

ANALIZA WSKAŹNIKOWA W PROCESIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI SAMORZĄDOWYMI

Jolanta Zawora
Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Abstrakt. W latach 2007–2014 sytuacja finansowa polskich gmin pogorszyła się. Mimo wzrostu dochodów zmniejszyła się w gminach miejskich rola dochodów własnych, co wynikało z powiązania finansów samorządowych tych jednostek z koniunkturą gospodarczą i skutkowało ograniczeniem ich samodzielności dochodowej i wydatkowej oraz pogorszeniem wyników finansowych i operacyjnych. W badanym okresie można zaobserwować spadek możliwości inwestycyjnych gmin, przy jednoczesnym wzroście ich zobowiązań.

Słowa kluczowe: analiza wskaźnikowa, sytuacja finansowa, zarządzanie finansami gmin

WSTĘP

Proces zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) odnosi się do działań operacyjnych, a także decyzji strategicznych i rozwojowych, które mają wpływ na funkcjonowanie i rozwój społeczności lokalnych. W warunkach niepewności i wahań koniunkturalnych na zarządzających JST spada szczególna odpowiedzialność za sytuację finansową danej jednostki [Dylewski 2011]. Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej obecnej i przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej, pozwala także określić możliwości rozwojowe samorządu. Istotne jest ponadto uzyskanie danych o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem sytuacji finansowej samorządu. Wypracowanie i wykorzystanie odpowiednich narzędzi oceny sytuacji finansowej

jednostek samorządowych i umiejętność interpretacji płynących na tej podstawie informacji stanowi podstawę określania możliwości rozwojowych danej jednostki, a w szerszym wymiarze do porównywania różnic występujących w odniesieniu do sytuacji finansowej poszczególnych jednostek. Oznacza to, że poprzez zastosowanie instrumentów zarządzania finansami zarządzający JST mogą wywierać wpływ na sytuację finansową jednostki samorządowej [Filipiak 2009].

Stosowane w analizie finansowej miary analityczne mogą być wykorzystywane jako narzędzia bieżącej analizy finansowej, benchmarkingu oraz prognozowania. Współcześnie, w kontekście niepewności i niestabilności otoczenia makroekonomicznego, istnieje potrzeba budowania narzędzi, które tworzyłyby system kontrolno-ostrzegawczy w zakresie bieżącego zarządzania finansami JST, oraz służyłyby do strategicznego wspierania cząstkowych polityk finansowych samorządu, takich jak m.in.: polityka finansowania inwestycji, zarządzania długiem czy kreowania potencjału dochodowego [Czudec i Kata 2012].

Celem opracowania jest próba oceny sytuacji finansowej samorządów gminnych w Polsce. Oceny dokonano w podziale na gminy: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu. Analizę przeprowadzono na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, opracowań Ministerstwa Finansów, a także danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Zagadnienie oceny gospodarki finansowej samorządu terytorialnego jest bardzo szerokie, dlatego analizie poddano wybrane dziedziny tego obszaru problemowego. Do oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano wskaźniki: dochodów i wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej), zdolności do realizacji inwestycji, wyniku budżetu oraz wyniku operacyjnego oraz zadłużenia. Dla określenia zależności między wskaźnikami przeprowadzono rachunek korelacji.

Analiza wskaźnikowa budżetów gmin objęła lata 2007–2014. Przyjęty okres badań pozwala ocenić kondycję finansową gmin na tle wahań koniunktury gospodarczej. Po latach wyraźnego przyspieszenia gospodarczego (w latach 2007–2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił 6,8 oraz 5,1%) w wyniku oddziaływania zjawisk globalnych w polskiej gospodarce pojawiły się symptomy spowolnienia. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 roku (wskaźnik wzrostu PKB wyniósł 1,6%), w latach 2010 i 2011 tempo wzrostu PKB wyniosło odpowiednio 3,9 i 4,3%. W 2012 roku, a następnie w roku 2013, nastąpiło dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2,0 oraz do 1,7%. W 2014 roku wskaźnik wzrostu PKB wzrósł do 3,3%.

