

Metody i kierunki oceny kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych

Edyta Mioduchowska-Jaroszewicz*

Streszczenie: W artykule przedstawiono metody i kierunki kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych na przykładzie gminy Płoty w ujęciu czasowo-przestrzennym na tle sytuacji ekonomicznej wszystkich jednostek samorządów terytorialnych. Analiza kondycji finansowej całego sektora JST wskazuje na silne uzależnienie od ich potencjału gospodarczego, co ma istotny wpływ na poziom ich dochodów. Analiza ekonomiczna dokonana w gminie Płoty wskazuje na rosnący poziom zadłużenia, jednak nieprzekraczający limitu 60% i mieszczący się w granicach przeciętnego zadłużenia. Wydatki inwestycyjne są na niskim poziomie, dla dalszego rozwoju zaleca się zwiększenie wydatków inwestycyjnych, a środki potrzebne na ich finansowanie należy pozyskiwać ze źródeł zewnętrznych (kredyty i pożyczki), a także ze środków unijnych. Należy tu również stale monitorować wzrost wydatków i zadłużenia, aby gmina nie utraciła płynności finansowej i zdolności kredytowej. Na tym tle należy stwierdzić, że wszystkie jednostki samorządów terytorialnych muszą zaktualizować swoje strategie rozwoju i zadbać o wzrost dochodów własnych gminy (podatki), aby podoląć nowej perspektywie unijnej (2014–2020).

Słowa kluczowe: analiza ekonomiczna, jednostki samorządów terytorialnych, zadłużenie

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ocena sytuacji finansowej jednostek samorządów terytorialnych na przykładzie gminy Płoty i wskazanie zagrożeń i szans wynikających z tych uwarunkowań w kontekście nowych możliwości dofinansowania z Unii Europejskiej. Artykuł składa się z trzech etapów: ogólnej oceny kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych w kontekście całego kraju, badania sytuacji finansowej gminy Płoty i wniosków, które odwołują się do oceny gminy i nowych możliwości dofinansowania ze środków unijnych. Zastosowano metody analizy ekonomicznej, statystyki opisowej i podejście dedukcyjne.

1. Ocena sytuacji polskich samorządów

Sytuacja polskich samorządów w 2012 r. nie była najlepsza. Spowolnienie gospodarcze przełożyło się na sytuację finansową, ponieważ znaczna część źródeł dochodów budżetowych wykazuje wrażliwość na wahania cyklu koniunkturalnego. W 2011 r. odnotowano niewielki realny wzrost liczonych w cenach stałych łącznych dochodów w stosunku do 2010 r. Wzrost ten wyniósł do 0,4% w przypadku powiatów, do 2,4% w województwach. Wiele samorządów

* dr Edyta Mioduchowska-Jaroszewicz – Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Ekonomii, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: emioduch@wneiz.pl

skarżyło się, że tak niewielka zmiana nie zrekompensowała wzrostu obciążeń wiążących się z nowymi zadaniami nakładanymi na samorządy. W związku z tymi doszło do pogorszenia sytuacji finansowej wynikającej ze spadku nadwyżki budżetowej.

W 2012 r. sytuacja uległa jeszcze bardziej pogorszeniu, jedyną kategorią, która realnie rosła, były dochody miast na prawach powiatu. Wzrost ten był duży, ponieważ wyniósł 4% (tabela 1). W pozostałych rodzajach form jednostek samorządów terytorialnych odnotowano stagnacje w gminach (spadek tylko o 0,3%) bądź wyraźny spadek, w województwach o 2,5%, a w powiatach o 8%.

Tabela 1

Zmiany procentowe realnych dochodów jednostek samorządów terytorialnych

Wyszczególnienie	Województwa	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy
Dochody ogółem	-2,5	-7,8	+3,9	-0,3
Udział w PIT	+0,5	+2,3	-0,7	+2,7
Udział w CIT	-4,9	+1,1	-7,4	+0,5
Dochody własne (bez udziałów)	-12,4	-8,7	+1,6	+1,8
w tym:				
– podatek od nieruchomości			+4,0	+4,7
– podatek od czynności cywilnoprawnych			-23,4	-12,8
– podatek rolny			+70,8	+40,3
Subwencja	-3,4	-2,6	+2,6	+2,2
w tym:				
– wyrównawcza	-12,9	-8,3	-2,3	+0,3
– oświatowa	+0,6	-0,9	+3,3	+3,0
– równoważąca (regionalna)	+5,5	-1,0	-15,8	-3,1
Dotacje ogółem	+1,4	-19,7	+20,9	-7,9

Źródło: Swianiewicz (2013).

Informacje zawarte w tabeli 1 pozwalają ocenić strukturę zmian dochodów. W miastach na prawach powiatu nastąpił niewielki wzrost dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowej. Jedyną pozycją, która ulega zmniejszeniu, jest spadek podatku dochodowego od osób fizycznych (o prawie 1%). Natomiast w innych samorządach (powiatach, gminach, województwach) wartość tych dochodów rosła w tym samym czasie. Taka zmiana odbija zatem trendy demograficzne i migracyjne – zmniejszanie się liczby mieszkańców w większości dużych miast, a także wyprowadzanie się zamożnych podatników poza miasto. Dodatkowo czynnikiem nasilającym tego rodzaju zmiany jest zjawisko rozliczania się z podatku PIT w rodzinnych miejscowościach przez migrantów faktycznie mieszkających w wielkich miastach. Taka sytuacja wskazuje na potrzeby zmian w zarządzaniu wielkimi aglomeracjami miejskimi. Sytuacja znana z krajów Europy Zachodniej czy Ameryki Północnej, w których jednym z ważnych elementów regulacji metropolitalnych jest zapewnienie solidarności dopasowania zadań w ubożających miastach centralnych przez zamożne gminy podmiejskie ([mz] 2013).

