

OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN WIEJSKICH W POLSCE W LATACH 2006–2008

Łukasz Satoła

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Streszczenie. Lata 2006–2008 to ważny okres w działaniu samorządów lokalnych w Polsce, albowiem był to czas funkcjonowania w zmieniających się uwarunkowaniach zewnętrznych. Zmieniały się adresowane do gmin rodzaje wsparcia w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej, a ponadto samorzady musiały elastycznie reagować na niestabilną sytuację makroekonomiczną. W artykule przedstawiono ocenę działania gmin wiejskich przez pryzmat ich sytuacji finansowej. Wykazano ogólną tendencję poprawy wyników finansowych sektora samorządowego, przejawiającą się m.in. wzrostem udziału dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem. Zwrócono również uwagę na pewne negatywne dla budżetów gmin konsekwencje spowolnienia gospodarczego.

Słowa kluczowe: analiza sytuacji finansowej, budżet lokalny, gminy wiejskie, samorzady lokalne, wskaźniki budżetowe

WSTĘP

Współcześnie w krajach charakteryzujących się w sferze ekonomicznej występowaniem rozwiniętej gospodarki rynkowej, a w sferze społecznej funkcjonowaniem wielu realizujących zróżnicowane cele organizacji społeczeństwa obywatelskiego działalność niemal wszystkich podmiotów podlega ocenie. Zróżnicowane są oczywiście cel, zakres, forma, a także sposoby prowadzenia takiej oceny. Wśród najczęściej stosowanych, a przez to najbardziej uniwersalnych, znajdują się metody oceny sytuacji finansowej. Ich dynamiczny rozwój, a obecnie również duże znaczenie związane jest z tym, iż podmioty działające w realiach współczesnego świata zmuszone są prowadzić racjonalną gospodarkę finansową.

Ujmowanie wszystkich przejawów działalności pojedynczych ludzi, ich zespołów oraz organizacji w formie pieniężnej umożliwiło porównywanie ich aktywności, sprawności i efektywności, co może stanowić już kryterium wartościujących ocen. Ocenę sy-

tuacji finansowej prowadzoną z zastosowaniem szerokiego spektrum wskaźników prowadzi się w ekonomii najczęściej w stosunku do tzw. podmiotów sfery realnej. Sytuację finansową analizuje się również w przypadku jednostek publicznych: gmin, powiatów, województw, a w szerszej perspektywie – państw [Gabrusewicz 2005, Kożuch 2008].

Ocena sytuacji finansowej podmiotów sfery publicznej, w tym samorządowej, z uwagi na ich odmienną – w porównaniu z sektorem komercyjnym – charakterystykę, przybiera inne formy. Odmiennie są bowiem szczególnie cel działania, wykorzystywane do jego osiągnięcia środki oraz sposób ich pozyskiwania, a następnie realokowania. Inaczej, gdyż nie za pośrednictwem mechanizmu rynkowego, w tym także zasadniczo bez stosowanych tam kryteriów odbywa się proces oceny ich funkcjonowania.

Celem pracy była próba dokonania oceny kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce przy zastosowaniu wybranych wskaźników. Ocenie poddano dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin, z uwagi na fakt, że są to dokumenty, których analiza umożliwia w największym stopniu rozpoznanie sytuacji finansowej, w jakiej znajduje się dana jednostka samorządu terytorialnego, oraz pozwala na zidentyfikowanie występujących tendencji rozwojowych.

MATERIAŁ I METODYKA BADAŃ

Zakres czasowy prowadzonej analizy został ograniczony do 3 lat (od 2006 do 2008 roku). Taki wybór okresu badań został podyktowany chęcią zweryfikowania, w jaki sposób środki finansowe pozyskiwane przez jednostki samorządowe z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wpłynęły na stan ich budżetów. Był to bowiem okres, w którym z jednej strony kończono realizację przedsięwzięć z tzw. pierwszej perspektywy finansowej (2004–2006), a z drugiej rozpoczynano wykorzystywać fundusze z kolejnego okresu programowania (2007–2013). Był to również okres, w którym nastąpiła silna zmiana uwarunkowań makroekonomicznych – od szczególnie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarki notowanej w latach 2006–2007 po początki spowolnienia koniunktury (2008 r.). Mając na uwadze przedstawione w zarysie uwarunkowania zewnętrzne, postanowiono sprawdzić, jak w tym kontekście funkcjonują samorządy lokalne.

