



Tom 30/2019, ss. 7–24
ISSN 1644-888X
e-ISSN 2449-7975
DOI: 10.19251/ne/2019.30(1)
www.ne.pwsplock.pl

Jan Hybel

Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI DOCHODOWEJ I ZADŁUŻENIA GMIN W POLSCE

REGIONAL DIFFERENTIATION OF MUNICIPAL BUDGET INCOME AND DEBT IN POLAND

Streszczenie

Opracowanie zawiera analizę sytuacji dochodowej i zadłużenia gmin w Polsce w ujęciu regionalnym w latach 2005, 2010 i 2013-2017. Do oceny gospodarki budżetowej gmin zastosowano analizę wskaźnikową. Dokonano oceny gmin z punktu widzenia: samodzielności dochodowej, samofinansowania wydatków, zdolności do zaciągania kredytów i pożyczek, wielkości nadwyżki operacyjnej, osiągniętego wyniku finansowego oraz poziomu zadłużenia.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono utrzymywanie się znacznych różnicowań sytuacji dochodowej gmin w ujęciu regionalnym oraz coraz większe ich zadłużenie.

Summary

The paper includes the analysis of the income and debt situation of the municipalities in Poland in the regional terms in the years 2005, 2010, and 2013-2017. The ratio analysis method was used in the evaluation of municipal budget management. The author conducted the evaluation of municipalities from the point of view of: income independence, self-financed expenditure, creditworthiness, the value of operational surplus, financial result and debt.

As a result of the research, it was stated that there is significant differentiation of municipalities' financial situation in territorial profile and increasing debt level. Research results confirm that there has

Słowa kluczowe: Samorząd lokalny, budżet, zadłużenie, samodzielność finansowa, analiza finansowa.

been a significant financial differentiation between municipalities from a regional perspective resulting in greater debt.

Key words: local authority, budget, debt, financial independence, financial analysis.

WPROWADZENIE

Gospodarka finansowa gmin obejmuje zespół działań związanych z pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków publicznych przez jej jednostki organizacyjne oraz prowadzenie właściwej polityki dochodowej i wydatkowej. Finanse samorządowe gmin stanowią istotny podmiot sektora finansów publicznych, który warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy i konkurencyjność gmin oraz zabezpiecza sytuację życiową jej mieszkańców. Samorzady terytorialne powinny posiadać zdolność do regulowania zobowiązań, pozyskiwania dochodów i efektywnego wydatkowania posiadanych środków finansowych. Na gospodarkę finansową gmin wpływają takie czynniki jak: decentralizacja zadań publicznych, wzrost korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, głównie z UE oraz wahania koniunktury gospodarczej. To oznacza, że prowadzą działalność warunkach ograniczonych możliwości finansowych z jednej strony i rosnących zadań z drugiej strony.

W celu poznania sytuacji finansowej gmin konieczna jest analiza wielkości dochodów budżetowych i rozmiarów zadłużenia.

Celem opracowania jest przedstawienie w pierwszej części zróżnicowania sytuacji dochodowej gmin w Polsce w ujęciu regionalnym, a w drugiej poziomu zadłużenia gmin, z uwzględnieniem jego przyczyn, zasad i nowych zmian odnośnie dopuszczalnego limitu ich zadłużenia. Opracowanie ma charakter mezo-ekonomiczny pozwalający rozpoznać zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin we wszystkich województwach w różnych przekrojach badawczych oraz w ujęciu dynamicznym.

Przyjęty w opracowaniu okres pozwoli ocenić sytuację finansową gmin w okresie realizacji drugiej i trzeciej perspektywy finansowej w ramach programów UE.

W dotychczasowych badaniach sytuacji finansowej gmin wykorzystuje się metodę wskaźnikową, w większości opartą na 14 wskaźnikach opracowanych

przez Ministerstwo Finansów oraz metody konstrukcji wskaźnika syntetycznego. [Standar A. 2017] [Stanny M., Strzelczyk W 2018], [Adamczyk A., Dawidowicz D. 2016].

W opracowaniu do oceny sytuacji dochodowej przyjęto następujące wskaźniki: udział dochodów własnych w dochodzie ogółem, udział nadwyżki operacyjnej w dochodzie ogółem i wielkość dochodu ogółem na mieszkańca.

W analizie wydatków budżetowych zastosowano 2 wskaźniki: wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i wskaźnik samofinansowania.

Do oceny zadłużenia przyjęto: poziom zobowiązań na mieszkańca i udział zobowiązań do dochodu ogółem.

W opracowaniu wykorzystano dane ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin w Polsce umieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS.

TENDENCJE ZMIAN SYTUACJI DOCHODOWEJ GMIN

W ocenie dochodowej strony budżetu Jednostki Samorządu Terytorialnego ważne jest zbadanie zmian: wielkości dochodu, jego dynamiki i struktury oraz różnicowania przestrzennego. [Podstawka 2005]

Jednym z istotnych wskaźników oceny sytuacji finansowej jest poziom dochodu gminy w przeliczeniu na mieszkańca (tabela 1.)