Sytuacja jest także zróżnicowana wewnątrz grupy dochodów własnych miast na prawach powiatu. W 2011 r. znacząco obniżyły się wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych o 20% w stosunku do 2010 r. Spadek tego rodzaju dochodów, wrażliwych na cykl koniunkturalny, świadczy przede wszystkim o zastoju i spadku cen na rynku nieruchomości. Wpływy

z tego podatku obniżały się również w innych gminach, ale w tego typu samorządach spadek był dużo mniejszy.

Rosnąca tendencja subwencji oświatowej jest niewytłumaczalna, gdy weźmie się pod uwagę trendy demograficzne. Dodatkowo ze względu na ułomności finansowania szkół wzrost niekoniecznie prowadzi do likwidacji konfliktów związanych z finansowaniem szkolnictwa. W mniejszych gminach główne kategorie dochodów (dochody własne, udział w PIT i CIT, subwencja ogólna) w minimalnym stopniu rosły, a stagnacja dochodów to głównie wynik spadku wielkości otrzymywanych dotacji. Nastąpił również spadek wielkości pozyskiwanych przez gminy z funduszy unijnych. Zjawisko to można prawdopodobnie wiązać z trudnością zgromadzenia wkładu własnego, co z kolei jest pochodną pogarszającej się sytuacji budżetu państwa i mającego miejsce w ostatnich kilku latach znacznego wzrostu zadłużenia.

Podobna tendencja występuje w budżetach powiatowych. Struktura dochodów powiatowych zawsze była najsłabszym ogniwiem systemu finansowania samorządów, a w okresie spowolnienia gospodarczego napięcia w tym segmencie finansów publicznych ujawniają się najszybciej i najwyraźniej. Należy wskazać, że wpływ zmian regulacji zapisanych w ustawie o finansach publicznych dotyczy zadłużenia samorządów.

W powiatach i w województwach występuje nie tylko spadek dochodów, lecz także pogorszenie ich struktury, szybko zmniejszającą się kategorią wpływów są dochody własne. W powiatach spadły prawie o 9%, a województwach o ponad 10%. W rezultacie dochody własne, i tak bardzo niewielkie w tego rodzaju samorządach, stają się jeszcze mniej znaczącym elementem budżetów powiatowych i wojewódzkich.

Pogłębiające się trudności finansowe w jednostkach samorządów terytorialnych najbardziej odzwierciedlają dane odnoszące się do inwestycji samorządowych. W 2012 r. nastąpił spadek poziomu inwestycji. Jest to kolejny rok odznaczający się spadkiem tej wielkości nakładów w stosunku do 2008 r. Spadek jest najwyższy w samorządach powiatowych – prawie o 40% w porównaniu do roku poprzedniego. Najmniejszy spadek inwestycji, w wysokości 2%, odnotowuje się w miastach działających na prawach powiatu. Oczywiście zmniejszenie tempa inwestowania nastąpiło po bardzo wysokiej dynamice w latach 2009–2010. Taka dysproporcja jest wytłumaczalna niemożliwością utrzymania tego tempa przyrostu inwestycji na tak wysokim poziomie. Analiza związku inwestycji polskich samorządów z cyklem funduszy unijnych wskazuje na negatywną tendencję w spadku poziomu inwestycji, ponieważ nastąpił wcześniej, niż to wynika z tych analiz (Brezdeń, Spallek 2012: 183–184).

Tendencję spadkową korzystania z dotacji unijnych widać, kiedy dokonuje się oceny udziału projektów inwestycyjnych uzyskujących dofinansowanie z różnych programów operacyjnych w całości do wydatków inwestycyjnych samorządów. Spadek wydatków na projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej nastąpił we wszystkich kategoriach jednostek samorządowych (najsilniej w powiatach). Na podstawie oceny spadku inwestycji można wnioskować o znaczącym spadku wykorzystania dotacji.

Analiza kondycji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce wskazuje na pogarszanie się wyników operacyjnych JST, tj. obniżenie się poziomu środków własnych, co przy spodziewanych wysokich wydatkach inwestycyjnych związanych z realizacją projektów unijnych powoduje duże prawdopodobieństwo dalszego wzrostu poziomu ich zadłużenia. Cechą charakterystyczną samorządu w Polsce jest także silne zróżnicowanie poziomu dochodów i wydatków gmin. Kondycja finansowa JST jest uzależniona od ich potencjału gospodarczego (poziom dochodów własnych, PIT, CIT), a istotny wpływ na poziom ich dochodów w ostatnich latach mają środki przekazywane na realizację projektów unijnych.

Szczególnie zagrożone są budżety powiatów ziemskich, województw oraz gmin wiejskich, które w wysokim stopniu są uzależnione od transferów budżetu państwa, a miasta na prawach powiatu z uwagi na swój potencjał nadal pozostają najbardziej znaczącym inwestorem wśród JST. Zagrożeniem dla całego sektora JST jest wysoki dług publiczny, bliski 55%, mimo że zadłużenie samorządu terytorialnego wynosiło jedynie 3% długu publicznego. Taki stan rzeczy może znacząco zmniejszyć aktywność inwestycyjną wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (Brezdeń, Spallek 2012: 196).