Prowadzone badania skoncentrowano w zbiorowości gmin wiejskich. Analizie poddano dane pochodzące z 1586 jednostek o statusie gminy wiejskiej. Ograniczenie wyboru do populacji podmiotów o jednakowym statusie zostało podyktowane względami merytorycznymi, co w tym przypadku oznaczało ich spójną charakterystykę, a przez to możliwość porównywania wyników. Gminy wiejskie w odróżnieniu od jednostek miejskich i miejsko-wiejskich cechuje bowiem między innymi zdecydowanie niższy poziom samodzielności finansowej [Heller 2006, Kowalska 2007].

W opracowaniu wykorzystane zostały wybrane wskaźniki służące do oceny sytuacji finansowej budżetów gmin [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, Wskaźniki... 2009]:

1) wskaźnik udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem (W_{DB})

$$W_{DB} = \frac{D_B}{D_O} \times 100\%$$

2) wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (W_{DW})

$$W_{DW} = \frac{D_W}{D_O} \times 100\%$$

3) wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (W_{NO})

$$W_{NO} = \frac{N_O}{D_O} \times 100\%$$

4) wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (W_{WM})

$$W_{WM} = \frac{W_M}{W_O} \times 100\%$$

5) wskaźnik samofinansowania (W_S)

$$W_S = \frac{D_M + N_O}{W_M} \times 100\%$$

gdzie:

DB – dochody bieżące,

DW – dochody własne,

DO – dochody ogółem,

DM – dochody majątkowe

NO – nadwyżka operacyjna¹,

WM – wydatki majątkowe,

WO – wydatki ogółem.

Jakkolwiek wszystkie analizy były prowadzone dla podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju (gmin), to ich wyniki zaprezentowano w układzie wojewódzkim.

WYNIKI BADAŃ

Gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego kraju stanowią rdzeń systemu samorządowego, pełniąc równocześnie funkcje jednego z filarów ustrojowych państwa [Glumińska-Pawlic 2003], dlatego ocena ich kondycji finansowej ma duże znaczenie nie tylko dla nich samych, lecz także dla całego systemu finansów publicznych [Samorząd... 2005]. Gospodarka finansowa gmin, podobnie jak pozostałych podmiotów samorządu terytorialnego, prowadzona jest w ramach budżetu [Kosek-Wojnar, Surówka 2002]. Zasoby finansowe są bowiem podstawą działania jednostek samorządu terytorialnego, warunkując realizację ich zadań bieżących oraz służą rozwojowi [Wojewódzka 2005].

¹Nadwyżka operacyjna w podmiotach sektora finansów publicznych określana jest jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Jest interpretowana jako potencjalna zdolność jednostki do spłaty zobowiązań oraz finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Analiza dochodów budżetów lokalnych

Samorządy, aby móc sprawnie realizować nałożone na nie zadania, muszą być wyposażone w źródła zasilania finansowego. Występują one najczęściej w formie dochodów, które w literaturze różnicuje się ze względu na źródło pochodzenia [Kosek-Wojnar, Surówka 2002]. Ich analiza umożliwi nie tylko ocenę struktury samego budżetu, lecz również pośrednio dostarcza informacji na temat stanu lokalnej gospodarki.

Analiza dochodowej strony budżetów (tab. 1) prowadzi do spostrzeżeń o poprawiającej się kondycji finansowej gmin wiejskich w objętym analizą okresie. Wszystkie wskaźniki ilustrujące sytuację w zakresie dochodów bieżących, dochodów własnych oraz nadwyżki operacyjnej ukształtowały się na wyższym poziomie w 2008 roku w relacji do stanu odnotowanego dwa lata wcześniej. Zaobserwowana w ogólnym wymiarze poprawa sytuacji finansowej samorządów nie zaistniała jednak w odniesieniu do każdego z analizowanych wskaźników w równomiernym stopniu. Jakkolwiek wskaźniki udziału dochodów bieżących oraz nadwyżki operacyjnej wykazywały stałą tendencję wzrostową, to inaczej było w przypadku wskaźnika obrazującego udział dochodów własnych. Tu bowiem po dynamicznym wzroście w 2007 roku (o 1,41 pkt procentowego) w kolejnym okresie odnotowano już spadek. Dowodzi to, iż tendencja zwiększania się w całkowitych dochodach jednostek samorządowych udziału tych dochodów, które zgodnie z klasyfikacją budżetową zaliczane są do ich dochodów własnych, nie ma trwałego charakteru. Jest to o tyle istotne, że wskaźnik ten jest powszechnie postrzegany jako miara samodzielności finansowej gmin w sferze dochodowej.