ROLA ANALIZY WSKAŹNIKOWEJ W PROCESIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI JST

Podstawą funkcjonowania gminy, obok mienia komunalnego, jest jej gospodarka finansowa. Dysponowanie odrębnymi od finansów państwa środkami finansowymi stanowi standard w zarządzaniu publicznym. Zgodnie z zasadami zawartymi w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych samorządowi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i inne przepisy prawa. Posiadane zasoby finansowe i racjonalne gospodarowanie mieniem określają realizację zadań publicznych w wymiarze bieżącym i rozwojowym danej jednostki. Gospodarka finansowa samorządu determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki JST, a przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych. Ponadto, kondycja finansowa jest nie tylko pochodną realizowanych zadań publicznych i przedsięwzięć, ale sama stanowi źródło proefektywnych działań [Wojciechowski 2012].

W ujęciu ekonomicznym „finanse” oznaczają procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez różne podmioty. Jest to pieniężny mechanizm podziału i wymiany wartości materialnych [Brzozowska i in. 2013]. Finanse samorządowe to procesy gromadzenia i wydatkowania publicznych środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego, wchodzących w ich skład pomiotów oraz ich związków [Filipiak 2011]. Węższe ujęcie finansów samorządowych wprowadza ich podział na finanse regionalne i finanse lokalne. W ujęciu tym finanse samorządów lokalnych (jednostek samorządowych znajdujących się poniżej szczebla regionalnego) można określić jako zasoby i środki pieniężne oraz operacje (procesy) finansowe, które polegają na gromadzeniu dochodów własnych i wyrównawczych (transferów w postaci subwencji i dotacji) oraz przychodów, a także dokonywania wydatków i rozchodów przez te jednostki w celu sfinansowania zadań własnych i zleconych im przez państwo lub zadań wspólnych.

Zarządzanie finansami JST, będące częścią zarządzania ogólnego, jest systemem działań regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi w celu realizacji założeń polityki finansowej JST, koordynacji realizacji tej polityki, analizy i kontroli wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Zarządzanie finansami znajduje wyraz w kreowaniu źródeł zasilania w środki finansowe, ich podziale i alokacji na różne zadania/przedsięwzięcia (bieżące/inwestycyjne) służące realizacji przyjętych celów zgodnych ze strategią



rozwoju JST [Jastrzębska 2012]. Główne obszary zarządzania finansami lokalnymi to: (1) kształtowanie wielkości i struktury dochodów budżetowych przez określanie sposobów i źródeł ich pozyskiwania; (2) kształtowanie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą i inwestycyjną; (3) kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi gwarantującej zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej. Pozwala m.in. na kształtowanie struktury kapitałowo-majątkowej, właściwą alokację posiadanych zasobów finansowych oraz ocenę sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego. Podstawowym celem w procesie zarządzania finansami powinno być maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowaną działalnością, co szczególnie dotyczy przedsięwzięć rozwojowych, gdzie korzyści i koszty zazwyczaj rozłożone są w czasie [Dylewski 2011].

Istotą procesu zarządzania finansami samorządowymi jest więc podejmowanie decyzji bieżących i rozwojowych, przy użyciu odpowiednich, sformalizowanych narzędzi [Brzozowska i in. 2013]. Decyzje finansowe, obejmujące zarówno działalność bieżącą, jak również decyzje majątkowe, są częścią procesu zarządzania finansami jednostki samorządowej. Procesy zarządcze i decyzyjne zachodzące w JST bazują na informacji. Stąd też znaczenia nabiera analiza finansowa generująca informacje w różnych przekrojach.

Analiza finansowa, jako część analizy ekonomicznej, zajmuje się oceną efektywności działalności podmiotów gospodarczych oraz ich sytuacji majątkowej i finansowej. Analiza finansowa, przedstawiając przeszły, obecny i przyszły obraz funkcjonowania jednostki samorządowej, pozwala ocenić efekty podejmowanych decyzji. Określenie wzajemnych relacji pomiędzy generowanymi dochodami i dokonywanymi wydatkami (z uwzględnieniem przychodów i rozchodów budżetowych) odzwierciedla efekt podejmowanych decyzji przez organy samorządu terytorialnego, ale także skutki tych decyzji w zakresie realizowanych zadań na rzecz społeczności lokalnej. Wnioski płynące z przeprowadzonych analiz, porównań i ocen kondycji finansowej mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej. Zakres analizy finansowej obejmuje efektywność gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza, zdolność do terminowego regulowania zobowiązań wraz z poziomem zadłużenia, samodzielność finansową oraz atrakcyjność jednostki samorządowej (rozumianą jako zdolność do rozwoju) [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010].