2. Wstępna ocena sytuacji finansowej gminy Ploty

W ramach wstępnej analizy wyników gminy Ploty zostanie przeprowadzona analiza pionowa i pozioma osiąganych w danym okresie dochodów oraz wydatków gminy. Analizy pionowa i pozioma przeprowadzone dla dochodów uzyskiwanych przez gminę Ploty w latach 2009–2011 zostały zamieszczone w tabeli 2. Wielkość osiąganych dochodów w badanej gminie w danym czasie systematycznie rosła. W 2009 r. gmina Ploty osiągnęła dochody w wysokości 23 021 539,64 zł natomiast w latach 2010 i 2011 kolejno 24 897 764,8 zł i 25 495 919,31 zł.

Tabela 2

Analiza wstępna dochodów gminy Ploty w latach 2009–2011

Pochodzenie dochodów	2009 (tys. zł)	%	2010 (tys. zł)	%	2011 (tys. zł)	%	Dynamika (%)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody ogółem	23105,1	100	24897,1	100,00	25496,0	100,00	107,76	102,40
Dochody z podatków i opłat	3782,9	16,4	3488,1	14,01	3707,5	14,54	92,21	106,3
podatki	3439,12	14,9	3133,9	12,59	3247,5	12,74	91,12	103,6
a) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłaconych w formie karty podatkowej, odsetki	4943,04	0,02	4155,8	0,02	4156,16	0,02	84,07	100,0
b) od nieruchomości	2093,4	9,1	1946,3	7,8	2063,1	8,09	92,97	106,0
c) rolny	777,43	3,4	659,2	2,6	647,6	2,5	84,8	98,2
d) leśny	144,9	0,7	136,7	0,6	151,1	0,6	94,3	110,6
e) od środków transportu	160,0	0,7	168,4	0,9	164,9	0,65	105,2	97,9
f) od czynności cywilnoprawnych	191,5	0,8	151,6	0,61	164,6	0,64	79,19	108,4
g) od spadków i darowizn	32,1	0,1	18,9	0,08	6760	0,03	58,5	35,9
h) odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	34,5	0,2	48,6	0,2	45,6	0,18	140,0	93,7
2) opłaty	343,5	1,5	354,2	1,42	460	1,80	103,0	129,9
a) skarbową	27,4	0,1	29,9	0,12	31,8	0,12	109,6	106,2
b) od posiadania psów	7,2	0,03	7480	0,03	7100	0,03	104,0	94,9
c) eksploatacyjna	173,6	0,8	141,7	0,57	233,9	0,92	81,6	165,1
d) inne	135,7	0,6	175,1	0,70	187,2	0,73	129,1	106,9
Udział gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	1944,4	8,42	1987,4	7,98	2173,4	8,52	102,2	109,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
a) podatek dochodowy od osób fizycznych	1882	8,1	19779	7,75	2138,9	8,39	102,6	110,8
b) podatek dochodowy od osób prawnych	62,6	0,3	57,6	0,23	34,5	0,14	92,08	59,9
Dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe	200,4	0,9	112,2	0,45	268,9	1,05	55,99	239,7
Dochody z najmu z odsetkami	278,7	1,2	43,0	0,17	422,1	0,17	15,42	98,2
Odsetki	61,1	0,3	10,6	0,04	85,2	0,03	17,22	80,9
Inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych ustaw	784,8	3,4	694,4	2,9	915,4	3,9	88,9	131,9
Subwencje	9898	42,9	9566	38,4	10269	40,3	96,7	107,4
a) oświatowa	6598	28,6	6589	27	6845,5	26,9	99,9	103,9
b) wyrównawcza	3300	14,3	2978	12	3424	13,4	90	115
Dotacje	6071	26,3	8605	34,6	7460	29,3	141,7	86,7
a) dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz zaleconych gminie ustawami	4525,3	19,6	5163,1	20,7	5273,1	20,7	114,1	102,1
b) dotacje celowe z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie umowy między jednostkami samorządu terytorialnego	532,7	2,3	287,6	1,2	260,7	1,0	54	90,7
c) dotacje otrzymane z funduszy celowych i budżetu państwa na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych	1012,9	4,9	3154,4	12,7	1925,5	7,6	311,4	61,0
Środki pochodzące z budżetu UE	83,6	0,4	39,0	1,6	65,1	2,6	467,1	166,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty za lata 2009–2011.