Tabela 1. Zestawienie statystycznych cech wartości wskaźników dochodów gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2008

Table 1. Specification of statistical characteristics of Polish rural communes' budget incomes in period 2006–2008

Cecha	Rodzaj wskaźnika								
	W _{DB}			W _{DW}			W _{NO}		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	%								
Średnia	93,51	93,92	94,62	34,54	35,95	35,72	10,03	11,63	12,79
Minimum	47,71	18,23	60,48	10,12	11,38	11,09	-38,25	-19,46	-14,12
Maksimum	100,00	100,00	100,00	97,60	97,50	96,29	56,06	58,83	65,53
Mediana	95,70	95,78	95,90	31,49	32,67	32,46	9,49	11,00	12,26
Odchylenie standardowe	7,13	6,56	4,93	13,86	14,17	13,90	6,73	6,95	6,89
Współczynnik zmienności	7,62	6,98	5,21	40,13	39,40	38,93	67,12	59,80	53,87

Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Source: Own calculations based on the Ministry of Finance data.

Zdecydowaną większość dochodów gmin stanowiły dochody bieżące. W całej krajowej populacji gmin wiejskich dla 45 jednostek było to jedyne źródło zasilania, w tym w odniesieniu do dwóch gmin sytuacja taka wystąpiła w całym okresie prowadzenia analizy. Oznacza to, iż te jednostki nie zasiły swoich budżetów żadnymi dochodami o charakterze majątkowym, to znaczy zarówno nie pozyskały żadnych funduszy ze-

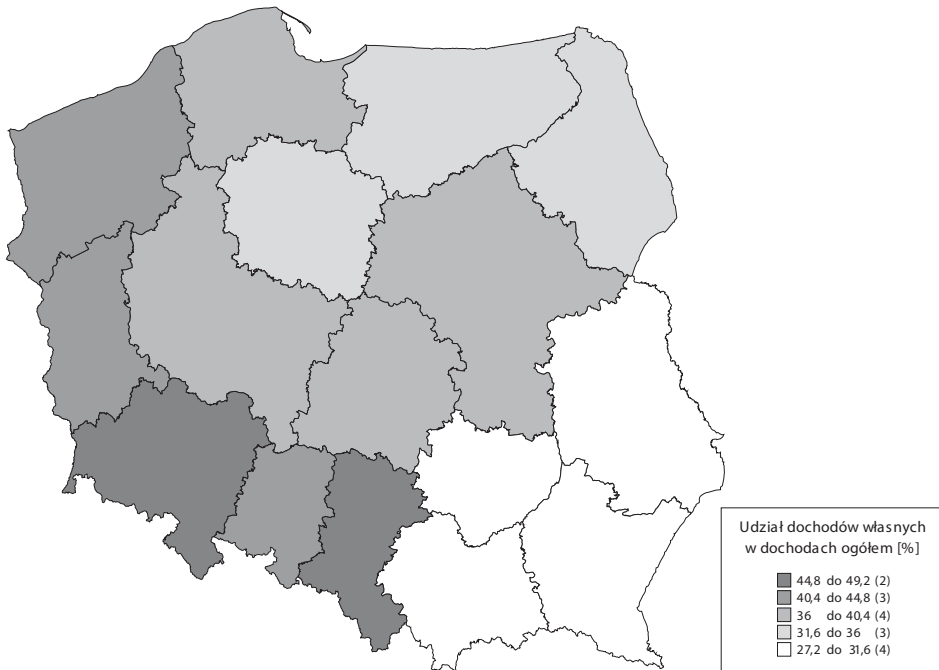
wewnętrznych z przeznaczeniem na inwestycje, jak i nie otrzymały żadnych korzyści z tytułu korzystania z własnego majątku. Pomimo że odsetek takich gmin w całej zbiorowości nie jest wysoki, to jednak takie ich działanie zasługuje na negatywną ocenę, gdyż świadczy z jednej strony o braku efektywności w korzystaniu z własnych zasobów, a z drugiej o pasywności w poszukiwaniu inwestycyjnych środków pozabudżetowych.

Ze źródeł własnych gminy wiejskie pozyskiwały przeciętnie ok. 35% wszystkich dochodów; pozostałą część stanowiły transfery z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji celowych. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku tego wskaźnika uwidocznione zostały olbrzymie dysproporcje pomiędzy polskimi gminami. W najlepszej pod tym względem gminie Kleszczów (woj. łódzkie) niemal całość (ok. 97 %) dochodów była generowana we własnym zakresie, natomiast w najsłabszej jednostce (gmina Przytuły z woj. podlaskiego) zaledwie ok. 11 % dochodów pochodziło ze źródeł własnych. Taki wynik świadczy o bez mała pełnym uzależnieniu samorządu od budżetu centralnego, a w konsekwencji o braku możliwości prowadzenia samodzielnej polityki finansowej, tym bardziej że ta jednostka pozostawała najmniej samodzielną dochodowo gminą w każdym objętym badaniem roku. Dowodzi to, że zakres samorządności, a zatem możliwości nieskrępowanego decydowania o własnych sprawach, był w tej jednostce wydatnie ograniczony.