Jedną z podstawowych metod analizy finansowej jest analiza wskaźnikowa, przeprowadzana na podstawie obliczeń wskaźników finansowych i ich ocenie oraz porównaniu w różnych przekrojach. Wartość tych wskaźników, ich zmiany, a także relacje między nimi umożliwiają ocenę działalności samorządów lokalnych oraz stanowią podstawę do formułowania wniosków dotyczących przyszłości. Dzięki oznaczeniu trendów występujących w danej jednostce samorządu



terytorialnego analiza wskaźnikowa wspomaga proces planowania budżetowego oraz działalność inwestycyjną [Łukomska-Szarek 2010]. Wykorzystanie analizy wskaźnikowej powinno służyć właściwemu rozpoznaniu procesów i zjawisk wpływających na potencjał finansowy, stanowiąc przy tym narzędzie wspomagające zarządzanie jednostką samorządową i ułatwiając podejmowanie decyzji w zakresie efektywnego wydatkowania środków pieniężnych. Wnioski płynące z dokonywanych analiz mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej.

Proponowane w literaturze zestawy wskaźników wykorzystywanych w analizie sytuacji finansowej JST dotyczą najczęściej oceny [Filipiak 2009, Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010]: (1) płynności finansowej rozumianej jako zdolność do wywiązywania się z krótkoterminowych zobowiązań; (2) poziomu zadłużenia i zdolności do jego obsługi; (3) samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej); (4) zdolności do rozwoju JST rozumianej jako możliwość finansowania nakładów inwestycyjnych danej jednostki samorządowej; (5) atrakcyjności JST ukazującej zasobność i zdolności rozwojowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ministerstwo Finansów stworzyło zestaw wskaźników, który może wspomóc ocenę sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego i porównanie jej z innymi jednostkami samorządowymi. Zalicza się do nich wskaźniki: budżetowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i zobowiązań według tytułów dłużnych [Wskaźniki... 2014]. Zestaw wskaźników rekomendowany przez Ministerstwo Finansów powinien stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych analiz zmierzających do próby syntezy informacji uzyskiwanych na ich podstawie, w celu sformułowania wniosków stanowiących wsparcie dla procesu zarządzania finansami w zakresie lokalnym.

OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN

Zasobność jednostki samorządu terytorialnego oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej. Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że największymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na jednego mieszkańca w latach 2007–2014 dysponowały miasta na prawach powiatu. Najmniejszymi dochodami własnymi dysponowały zaś gminy wiejskie (tabela 1).

Miarą atrakcyjności danej jednostki samorządowej jest również wskaźnik wielkości inwestycji na mieszkańca. Bardzo duża wartość wskaźnika świadczy o możliwości kreowania rozwoju gminy, co może przyciągać zarówno mieszkańców, jak i inwestorów. Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na



jednego mieszkańca realizowały miasta na prawach powiatu. Poziom realizowanych inwestycji wykazywał wahania w badanym okresie, największy wskaźnik wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca miał miejsce w latach 2009–2011 (tabela 1).

Rozpatrując dwie podstawowe płaszczyzny samodzielności finansowej gminy (samodzielność związaną ze stroną dochodową budżetu oraz samodzielność w zakresie dokonywania wydatków budżetowych), należy uwzględnić, że zakres samodzielności wydatkowej jest zdeterminowany w znacznym stopniu przez poziom i strukturę dochodów gminy. Podkreślając wagę samodzielności dochodowej, wskazuje się głównie na fakt, że duży udział dochodów własnych w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek [Kornberger-Sokołowska 2012, Brzozowska i in. 2013].

Analizując stopień samodzielności dochodowej w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że największe wskaźniki udziału dochodów własnych w dochodach ogółem miały miasta na prawach powiatu oraz pozostałe gminy

TABELA 1. Wskaźniki w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w latach 2007–2014 (zł)