W latach 2009–2010 dochody wzrosły o 8,15%, natomiast w 2011 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 2,40%. Można więc zauważyć, że ogólna suma dochodów osiąganych przez jednostki samorządów terytorialnych jest względnie stabilna i nie podlega dużym wahaniom, co jest zjawiskiem pozytywnym, biorąc pod uwagę finansowanie zadań gminy, które powinno być dokonywane w sposób ciągły. Stabilność osiąganych dochodów pomaga również prowadzić racjonalną gospodarkę finansową i ułatwia planowanie w dłuższym okresie. Analiza dochodów własnych gminy Płoty, mimo ogólnego spadku udziału podatków w dochodach ogółem (14,94% w 2009, 12,59% w 2010, 12,74% w 2011) wskazuje, że to one miały największy udział w dochodach własnych. Najbardziej wydajnym podatkiem w badanym okresie jest podatek od nieruchomości. Największą pozycją w dochodach gminy są subwencje, które w kolejnych latach stanowiły 43%, 38,42%, 40,28% udziału w dochodach ogółem. Warto zwrócić uwagę na gwałtowny wzrost dynamiki dotacji w 2010 w porównaniu z rokiem 2009, który wyniósł 141,74%. Wzrost ten był spowodowany napływem dotacji z funduszy i budżetu państwa na realizację zadań bieżących

jednostek sektora finansów publicznych. Dużą dynamikę wzrostu odnotowano w dochodach pochodzących z budżetu UE, która wyniosła 467,12% w latach 2009–2010 i 166,72% w 2011 r. W 2010 r. wzrost ten został spowodowany dotacją na modernizację dróg gminnych i publicznych. W 2011 r. otrzymane dotacje były przeznaczone na modernizację dróg, działalność społeczną (650 991,86 zł).

Uproszczoną analizę dochodów z podziałem na dochody własne, dotacje, subwencje, środki pochodzące z budżetu UE zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3

Dochody gminy Płoty w latach 2009–2011

Źródła dochodów	2009 (tys. zł)	Struktura (%)	2010 (tys. zł)	Struktura (%)	2011 (tys. zł)	Struktura (%)
Dochody własne	6968	30,2	6335	25,5	7115	27,9
Dotacje	6070	26,4	8604	34,6	7459	29,2
Subwencje	9898	43,0	9566	38,4	10269	40,3
Środki pochodzące z budżetu UE	83	0,4	390	1,6	650	2,6
Suma	23021	100,0	24897	100,0	25495	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty za lata 2009–2011.

Analizując osiągnięte przez gminę Płoty dochody w latach 2009–2011 na podstawie tabeli 3, możemy zauważyć, że mimo względnego wzrostu dochodów własnych ich względny udział w dochodach ogółem zmalał. Największe znaczenie wśród osiąganych dochodów mają subwencje, które w badanym okresie kształtują się na podobnym poziomie. Ważnym źródłem dochodów gminy są również dotacje, których udział w dochodach w latach 2009–2010 znacznie wzrósł, by w 2011 r. spaść. Z tabeli 3 można również odczytać wzrost znaczenia środków pochodzących z budżetu UE w dochodach ogółem, które wzrosły prawie ośmiokrotnie w 2011 w porównaniu z rokiem 2009.

Badanie struktury i dynamiki tylko dochodów nie daje wystarczająco dużo informacji do oceny gminy Płoty. Uzupełnieniem analizy dochodów jest analiza struktury i dynamiki wydatków, którą przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Analiza wykonanych wydatków gminy Płoty w latach 2009–2011

Wydatki według działu	2009	%	2010	%	2011	%	Dynamika (%)	
	(tys. zł)		(tys. zł)		(tys. zł)		2010/2009	2011/2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rolnictwo i łowiectwo	584,6	2,5	600,7	2,0	697,5	2,7	102,7	116,1
Transport i łączność	1153,1	4,9	4031,7	13,4	1235,2	4,8	349,6	30,6
Turystyka	45,5	0,2	143,9	0,5	5,4	0,0	315,9	3,7
Gospodarka mieszkaniowa	226,5	1,0	140,4	0,5	145,7	0,5	62,0	103,7
Działalność usługowa	181,7	0,8	300,1	1,0	193,6	0,7	165,1	64,5
Administracja publiczna	2514,2	10,7	2743,7	9,1	2757,2	10,7	109,1	100,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli ochrony prawa oraz sadownictwa	20,1	0,1	56,0	0,2	22,5	0,1	279,2	39,4
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	444,9	1,90	603,4	2,00	581,9	2,26	135,6	96,4
Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek niemających osobowości prawnej oraz wypadki związane z ich poborem	38,2	0,16	44,2	0,15	40,1	0,16	115,6	90,9
Obsługa długu publicznego	121,7	0,52	216,8	0,72	447,8	1,74	178,1	206,5
Różne rozliczenia	18,7	0,08	33,7	0,11	46,1	0,18	179,8	136,8
Oświata i wychowanie	8342	35,7	8355	27,7	8854	34,4	100,2	106,0
Ochrona zdrowia	99,7	0,4	93	0,31	92	0,36	92,8	99,61
Pomoc społeczna	5768	24,6	6630	22,0	6702	26,1	115,0	101,1
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	89	0,38	134	0,44	302	1,18	150,8	225,3
Edukacyjna opieka wychowawcza	576	2,46	560	1,85	566	2,2	97,2	101,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	673	2,9	850	2,8	770	3,0	126,4	90,6
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	545	2,3	1059	3,5	778	3,0	194,2	73,5
Kultura fizyczna i sport	2014	8,6	3586	11,9	1480	5,8	178,0	41,3
Razem	23456	100	301803	100	25717	100	128,8	85,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty za lata 2009–2011.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 4 można zauważyć, że w 2010 r. nastąpił gwałtowny wzrost wydatków wykonanych, który był spowodowany m.in. poniesionymi nakładami na modernizację dróg, zwiększonymi kosztami związanymi z obsługą zadłużenia oraz wzmocnionymi wydatkami poniesionymi na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, na kulturę fizyczną i sport. Najważniejszą pozycją w badanym okresie są wydatki poniesione na oświatę i wychowanie, które w poszczególnych latach stanowiły 35,56% (2009), 27,69% (2010) i 34,43% (2011) ogólnej sumy wydatków wykonanych. Drugą bardzo znaczącą pozycją w wydatkach ogółem są te poniesione na pomoc społeczną, których kwoty wynosiły kolejno 5 768 304,00 zł (24,59%) – w 2009, 6 629 214,98 zł (21,97%) – w 2010, 6 702 301,70 zł (26,06%) – w 2011. Najbardziej zmiennymi wydatkami okazały się wydatki na turystykę, których dynamika w latach 2009–2010 wyniosła 315,92%, natomiast w latach 2010–2011 – 3,72%, oraz wydatki na transport i łączność, gdzie dynamika kształtowała się na poziomie 349,65% w latach 2010–2009, i 30,64% w latach 2011–2010. Najbardziej stabilnymi wydatkami okazały się wydatki związane z edukacyjną opieką wychowawczą i te poniesione na oświatę i wychowanie