Przeprowadzona analiza statystyczna i obliczone współczynniki zmienności dla udziału dochodów własnych w dochodach ogółem dowodzą istnienia dużego zróżnicowania pomiędzy gminami w poszczególnych regionach. W skali kraju wartości współczynnika zmienności oscylowały w granicach od 38,93% w 2008 roku do 40,13% w 2006 roku. Świadczy to o występowaniu nadal dużych dysproporcji, aczkolwiek wart podkreślenia jest fakt, iż ulegały one zmniejszeniu. Największe zróżnicowanie wewnętrzne odnotowano dla województw podlaskiego (40,03%), zachodniopomorskiego (39,51%), małopolskiego (39,32%) oraz mazowieckiego (38,55%). We wszystkich regionach z wyjątkiem regionu stołecznego dysproporcje w objętym analizą okresie ulegały zmniejszeniu. Mazowsze było jedynym regionem, gdzie zróżnicowanie poziomu względnej autonomii finansowej pomiędzy gminami miało charakter stały.

Oprócz silnego zróżnicowania wewnątrzregionalnego gmin wiejskich ze względu na poziom samodzielności finansowej w sferze dochodów, zaobserwowano również znaczące dysproporcje pomiędzy województwami (rys. 1). Uzyskane wyniki badań wskazują, iż w najmniejszym stopniu autonomiczne ze względu na sposób gromadzenia dochodów były gminy zlokalizowane w czterech województwach Polski południowo-wschodniej (małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie oraz lubelskie). Wynika to ze struktury gospodarek lokalnych tego makroregionu, opartej wciąż w dużej mierze na niskoefektywnym rolnictwie, i z jednoczesnych opóźnień w rozwoju innych sektorów gospodarki, szczególnie przemysłu oraz usług [Wrzochalska 2007]. Dominujący udział rolnictwa w połączeniu z przyjętym sposobem jego opodatkowania odpowiada w tej części kraju w głównej mierze za ograniczone dochody własne samorządów lokalnych.

Najwyższa samodzielność dochodowa była charakterystyczna dla gmin położonych w pasie województw wzdłuż zachodniej granicy Polski oraz w południowej części kraju (woj. śląskie i opolskie). W regionach tych samorządy gmin z dochodów własnych pozyskiwały kwoty stanowiące ponad 40% wartości ich budżetów. Przyczyn takiego stanu rzeczy, podobnie jak stwierdzono wcześniej, należy szukać analizując lokalną strukturę



Rys. 1. Przestrzenne zróżnicowanie gmin wiejskich ze względu na średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem w 2008 roku

Fig. 1. Spatial differentiation of rural communities due to the average share of own incomes in the total budget incomes in 2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Source: Own elaboration based on the Ministry of Finance data.

gospodarki i rodzaj podmiotów dominujących. Regiony te stanowią obszar relatywnie dobrze rozwiniętego przemysłu, występującego na obszarach wiejskich głównie pod postacią drobnej wytwórczości indywidualnej i przedsiębiorstw o raczej niewielkiej skali produkcji oraz sektora usług [Wasilewski 2005]. Wyższy w ujęciu względnym udział ludności zatrudnionej w sektorach pozarolniczych lub prowadzących własne przedsiębiorstwa w dużej mierze wyjaśnia korzystniejszą strukturę dochodów budżetowych tamtejszych gmin.

