasobów oraz ułatwia bądź utrudnia procesy zachodzące w regionie. Dlatego istotne jest poznanie podstawowych cech świadczących o stanie samorządności terytorialnej, w szczególności na wymiarze ekonomicznym. Warunkuje on zdolność samorządu do świadczenia usług na rzecz mieszkańców, przedsiębiorców, instytucji społeczno-kulturalnych, jednostek naukowych, pozostałych podmiotów gospodarczych oraz wszystkich innych osób i instytucji zaangażowanych w życie społeczno-ekonomiczne regionu. Wskaźniki odnoszące się do kondycji ekonomicznej jst pośrednio świadczą również o wkładzie jednostek samorządowych w budowanie konkurencyjności danego obszaru, poprzez mechanizm przyciągania podmiotów gospodarczych zwiększających pulę środków z danin publicznych pozostających do dyspozycji administracji terytorialnej. Jakość rządzenia, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym, zobrazować można w oparciu o europejski wskaźnik jakości rządzenia, na który składają się wskaźniki jakości rządzenia Banku Światowego (poziom krajowy) i badanie zróżnicowania regionalnego w ramach poszczególnych państw. Województwo opolskie wraz z kujawsko-pomorskim wypada korzystnie zarówno na tle kraju, jak i większości państw i regionów Europy Środkowej i Wschodniej [36, 37].

W 2013 roku województwa: opolskie i kujawsko-pomorskie osiągnęły wartości wskaźnika jakości zarządzania najwyższe w Polsce, w Europie Środkowej i Wschodniej.

Dane w ramach obszaru Samorząd zaprezentowano w odniesieniu do poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego tj. samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa, a także w ujęciu średnim dla regionu. Ponieważ zgodnie z polskim prawem samorządy są od siebie niezależne i uzyskują dochody i dokonują wydatków na swoje zadania, ujęcie średnie dla regionu należy traktować wyłącznie, jako informację do porównań z innymi regionami w kraju.