Gmina może osiągnąć wynik budżetowy w postaci nadwyżki budżetowej lub deficytu budżetowego. Wyniki osiągnięte przez gminę Płoty w latach 2009–2011 zostały przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5

Dochody, wydatki i wyniki w gminie Płoty w latach 2009–2011 (zł)

	2009		2010		2011	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
Dochody	23293351,11	23021539,64	25779698,57	24897764,80	26002157,52	25495919,31
Wydatki	24338571,03	23455728,59	30991174,69	30180268,70	26388252,25	25716548,86
Wynik	-1045219,92	-434188,95	-5211476,12	-5282503,9	-386094,73	-220629,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty za lata 2009–2011.

Badana gmina na przestrzeni przyjętego do analizy okresu (2009–2011) osiągała ujemny wynik budżetowy, czyli deficyt budżetowy. W 2009 r. deficyt wyniósł 434 188,95 zł, po czym w 2010 r. gmina osiągnęła deficyt na poziomie 5 282 503,90 zł, a w 2011 r. było to 220 629,55 zł deficytu budżetowego. Na skutek większej dynamiki wydatków niż dochodów w 2010 r. deficyt budżetowy był ponad 12 razy większy, niż miało to miejsce w 2009 r. W 2011 r. sytuacja się odwróciła i na skutek większej dynamiki dochodów od dynamiki wydatków osiągnięty deficyt był ponad 23 razy mniejszy od tego osiągniętego w 2010 r. Fakt, że gmina w badanym okresie osiągała deficyt, nie jest zjawiskiem całkowicie negatywnym, gdyż mogła go wykorzystywać jako środek rozwoju gospodarczego.

Gmina musi pokryć osiągnięty deficyt z innych środków niż dochody, a mianowicie z osiągniętych przychodów. W 2009 r. na pokrycie deficytu gmina zaciągnęła kredyty i pożyczki u podmiotów zewnętrznych oraz dysponowała wolnymi środkami pieniężnymi (nadwyżka z lat ubiegłych). W latach 2010–2011 gmina pokryła deficyt z zaciągniętych kredytów i wolnych środków pieniężnych.

Samorząd terytorialny na mocy prawa zyskuje samodzielność finansową, która daje mu prawo do samodzielnego stanowienia budżetu będącego podstawą jego gospodarki finansowej (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006: 602). Określenie relacji występujących pomiędzy uzyskiwanymi dochodami a ponoszonymi wydatkami oddaje efekt podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego decyzji, ale i skutki tych decyzji w zakresie realizowanych zadań na rzecz społeczności lokalnej. Wnioski płynące z dokonywanych analiz mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej.

Uzupełnieniem wstępnej analizy dokumentów finansowych jest analiza wskaźnikowa kondycji finansowej podmiotów gospodarczych. Analiza wskaźnikowa opiera się na badaniu wzajemnych relacji występujących pomiędzy poszczególnymi elementami sprawozdań finansowych. Analiza dostarcza przede wszystkim informacji na temat sytuacji finansowej danej jednostki oraz osiągniętych przez nią wyników na podstawie logicznie powiązanych ze sobą wskaźników. Jej zadaniem jest nie tylko przeanalizowanie wysokości wskaźników oraz ich trendów, lecz także ustalenie, jaki wpływ mają poszczególne składniki na działalność i sytuację finansową samorządów terytorialnych. Określając trendy występujące w jednostce samorządu terytorialnego, analiza wskaźnikowa wspomaga proces planowania budżetowego oraz działalność inwestycyjną (Łukomska-Szarek 2010: 573–574).

Ministerstwo Finansów stworzyło zestaw wskaźników, który może wspomóc ocenę sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego i porównać je z innymi jednostkami samorządowymi. Zalicza się do nich wskaźniki: budżetowe, na mieszkańca i dla zobowiązań według tytułów dłużnych (*Wskaźniki...* 2012).

Do analizy wskaźnikowej gminy Płoty dla porównania zostaną użyte wskaźniki dla gmin miejsko-wiejskich oraz dla sąsiedniej gminy Resko. Wartości wybranych wskaźników budżetowych dla gminy Płoty oraz gminy Resko i wartości średnie wskaźników dla gmin miejsko-wiejskich zostały przedstawione w tabeli 6.