Spośród wskaźników udziału dochodów bieżących, własnych i nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem największe różnice pomiędzy analizowanymi jednostkami występowały w zakresie nadwyżki operacyjnej. Tak duży zakres zmienności tego miernika wynikał między innymi z tego, że przyjmował on zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne, a zatem świadczące o występowaniu deficytu operacyjnego. Pozytywnie należy ocenić fakt, że udział gmin, w których budżet charakteryzował się deficytem operacyjnym (przewagą wydatków nad dochodami bieżącymi) w ciągu badanego okresu uległ znacznemu obniżeniu (z 62 jednostek w 2006 r. przez 32 w 2007 r. do 28 w 2008 r.). Jest to dowodem rosnącej zdolności samorządów do regulowania swoich zobowiązań oraz zwiększania możliwości finansowania zadań inwestycyjnych, co jest szczególnie ważne zważywszy na dostępność na ten cel środków pozabudżetowych, w tym pochodzących z Unii Euro-

pejskiej, wymagających jednak wkładu własnego. Wart podkreślenia jest fakt, że chociaż wciąż więcej jednostek charakteryzuje się nadwyżką operacyjną na poziomie niższym od średniej krajowej – 12,79% w 2008 r. (prawostronnie asymetryczny rozkład cechy), to asymetria tego rozkładu w ciągu okresu badawczego uległa wyraźnemu zmniejszeniu.

Ocena wydatków budżetowych gmin wiejskich

Obok analizy dochodów budżetowych gmin równie ważna jest ocena wydatkowej strony lokalnych budżetów. Ma ona za zadanie wskazać, na jakie cele w podstawowych jednostkach podziału administracyjnego kraju przeznaczane były fundusze. Ponoszenie wydatków głównie na zadania bieżące może świadczyć o konserwatywnym zorientowaniu budżetu gminy, co oznacza skoncentrowanie się na raczej doraźnym rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych niż na stawianiu na rozwój, nawet kosztem chwilowo gorszego zabezpieczenia potrzeb mieszkańców. O prorozwojowym nastawieniu władz gmin wyrażonym w formie finansowej świadczy wysoki udział wydatków majątkowych, w tym szczególnie mających bezpośrednio inwestycyjny charakter. Założeń tych nie należy traktować w sposób absolutny, gdyż duża część wydatków jest zdeterminowana w sposób odgórny, a co za tym idzie – oddziaływanie na ich strukturę jest wydatnie ograniczone, lecz w ocenie posługiwać się wartościami zrelatywizowanymi (np. porównując z innymi jednostkami lub z wartościami średnimi).

Analiza danych finansowych pochodzących z populacji wszystkich gmin wiejskich w Polsce (tab. 2) dowodzi, iż na zadania inwestycyjne przeznaczają one przeciętnie mniej niż 1/5 ogółu ponoszonych wydatków. Są to wartości zbliżone do uzyskiwanych w pozostałych gminach (miejskich i miejsko-wiejskich) w Polsce [Turała 2004].

Najlepszy pod względem przedsięwzięć rozwojowych dla samorządów gmin wiejskich był rok 2006, w którym udział wydatków inwestycyjnych w budżecie wyniósł 18,42%. Na ten wynik nie miały wpływ wywarło skumulowanie się realizacji i rozli-

Tabela 2. Zestawienie statystycznych cech wartości wskaźników wydatków gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2008

Table 2. Specification of statistical characteristics of Polish rural communities' budget expenditure in period 2006–2008

Cecha	Rodzaj wskaźnika					
	W _{WM}			W _S		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	%					
Średnia	18,42	16,19	17,44	97,99	152,56	127,28
Minimum	0,22	0,10	0,31	-5468,74	-4294,44	-108,28
Maksimum	70,27	63,15	66,29	2509,25	6625,73	1187,03
Mediana	17,03	14,63	16,45	88,81	115,29	106,69
Odchylenie standardowe	10,01	9,85	8,95	169,19	267,59	91,06
Współczynnik zmienności	54,36	60,81	51,34	172,66	175,40	71,54

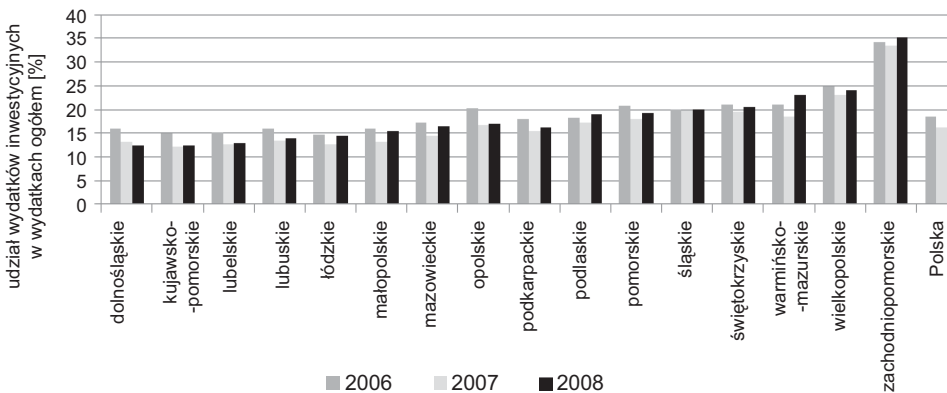
Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Source: Own calculations based on the Ministry of Finance data.

czenia inwestycji zakontraktowanych w okresie 2004–2006, a wspieranych dotacjami z funduszy UE. W następnym roku nastąpił wyraźny spadek aktywności inwestycyjnej gmin (16,19%), by w ostatnim roku objętym analizą (2008) znów znacząco wzrosnąć (do 17,44%), nie osiągając jednak tak korzystnego wyniku, jak dwa lata wcześniej.