Rodzaj gminy	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem								
Miejskiej	2217,3	2396,3	2427,8	2654,4	2791,8	2847,8	2941,9	3161,6
Mnpp*	3677,5	3890,3	3967,8	4264,6	4508,6	4865,1	5067,1	5398,4
Miejsko-wiejskiej	2209,9	2418,9	2510,6	2733,3	2870,8	2989,4	3052,3	3217,9
Wiejskiej	2292,9	2511,8	2644,8	2922,2	3047,4	3146,9	3222,9	3376,5
Dochody własne								
Miejskiej	1365,3	1562,0	1503,1	1560,5	1637,0	1701,6	1785,9	1930,9
Mnpp*	2416,6	2704,2	2622,4	2713,3	2850,7	2971,4	3160,9	3392,3
Miejsko-wiejskiej	1063,2	1234,1	1205,7	1270,9	1361,7	1444,3	1530,1	1643,7
Wiejskiej	849,7	986,3	972,9	1048,1	1131,9	1212,1	1300,1	1416,3
Wydatki inwestycyjne								
Miejskiej	401,9	498,9	602,6	664,8	601,7	471,2	405,9	490,5
Mnpp*	775,6	877,3	953,3	1005,8	981,1	962,5	905,2	1078,7
Miejsko-wiejskiej	388,8	479,9	597,8	718,1	665,9	528,0	476,7	559,3
Wiejskiej	426,7	500,8	644,8	847,9	761,9	573,9	564,6	659,6

* Miasta na prawach powiatu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl/bdl).

miejskie (średnia wartość wskaźnika w badanym okresie wyniosła 64,9 i 60,9%). Najmniejszymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie (38,4%), (tabela 2). Kształtowanie się wskaźnika dochodów własnych wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany tempa wzrostu gospodarczego, szczególnie widoczną w przypadku miast na prawach powiatu. Zależność między wskaźnikiem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i wskaźnikiem wzrostu PKB potwierdza obliczony współczynnik korelacji liniowej na poziomie $r = 0,73$. W latach 2009–2010 we wszystkich typach gmin wartość wskaźnika spadała, jednak największy spadek dotyczył budżetów miast na prawach powiatu, w których bardzo duży udział dochodów podatkowych zwiększa wrażliwość dochodów na wahania cyklu koniunkturalnego. Do dochodów, które odznaczają się bardzo dużą podatnością na wahania cykliczne w gospodarce należą udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem gmin miejskich był największy i wynosił około 45%, najmniejszy był w gminach wiejskich – około 28%. Istotne różnice występujące pomiędzy wskaźnikiem udziału dochodów własnych a udziałem dochodów własnych w ujęciu węższym (bez udziału w PIT i CIT) w dochodach ogółem wskazują, że samodzielność dochodowa gmin (szczególnie miast na prawach powiatu) uzależniona jest w znacznym stopniu od zewnętrznych uwarunkowań ekonomicznych, a także uregulowań prawnych określających system dochodów gmin [Zawora 2014].

TABELA 2. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne według rodzajów gmin (%)

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,5	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	21,8	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7
2014	61,1	62,8	51,1	41,9	15,5	19,6	17,3	19,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl/bdl).

Istotne znaczenie w ocenie samodzielności wydatkowej odgrywa udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem JST. Wydatki inwestycyjne są to bowiem wydatki, o których poniesieniu decydują same jednostki samorządu terytorialnego [Surówka 2013]. Analizując poziom wskaźnika, można zauważyć, że wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. Współczynnik korelacji również wskazuje na słabą zależność pomiędzy poziomem analizowanego wskaźnika a tempem wzrostu PKB ($r = 0,23$). W latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem były największe (tabela 2). Na wysoki poziom inwestycji w gminach mogło mieć wpływ wykorzystanie środków unijnych, a także obserwowany, szczególnie w tym okresie, wzrost zadłużenia samorządów. Od 2011 roku udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem we wszystkich typach gmin spadał. W 2014 roku wartość wskaźnika wzrosła, jednak (poza gminami wiejskimi) nie powróciła do poziomu odnotowanego w 2008 roku. Średni poziom analizowanego wskaźnika w badanym okresie, który oscylował wokół 20%, był wyrównany w poszczególnych typach gmin. Badając korelację między wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem a udziałem dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów jedynie w przypadku miast na prawach powiatu, stwierdzono dość silną zależność ($r = 0,74$), co można wiązać z istotną rolą dochodów własnych wśród dochodów ogółem w tej grupie gmin.