Tabela 6

Zestawienie wybranych wskaźników budżetowych

Wskaźnik	Gmina	w latach (%)		
		2009	2010	2011
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	Płoty	97,44	88,40	92,40
	Resko	96,98	81,48	87,07
	gminy miejsko-wiejskie	92,50	89,27	88,60
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	Płoty	30,27	25,45	27,91
	Resko	41,27	33,72	36,64
	gminy miejsko-wiejskie	42,80	41,70	42,70
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	Płoty	10,36	-	1,13
	Resko	4,44	3,42	1,38
	gminy miejsko-wiejskie	8,30	4,89	6,00
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	Płoty	14,49	22,62	9,52
	Resko	11,97	32,09	26,57
	gminy miejsko-wiejskie	21,20	23,91	21,60
Wskaźnik samofinansowania	Płoty	87,51	42,32	90,98
	Resko	59,25	59,45	46,16
	gminy miejsko-wiejskie	90,60	60,61	84,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty w latach 2009–2011 oraz danych Ministerstwa Finansów.

Wartość wskaźnika udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem w badanych latach kształtuje się na poziomie wyższym od średniego wyniku uzyskanego przez wszystkie gminy miejsko-wiejskie. Wartość wskaźnika na wysokim poziomie może świadczyć o dobrej kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł 30,27% w 2009, 25,45% w 2010, 27,91% w 2011 r. Największy wpływ na wielkość wskaźnika miały wpłaty do budżetu jednostki samorządów terytorialnych z tytułu podatków i opłat. Wskaźnik kształtuje się poniżej średniej uzyskanej przez gminy miejsko-wiejskie. Tendencja spadkowa wskaźnika uwidacznia coraz większą zależność gminy od środków pochodzących z budżetu państwa. Najlepszą wartość wskaźnika samodzielności dochodowej gmina miała w 2009 r.

Wysoka wartość wskaźnika w 2009 r. świadczyła o wysokich możliwościach inwestycyjnych lub możliwości zwiększenia wydatków bieżących przez nadwyżkę operacyjną, którą rozumie się jako dodatnią różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. W 2010 r. gmina Płoty nie osiągnęła nadwyżki operacyjnej, przyczyną była wyższa dynamika wydatków bieżących niż dochodów bieżących. W 2011 r. gmina Płoty odzyskała potencjał inwestycyjny oraz zdolność kredytową.

Wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w badanym okresie kształtował się na różnym poziomie, a mianowicie 14,49% w 2009, 22,62% w 2010, a 9,52%

w 2011 r. Gmina w badanym okresie poniosła mniejsze wydatki majątkowe w porównaniu do wyniku średniego gmin miejsko-wiejskich, a więc inwestowała mniej niż inne gminy miejsko-wiejskie. Gmina poniosła największe wydatki inwestycyjne w 2010 r.

Wskaźnik ten obrazuje, w jakim stopniu jednostka samorządów terytorialnych finansuje inwestycje środkami własnymi. W 2009 r. gmina własnymi środkami pokryła w 87,51% wydatków poniesionych na inwestycje, w latach 2010 i 2011 kolejno było to 42,32% i 90,98%. Niska wartość wskaźnika w 2010 r. była spowodowana brakiem nadwyżki operacyjnej i zwiększonymi wydatkami majątkowymi w porównaniu do lat 2009 i 2011.

Drugą grupą wskaźników są wskaźniki na jednego mieszkańca, które przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7

Zestawienie wybranych wskaźników na jednego mieszkańca

Wskaźnik	Gmina	W latach		
		2009	2010	2011
Transfery bieżące na mieszkańca	Ploty	1764,18	2007,50	1958,61
	Resko	1524,67	1749,99	1796,19
	gminy miejsko-wiejskie	1360,10	1465,40	1453,16
Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	Ploty*	263,44	-148,57	31,92
	Resko	115,36	119,46	47,24
	gminy miejsko-wiejskie	269,10	154,74	199,79
Zobowiązania ogółem na mieszkańca	Ploty*	312,02	810,22	843,31
	Resko	656,46	1943,59	1870,89
	gminy miejsko-wiejskie	616,80	929,20	1085,23

* Stan ludności z 31 grudnia 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Ploty w latach 2009–2011 oraz danych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej (Gospodarka finansowa).

Wskaźnik transferu bieżącego na jednego mieszkańca (subwencja ogólna i dotacja ogólna) – w badanym okresie transfery bieżące przeznaczone na jednego mieszkańca gminy Ploty były znacznie większe niż średnia tych transferów przypadających na mieszkańców gmin miejsko-wiejskich. W 2009 r. na jednego mieszkańca gminy Ploty przypadało 1764,18 zł transferów bieżących. W 2010 r. kwota wzrosła o 13,79% i wyniosła 2007,50 zł na osobę. Następnie w 2011 r. kwota zmniejszyła się do 1958,61 zł na osobę. Wartości wskaźnika w poszczególnych latach świadczą o dużej zależności gminy Ploty od środków pochodzących z budżetu państwa.

Kolejny wskaźnik poddany ocenie mówi, ile wolnych środków wypracowanych przez gminę przypada na jednego jej mieszkańca. Wskaźnik wolnych środków wypracowanych przez gminę – w 2009 r. na jednego mieszkańca przypadało 263,44 zł nadwyżki operacyjnej, w 2010 r. wystąpił brak nadwyżki operacyjnej (wynik ujemny), co świadczy o pogorszeniu się kondycji finansowej jednostki samorządów terytorialnych. W 2011 r. w gminie na jednego mieszkańca przypadało 31,92 zł nadwyżki operacyjnej.