Za relatywnie niski poziom inwestycji w 2007 roku mogły odpowiadać stopniowe wyczerpywanie się zewnętrznych środków wsparcia (z pierwszego okresu programowania 2004–2006), jak również znaczące opóźnienia we wdrażaniu instrumentów pomocowych z nowej perspektywy finansowej (2007–2013). W 2008 roku, gdy te fundusze zaczęły „być uruchamiane”, nastąpił wzrost poziomu inwestowania. Fakt, że nie osiągnął on pułapu z 2006 roku mógł być spowodowany słabnącym tempem rozwoju gospodarczego kraju (dynamika PKB na poziomie 4,9% wobec 6,8% w 2007 r.) oraz początkami kryzysu ekonomicznego.

Wskaźniki udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem zarówno w ujęciu absolutnym (obliczone współczynniki zmienności znalazły się w przedziale 51,34–60,81%), jak i w wymiarze przestrzennym (rys. 2). Można stwierdzić, iż zróżnicowanie zaprezentowane w układzie regionalnym ujawniło nawet większe dysproporcje niż prowadzona łącznie analiza całej zbiorowości. W najbardziej aktywnym inwestycyjnie województwie zachodniopomorskim wskaźnik ukształtował się na poziomie ok. 35%, podczas gdy wśród gmin z Dolnego Śląska wydatki majątkowe nie przekraczały 15% wartości budżetu.



Rys. 2. Regionalne zróżnicowanie gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2008 ze względu na udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem

Fig. 2. Regional differentiation of Polish rural communes in 2006–2008 due to the share of investment expenditure in total expenditure

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

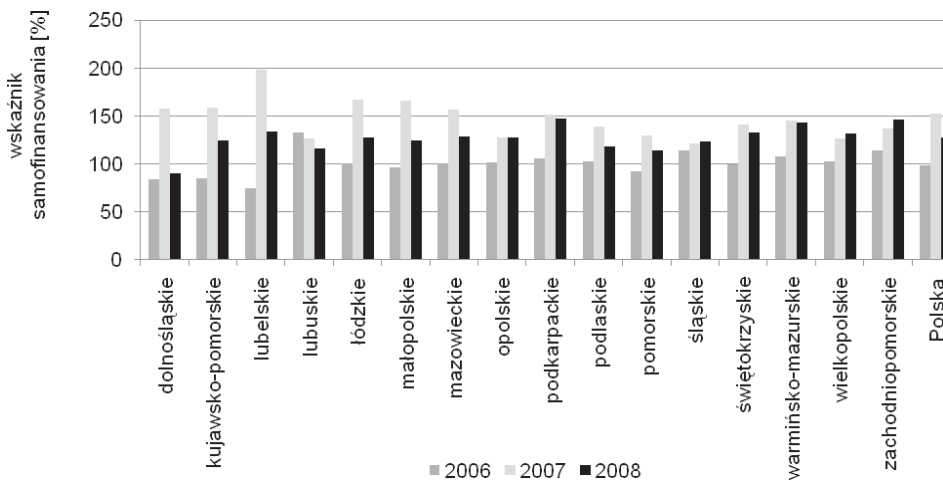
Source: Own elaboration based on the Ministry of Finance data.

Do ciekawych spostrzeżeń prowadzi analiza zmian tego wskaźnika. Okazało się bowiem, że w grupie 8 regionów, dla których obliczone wskaźniki w 2006 roku były na poziomie zdecydowanie niższym od średniej krajowej (18,42%), w ciągu dwóch kolejnych lat nastąpił dalszy regres. W populacji województw, gdzie wskaźniki udziału wydatków inwestycyjnych w budżetach lokalnych w pierwszym roku oscylowały wokół wartości

przeciętnych dla kraju, w kolejnych dwóch latach nie odnotowano istotnych zmian. Trzy najbardziej intensywnie inwestujące regiony (zachodniopomorskie, wielkopolskie i warmińsko-mazurskie), dzięki wysokiej dodatniej dynamice w okresie 2007–2008, nie tylko zdołały utrzymać swą istotną przewagę nad pozostałymi województwami, ale jeszcze bardziej powiększyły dystans dzielący je od reszty kraju.