Dochody budżetowe ogółem gminy pomniejszone o bieżące wydatki (zawierające wydatki na obsługę zadłużenia) stanowią tzw. wolną kwotę netto, określającą możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi [Łukomska-Szarek 2011]. W analizowanym okresie zdolność do finansowania inwestycji w poszczególnych rodzajach gmin kształtowała się na zbliżonym poziomie (tabela 3). Nieznacznie większą, wolną kwotą dysponowały gminy wiejskie, ponadto w tej grupie gmin oraz w gminach miejsko-wiejskich zdolność inwestycyjna w badanym okresie nieznacznie wzrosła. W pozostałych typach gmin nastąpił spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, można zauważyć, że zmiany potencjału inwestycyjnego gmin miejskich wykazywały tendencje zbliżone do zmian tempa wzrostu gospodarczego (współczynnik korelacji między analizowanym wskaźnikiem i wskaźnikiem wzrostu PKB wyniósł dla miast na prawach powiatu 0,66, a dla pozostałych gmin miejskich 0,92). Najmniejsza podatność na spowolnienie gospodarcze wystąpiła w gminach wiejskich ($r = -0,21$). Warto ponadto podkreślić, że bardzo duży udział dochodów własnych (obserwowany przede wszystkim w miastach na prawach powiatu) nie przekładał się na większe możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi.

Analizując salda budżetowe gmin, można zauważyć, że od 2008 roku sytuacja finansowa gmin pogarszała się, największy deficyt budżetowy wystąpił w latach 2009–2011 (tabela 3). Po poprawie wyników finansowych w 2013 roku w ko-

TABELA 3. Wolna kwota netto, wynik budżetu i zadłużenie gmin w latach 2007–2014 (%)

Rodzaj gminy	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wolna kwota netto w relacji do dochodów ogółem gminy								
Miejskiej	20,1	20,6	14,9	16,7	18,0	16,0	15,3	16,3
Mnpp*	24,0	20,0	14,0	14,9	14,8	16,6	18,2	19,3
Miejsko-wiejskiej	17,0	18,9	16,3	16,3	18,3	17,7	16,5	17,2
Wiejskiej	17,4	19,9	18,7	18,5	20,0	19,2	18,7	18,7
Wyniki budżetów w relacji do dochodów ogółem gminy								
Miejskiej	2,7	-1,3	-10,8	-8,9	-4,2	-1,2	0,9	0,3
Mnpp*	2,1	-3,5	-11,7	-9,4	-8,2	-4,1	-1,1	-2,5
Miejsko-wiejskiej	1,1	-1,6	-8,3	-5,5	-5,5	-0,5	0,3	-0,7
Wiejskiej	1,4	-0,2	-6,1	-10,3	-5,2	0,7	0,9	-1,0
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin								
Miejskiej	19,6	19,5	25,8	32,4	35,6	35,5	33,6	32,2
Mnpp*	24,3	25,9	35,0	40,6	47,5	47,4	47,5	46,2
Miejsko-wiejskiej	19,4	18,7	23,9	32,7	37,1	35,8	34,6	34,4
Wiejskiej	14,4	13,8	17,2	26,9	30,6	28,8	27,8	28,4

* Miasta na prawach powiatu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: GUS, Bank Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl/bdl) oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2014, Warszawa 2008–2015 (www.rio.gov.pl).

lejnym roku nastąpiło pogorszenie kondycji finansowej gmin, w tym szczególnie miast na prawach powiatu.

Dług JST ogółem wzrósł w latach 2007–2014 z poziomu 25,9 do 72,1 mld zł. Zadłużenie gmin wzrosło w tym czasie z 10 do 26,4 mld zł, natomiast miast na prawach powiatu z 11,3 do 32,3 mld zł. Jednocześnie jednostki te miały największy udział w generowaniu długu sektora samorządowego (ich łączny udział w 2014 roku wyniósł 82%) [Sprawozdanie z działalności... 2015].

Poziom zadłużenia w stosunku do rocznych dochodów samorządu najniższy był w gminach wiejskich, w których średni poziom wskaźnika w badanym okresie wyniósł 23,5%, w tym okresie udział zobowiązań w dochodach gmin i miast na prawach powiatu był największy i wynosił średnio 39,3% (tabela 3). Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia dotyczył lat 2009–2011. W latach 2013–2014 wystąpiło zahamowanie wzrostu zadłużenia, w tym okresie spadał również poziom realizowanych inwestycji gminnych. W latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne gmin znacznie przewyższały wartość wolnych środków (w latach 2009–2010 poziom

wolnej kwoty był najniższy), co oznacza, że gminy, w związku z mniejszymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych, bardziej sięgały po zwrotne źródła finansowania. Jednak badając zależność między wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i wskaźnikiem zadłużenia, nie stwierdzono dodatniej korelacji.