Wskaźnik przypadających zobowiązań ogółem na jednego mieszkańca – w 2009 r. średnio na jednego mieszkańca gminy miejsko-wiejskiej przypadało 616,80 zł zobowiązań, natomiast na mieszkańca gminy Ploty tylko 312,02 zł, co stanowi 50,59% średniej. W 2010 r. w gmi-

nach miejsko-wiejskich była to kwota 929,20 zł na osobę, a w gminie Płoty 810,22 zł na osobę (87,20% średniej). Natomiast w 2011 r. były to kwoty 1085,23 zł na osobę dla gmin miejsko-wiejskich i 843,31 zł na osobę dla gminy Płoty (77,71% średniej). Rosnąca wartość wskaźnika świadczy o wzroście ponoszonych nakładów inwestycyjnych przez gminę.

Ostatnią grupą są wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych, które zamieszczono w tabeli 8.

Tabela 8

Zestawienie wybranych wskaźników zobowiązań według tytułów dłużnych

Wskaźnik	Gmina	W latach (%)		
		2009	2010	2011
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	Płoty	12,27	29,46	29,94
	Resko	25,20	55,70	54,60
	gminy miejsko-wiejskie	23,90	32,70	37,10
Obciążenie dochodów ogółem, obsługa zadłużenia	Płoty	3,75	2,85	3,29
	gmina Resko	4,20	6,80	10,90
	gminy miejsko-wiejskie	5,00	5,90	8,00
Obciążenie dochodów własnych, obsługa zadłużenia	Płoty	12,37	11,20	11,77
	Resko	10,2	20,1	29,8
	gminy miejsko-wiejskie	13,20	15,90	21,30
Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia	Płoty	93,21	109,34	102,33
	Resko	99,80	104,10	110,90
	gminy miejsko-wiejskie	96,50	101,30	102,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płoty w latach 2009–2011.

Wskaźnik poziom zadłużenia gminy, czyli udziału zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem, kształtuje się na relatywnie niskim poziomie. Ustawodawca przewidział, że łączna kwota długu jednostek samorządów terytorialnych na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów tej jednostki. Na przestrzeni lat 2009–2011 w gminie Płoty dług nie przekroczył 30%, co świadczy o stosunkowo niskim poziomie zadłużenia. Wartość wskaźnika ma jednak tendencje rosnącą, wynikającą ze wzrostu prowadzonych działań inwestycyjnych.

Wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia według ustawy nie może przekraczać 15% wykonanych dochodów ogółem. Wskaźnik ten w gminie Płoty kształtuje się na niższym poziomie niż średni wskaźnik gmin miejsko-wiejskich. Wielkość wskaźnika dla gminy Płoty w latach 2009–2011 potwierdza, że gmina ma relatywnie niski poziom zadłużenia, jest zdolna do regulowania zobowiązań i ma możliwość inwestowania.

Wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia w badanym okresie dla gminy Płoty wynosił w roku 2009 – 12,37%, w 2010 – 11,20%, w 2011 – 11,77%. Średnia wartość tego wskaźnika gmin miejsko-wiejskich wynosiła kolejno 13,20%, 15,90%, 21,30%. Dokonana analiza porównawcza pokazuje, że gmina Płoty ma mniejsze ryzyko wystąpienia niewypłacalności i braku płynności finansowej.

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w badanym okresie wynosił 93,21% w 2009, 109,34% w 2010 i 102,33% w 2011 r. Taka sytuacja oznacza, że tylko w 2009 r. gmina Płoty była w stanie pokryć wydatki bieżące

i obsługę zadłużenia dochodami bieżącymi. W latach 2010–2011 potrzebne było dodatkowe finansowanie. Innym bardzo ważnym wskaźnikiem przydatnym w analizie wskaźnikowej jest wskaźnik płynności finansowej. Wyróżnia się tu wskaźnik płynności w układzie planowanym i rzeczywistym. Zarówno w jednym, jak i drugim układzie wskaźnik dla badanych lat wynosił 1. Ocena gminy Płoty na podstawie obliczonych wskaźników informuje, że gmina ma płynność finansową, odpowiedni i niski poziom zadłużenia, dużą zależność od środków pochodzących z budżetu państwa, małą efektywność inwestycji oraz relatywnie wysoką samodzielność finansową (oprócz roku 2009).

Sytuacja finansowa badanej jednostki finansów publicznych jest stabilna. W gminie są zachowane zdrowe proporcje zarówno w strukturze osiąganych dochodów, jak i wydatków wykonanych. Biorąc pod uwagę fakt, że gmina Płoty jest relatywnie nisko zadłużona, a jej wydatki inwestycyjne są na niskim poziomie, dla dalszego rozwoju zaleca się zwiększenie wydatków inwestycyjnych, a środki potrzebne na ich finansowanie należy pozyskiwać ze źródeł zewnętrznych (kredyty i pożyczki), a także ze środków unijnych. Należy również stale monitorować wzrost wydatków i zadłużenia, aby gmina nie utraciła płynności finansowej i zdolności kredytowej.

Gmina konsekwentnie realizuje swój model strategiczny, korzystając z takich instrumentów, jak wieloletni plan inwestycyjny, strategia rozwoju, wieloletni plan finansowy, lokalny plan rozwoju oraz program rozwoju obszarów wiejskich. Poza tym gmina dla podtrzymania rozwoju musi racjonalnie rozporządzać środkami publicznymi i konsekwentnie trzymać się własnej polityki finansowej.