Miarą umożliwiającą ocenę stopnia, w jakim jednostki samorządu terytorialnego finansują inwestycje własnymi środkami jest wskaźnik samofinansowania, będący relacją między nadwyżką operacyjną powiększoną o dochody majątkowe a wydatkami inwestycyjnymi. Wartości wskaźnika powyżej 100% świadczą o braku konieczności zaciągania kredytu w związku z prowadzonymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi.

Średnia wartość wskaźnika samofinansowania wzrosła z 97,99% w 2006 roku do 127,28% w 2008 roku, przy czym warto zaznaczyć, że w 2007 roku wyniosła aż 152,56%. Oznacza to, że – bazując na wartościach średnich – poza 2006 rokiem gminy wiejskie były w stanie finansować we własnym zakresie zadania inwestycyjne. Sytuacja taka generalnie zasługiwałaby na pozytywną ocenę, gdyby nie fakt czynnika, który był za nią odpowiedzialny. Okazało się bowiem, że znaczący wzrost zdolności do samofinansowania gmin (obserwowany szczególnie w 2007 r.) nie był wynikiem rzeczywistego zwiększenia możliwości pokrycia wydatków inwestycyjnych, lecz był spowodowany znaczącym obniżeniem aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego (por. tab. 2).



Rys. 3. Regionalne zróżnicowanie gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2008 ze względu na wartość wskaźnika samofinansowania

Fig. 3. Regional differentiation of Polish rural communes in 2006–2008 due to the self-financing indicator

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Source: Own elaboration based on the Ministry of Finance data.

Ujemne wartości wskaźnika samofinansowania odnotowano jedynie w przypadku 22 gmin w 2006 roku, 7 jednostek w 2007 roku i 8 w ostatnim objętym analizą roku. W każdym przypadku świadczyły one o braku zrównoważenia ujemnej nadwyżki operacyjnej uzyskiwanymi dochodami majątkowymi. Niemniej jednak większość gmin, które

charakteryzowało występowanie deficytu operacyjnego (por. tab. 1), zdołała wypracować dodatnie wskaźniki samofinansowania.

Znaczące różnice w poziomie samofinansowania ujawniły się również w układzie regionalnym (rys. 3). Szczególnie wysokie wyniki (zwłaszcza w 2007 r.) dla kilku województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, dolnośląskiego oraz kujawsko-pomorskiego, były nie tyle dziełem sprawnego zarządzania finansami lokalnymi przez władze zlokalizowanych na ich terenie gmin, lecz – jak wynika z przeprowadzonych wcześniej obliczeń – rezultatem ograniczonego inwestowania, znacznie poniżej własnego potencjału. Poprowadzony między wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem a wskaźnikiem samofinansowania rachunek korelacji dał wynik na poziomie $-0,643$, co należy interpretować jako umiarkowanie silną odwrotną zależność między zmiennymi.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Przeprowadzona analiza potwierdziła istnienie dużych dysproporcji między finansami poszczególnych jednostek podziału administracyjnego kraju szczebla podstawowego. Zróżnicowanie to uwidaczniało się w analizie prowadzonej z wykorzystaniem celowo dobranych wskaźników budżetowych, a w niektórych przypadkach wykazywało także wyraźne prawidłowości regionalne, będące pochodną struktury i kondycji lokalnych gospodarek.

Generalnie ujmując, lata 2006–2008 okazały się być dla samorządów gmin wiejskich korzystnym okresem ich funkcjonowania. Za tym faktem przemawiają poddane analizie wskaźniki dochodowe (udziału dochodów bieżących, własnych oraz nadwyżki operacyjnej), które w ciągu okresu badawczego wykazywały tendencję rosnącą. Wzrost udziału dochodów generowanych we własnym zakresie w ogólnym budżecie należy również interpretować jako zwiększanie samodzielności finansowej, stanowiącą podstawę realnej, a nie tylko fasadowej samorządności.

Uzyskane wyniki badań skłaniają do postawienia następujących wniosków:

1. W ciągu analizowanego okresu nieznacznie zmniejszyło się zróżnicowanie gmin ze względu na udział dochodów własnych w dochodach ogółem, co oznacza wyrównywanie poziomu ich autonomii dochodowej. Jest to o tyle istotne, że odbywa się w warunkach zwiększania się tego wskaźnika w skali kraju. Niemniej jednak dysproporcje nadal pozostają duże, a ich regresja przebiega bardzo powoli.