Występowanie nadwyżki operacyjnej nie tylko zwiększa możliwości w zakresie podejmowania zadań bieżących, ale przede wszystkim sprzyja realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych służących rozwojowi jednostki. Ponadto, wartość nadwyżki operacyjnej jest kluczowa w kontekście możliwości zaciągania nowych zobowiązań [Satoła 2015]. Wartość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, wprowadzonego regulacjami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, określanego od 2014 roku indywidualnie dla każdej jednostki. Nowa reguła, określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, zakazuje jednostkom samorządu terytorialnego uchwalania budżetu, którego realizacja spowodowałaby, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja płatności związanych z obsługą zadłużenia do dochodów byłaby większa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu [Ustawa... 2009].

Spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin, wskazuje na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych. Największy spadek wskaź-

TABELA 4. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej oraz samofinansowania gmin (%)

Lata	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gminy				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	11,1	13,4	10,4	11,6	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	10,9	11,8	10,9	12,8	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	5,2	6,4	8,3	10,8	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	3,2	4,7	4,9	7,4	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	5,3	5,4	6,0	7,2	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	5,4	4,8	6,9	8,6	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	6,9	6,0	8,3	9,8	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.finanse.mf.gov.pl).

nika wystąpił w miastach na prawach powiatu i pozostałych gminach miejskich (tabela 4).

Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi [Wskaźniki... 2014]. Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009–2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100% (tabela 4). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi posiadały gminy wiejskie, najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

PODSUMOWANIE

W analizowanym okresie we wszystkich typach gmin można zauważyć pogorszenie sytuacji finansowej. Powiązanie finansów samorządowych (przede wszystkim miast na prawach powiatu i pozostałych gmin miejskich) z koniunkturą gospodarczą, przy niekorzystnych zmianach ustawowych w systemie finansowania samorządów, skutkowało ograniczeniem ich samodzielności dochodowej oraz pogorszeniem wyników finansowych i operacyjnych, a także wzrostem zobowiązań. Znaczne obniżenie wskaźników (m.in. dochodów własnych, nadwyżki operacyjnej, samofinansowania) najbardziej było widoczne w latach 2009–2011. Negatywne konsekwencje spowolnienia gospodarczego najmniej były widoczne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, które uzyskują większość swoich dochodów w formie transferów budżetowych (subwencji oraz dotacji).

Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. W latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem były największe. Od 2012 roku widoczny jest spadek skali realizowanych inwestycji samorządowych, czemu towarzyszy zahamowanie wzrostu zadłużenia gmin.

Spis literatury

- BRZOZOWSKA K., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M., KOGUT-JAWORSKA M., ZIOŁO M. 2013: Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, CeDeWu, Warszawa.
- CZUDEK A., KATA R. 2012: Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* 10, s. 5–20.



- DYLEWSKI M. 2011: *Elastyczność zarządzania finansami samorządowymi w warunkach wahań koniunkturalnych (w:) Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* (red.) S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M. 2010: *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607.
- FILIPIAK B. (red.) 2009: *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- FILIPIAK B. 2011: *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania. Bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- JASTRZĘBSKA M. 2012: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E. 2012: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- ŁUKOMSKA-SZAREK J. 2010: *Wskaźnikowa ocena działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych (w:) Zarządzanie finansami. Analiza finansowa i zarządzanie ryzykiem* (red.) D. Zarzecki, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- ŁUKOMSKA-SZAREK J. 2011: *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Finanse Publiczne* 167, s. 195–205.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2014, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2008–2015, dostępne na www.rio.gov.pl.
- SATOŁA Ł. 2015: *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, *J. Agribus. Rural Dev.* 1 (35), s. 115–123.
- SURÓWKA K. 2013: *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 147, poz. 1240.
- WOJCIECHOWSKI E. 2012: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, Ministerstwo Finansów, dostępne na www.finanse.mf.gov.pl.
- ZAWORA J. 2014: *Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, *Finanse Komunalne* 10, s. 22–23.

THE ANALYSIS OF INDICATORS IN THE PROCESS OF FINANCIAL MANAGEMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT

Abstract. The financial situation of Polish municipalities worsened in the years 2007–2014. Although income – in general – increased, the role of own income declined in municipalities, which resulted from the association of local government finances with the economic situation and resulted in the limitation of their income independence and the deterioration of financial and operating results. There is distinct decline of investment opportunities of municipalities with a simultaneous increase of their liabilities in the analyzed period.

Key words: analysis of indicators, financial situation, financial management of municipalities