Podsumowanie

Rozważania, które przedstawiono w artykule, miały na celu przedstawienie i wskazanie sposobów i kierunków oceny sytuacji finansowej jednostki samorządów terytorialnych w ujęciu czasowo-przestrzennym na tle sytuacji ekonomicznej całego sektora jednostek samorządów terytorialnych. Analiza sektora tych jednostek wskazuje na zagrożenia wynikające z wysokiego długu publicznego bliskiego 55%, mimo że zadłużenie samorządu terytorialnego wynosiło jedynie 3% długu publicznego. Taki stan rzeczy w nowej perspektywie unijnej może znacząco zmniejszyć aktywność inwestycyjną wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Działania naszego rządu wskazują, że zmiany w regulacjach dotyczących odkładania składek ZUS do Otwartych Funduszy Emerytalnych mają na celu obniżenie poziomu długu publicznego. Z makroekonomicznego punktu widzenia jest to więc arbitralne przesunięcie części zasobów z inwestycji (poprzez rynek kapitałowy) na konsumpcję (poprzez emerytury). To zła wiadomość dla długoterminowych perspektyw całej gospodarki, choć skala zmian raczej wpłynie ujemnie na bieżące działania gospodarki. Jednostki samorządów terytorialnych w 2012 r. zmniejszają swoje zadłużenie, które przeciętnie wynosiło niedużo (32%), aby w 2014 lub dopiero 2015 r. skorzystać z nowych środków unijnych. W tych jednostkach oczywiście znajdują się te, które mają niższe bądź wyższe zadłużenie, wszystko zależy od możliwości (poziom zadłużenia i dochodów) inwestowania i aplikowania o środki unijne. Jednostki samorządów terytorialnych muszą również zaktualizować swoje strategie rozwoju i zadbać o wzrost dochodów własnych gminy (podatki), aby podołać nowej perspektywie unijnej.

Literatura

- Brezdeń P., Spallek W. (2012), *Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki*, w: *Wpływ innowacyjności na zmiany gospodarki w układach przestrzennych*, red. Z. Ziolo, T. Rachwał, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa–Kraków.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodan M. (2004), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, MUNCIPUUM, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010), *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Edvinson L., Malone M. (2001), *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Filipiak B. (2005), *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Gospodarka finansowa. Sprawozdania z wykonania budżetu. www.bip.ploty.pl/strony/menu/22.dhtml.
- Hybel J. (2010), *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2006*, www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2010_nr86_s29.pdf
- Jastrzębska M. (2009), *Ograniczenia zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Jaworski J. (2009), *Metody analizy finansowej w ocenie budżetu gminy*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” nr 4.
- Kańduła S., Urbaniak J. (2010), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych (przykład Łodzi)*, w: *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Urbańczyk, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą, Bydgoszcz.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kusto B., *Sytuacja finansowa gmin o zróżnicowanym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych*, www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2010_nr81_s167.pdf
- Lukomska-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.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2003), *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa–Rzeszów.
- Marciniak S., Krwawicz M. (2000), *Zrównoważona Karta Wyników jako narzędzie controllingu strategicznego*, „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” nr 7.
- Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow.
- (mz) (2013), *Powiat: zadłużenie samorządów wciąż duże*, www.radiosud.pl/powiat-zadluzenie-samorzadow-wciaz-duze,4064.html (20.05.2013).
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Przybylska J., Kańduła S. (2010), *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego)*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Samorzady przeciw limitom*, „Rzeczpospolita” z 10–11 listopada 2008.
- Sochacka-Krysiak K. (1995), *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2013), *Najbogatsi 2012*, www.wspolnota.org.pl/index.php?id=578 (15.07.2013).
- Wernik A. (2007), *Finanse publiczne. Cele, zadania, uwarunkowania*, PWE, Warszawa.
- Wojtowicz W. (red.) (2003), *Zarysy finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2011, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, www.mf.gov.pl/documents/766655/1598912/1,II_Wsk2009-2011_opis.pdf
www.mojapolisaa.pl/c/document_library/get_file?uuid=0e6ebb49-1eff-4a9a-a1b1-42eebe0d570f&groupId=10122
(dostęp 15.07.2013).

METHODS AND DIRECTIONS OF THE FINANCIAL POSITION OF UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS

Abstract: The article is showing methods and directions of the financial position of units of local self-governments on the example of the commune Fences in the temporary-spatial perspective relating to the economic situation of all units of local self-governments. Analysis shows the financial position of the JST entire sector for strong making conditional on their economic potential what the significant influence on the level of their incomes has. The effected economic analysis is indicating Fences in the commune to the growing debt level, however not exceeding the 60% of a limit, and being located within the limits of the average debt. Investment expenditures are on the rock bottom, for the subsequent development increasing investment expenditures, but needed funds to finance them are making advances to acquire from external sources (credit and loans), as well as from EU centres. One should here also constantly monitor an increase in expenditure and debts so that the commune doesn't lose the financial liquidity and the credit rating. against this background one should state that all units of local self-governments must bring their development strategies up to date and see to it for the height of the own income of the commune (taxes) in order to cope with the EU latest perspective (2014–2020).

Keywords: economic analysis, local self-governments, debt

Translated by Edyta Mioduchowska-Jaroszewicz