2. Na zróżnicowany poziom samodzielności finansowej w sferze dochodów oddziałują stan i struktura gospodarek lokalnych. W ten sposób dochodzi do sprzężenia kondycji ekonomicznej działających na danym terytorium podmiotów sfery realnej z sytuacją finansową instytucji publicznych (w tym przypadku samorządowych).

3. Wyraźny spadek w analizowanym okresie liczby gmin, gdzie występował deficyt operacyjny należy ocenić pozytywnie. Świadczy on bowiem o tym, iż zdecydowana większość samorządów lokalnych była w stanie bez opóźnień regulować swoje zobowiązania bieżące, nie ograniczając równocześnie działalności inwestycyjnej.

4. Dynamika udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wykazywała zbieżność z dostępnością środków w ramach programów UE. Jest to dowodem tego, że

samorządy planując realizację inwestycji rozwojowych w montażu finansowym uwzględniły dofinansowanie pochodzące z funduszy strukturalnych.

5. W negatywnych kategoriach należy ocenić dostrzeżone w układzie przestrzennym zjawisko polaryzacji działalności inwestycyjnej gmin, polegające na tym, że w regionach, gdzie już na początku inwestowano relatywnie dużo, odsetek funduszy przeznaczanych na wydatki majątkowe uległ dalszemu zwiększeniu, natomiast w grupie, w której już wcześniej na inwestycje wydawano najmniej, w ciągu badanego okresu nastąpił dalszy regres.

6. Rosnące wartości wskaźnika samofinansowania, informujące o możliwości realizacji inwestycji z wypracowanej nadwyżki operacyjnej oraz dochodów majątkowych, okazały się być nie tyle dziełem zwiększania się tych wartości, ile wynikiem ograniczania aktywności inwestycyjnej. Oznacza to, iż potencjał inwestycyjny, nawet przy uwzględnieniu ograniczeń budżetowych, nie został w pełni wykorzystany.

7. W 2008 roku budżety lokalne zaczęły odczuwać wpływ kryzysu ekonomicznego. Oddziaływał on głównie na zmianę struktury po stronie wydatków samorządowych i powodował przeznaczanie większych kwot na cele bieżące niż na rozwojowe. Szacuje się, iż większy negatywny wpływ spowolnienia gospodarczego będzie widoczny w budżetach władz lokalnych w kolejnych latach i wówczas zaznaczy się również w uzyskiwanych dochodach.

PIŚMIENNICTWO

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004. Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, Wyd. Municipium, Warszawa.
- Gabrusewicz W., 2005. Podstawy analizy finansowej, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Glumińska-Pawlic J., 2003. Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Heller J., 2006. Samodzielność samorządów terytorialnych w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(24), 137–151.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2002. Finanse samorządu terytorialnego, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Kożuch A., 2008. Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi, *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, z. 65, 121–132.
- Kowalska I., 2007. Problems of budget allocation in the development of local education system. *Acta Sci. Pol. Oeconomia* 6(3), 75–83.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, 2005. Praca zb. pod red. W. Kosiedowskiego, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- Turała M., 2004. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce [w:] D. Stawasz (red.) *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 319.
- Wasilewski A., 2005. Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich, *Studia i Monografie IERiGŻ-PIB*, nr 129, Warszawa.
- Wojewódzka A., 2005. Ocena kondycji finansowej gminy – na przykładzie Gminy Lesznowola. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. VII, zeszyt 4, 425–429.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2008, 2009. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Wrzochalska A., 2007: Social and economic changes in rural areas in the first years of EU membership [w:] Economic choices made in Polish economy in globalization, Wyd. Katedry Mikroekonomii US, Szczecin, s. 55–64.

ASSESSMENT OF RURAL COMMUNES FINANCIAL STANDING IN POLAND IN YEARS 2006–2008

Abstract. Period 2006-2008 was an important time for the local government in Poland, because it was a time functioning in a changing external conditions. Firstly the types of support addressed to the municipalities under the EU structural policy were changed, moreover the governments need to respond flexibly to the unstable macroeconomic situation. The article presents an assessment of rural communities, made through the prism of their financial standing, because the analysis can get a reliable view of the local communities. There was proved a general trend of improving financial performance of the local government sector, demonstrated in increase in the share of own income and operating surplus in relation to total income. It was also noted some negative implications for the municipalities' budgets resulting from economic slowdown.

Key words: financial indicators, financial standing analysis, local budget, local self-government, rural municipalities

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 26.04.2010