Tabela 1. Dochody budżetowe ogółem na mieszkańca gminy według województw w zł

Województwo	2010	2013	2015	2016	2017	2017/2010
Dolnośląskie	2935	3277	3587	3998	4405	150,1
Kujawsko-pomorskie	2843	3150	3543	4071	4450	156,5
Lubelskie	2640	2948	3189	3668	3999	151,5
Lubuskie	2847	3154	3442	3880	4308	151,3
Łódzkie	2817	3075	3394	3923	4283	152,0
Małopolskie	2810	2981	3297	3849	4177	148,6
Mazowieckie	2873	3180	3559	4195	4518	157,3
Opolskie	2616	2856	3101	3513	3778	144,4
Podkarpackie	2927	2941	3140	3701	4149	141,7
Podlaskie	2679	3031	3369	3771	4098	153,0

Pomorskie	3040	3346	3693	4368	4858	159,8
Śląskie	2730	2969	3277	3804	4081	149,5
Świętokrzyskie	2988	2999	3199	3693	3955	132,4
Warmińsko-mazurskie	2960	3225	3432	4027	4368	147,6
Wielkopolskie	2699	3026	3307	3982	4376	162,1
Zachodniopomorskie	3038	3496	3744	4236	4642	152,8

Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych.

Z powyższych danych wynika, że we wszystkich regionach stopniowo wzrastały dochody budżetowe gmin. Zwykle w ujęciu nominalnym tempo ich wzrostu było szybsze w okresie dobrej koniunktury a słabsze w okresie złej. Aby zmniejszyć oddziaływanie cyklu koniunkturalnego na finanse publiczne według [Owsiak S. 2011] należy utworzyć fundusz stabilizacyjny Najniższym dochodem na mieszkańca w 2010 r. dysponowały gminy w województwach: lubelskim i opolskim, a w 2017 r. w opolskim i świętokrzyskim, a najwyższym w pomorskim i zachodnio-pomorskim zarówno w 2010 r. jak i w 2017 r. W badanym okresie rozpiętości w poziomie dochodu na mieszkańca województw lubelskiego i pomorskiego znacznie się zwiększyły z 400 zł do 859 zł. Najwyższy przyrost dochodów budżetowych na mieszkańca miał miejsce w gminach województw: wielkopolskiego i pomorskiego. To może oznaczać, że władze gminy w tych województwach w większym stopniu wykorzystują fundusze UE.

Na pewną stabilizację sytuacji finansowej gmin wskazuje również fakt, że zarówno w 2010 r. jak i 2017 r. powyżej średniej krajowej było 8 województw.

Poziom dochodu budżetu gmin na mieszkańca nie może być jedynym wskaźnikiem oceny gospodarki finansowej gmin, ze względu na to, że nawet w gminach o jednakowym poziomie dochodu występują zróżnicowane potrzeby mieszkańców, odmienne położenie i specyfikę gmin.

W opinii osób zajmujących się finansami publicznymi lepszym wskaźnikiem oceny budżetu JST jest wielkość nadwyżki operacyjnej [Kosek-Wojnar 2007].

Nadwyżka operacyjna według [Drezden P., Spallek W. 2012] jest określana jako najbardziej syntetyczny miernik sytuacji finansowej gmin i stanowi różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi..

Im ona jest wyższa tym samorząd ma większe możliwości zrealizowania swoich planów.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych dochody bieżące są to dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi, a wydatki bieżące to wydatki budżetowe nie będące wydatkami majątkowymi.

Kształtowanie się wielkości nadwyżki operacyjnej w gminach przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Przeciętny poziom nadwyżki operacyjnej w gminach wg województw

Województwo	Nadwyżka operacyjna na gminę w tys. zł.			Udział nadwyżki operacyjnej w dochodzie ogółem w %		
	2007	2010	2017	2007	2010	2017
Dolnośląskie	4204	1858	4895	11,2	15,9	9,9
Kujawsko-Pomorskie	2364	2127	2242	10,6	7,4	9,3
Lubelskie	2364	1530	2473	11,1	5,5	8,2
Lubuskie	2225	684	3259	9,1	2,3	8,9
Łódzkie	3331	2552	4090	14,7	8,6	10,2
Małopolskie	3475	3138	5250	11,6	8,1	9,4
Mazowieckie	4564	3124	4857	18,5	10,3	10,7
Opolskie	2930	997	3414	10,8	3,0	7,4
Podkarpackie	3018	3241	3865	11,4	16,2	8,4
Podlaskie	1528	1384	2592	9,9	7,1	8,7
Pomorskie	4176	3543	5021	12,2	8,1	8,6
Śląskie	5008	2874	4996	13,8	6,3	9,4
Świętokrzyskie	2643	1495	3311	11,6	4,6	9,3
Warmińsko-Mazurskie	2173	976	3140	8,1	2,9	7,3
Wielkopolskie	3918	2650	5731	14,6	8,0	10,9
Zachodniopomorskie	2315	1622	4261	9,3	4,8	9,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie; GUS Bank Danych Lokalnych.

W latach 2007-2010 wartość nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na gminę zmniejszyła się w większości województw, z wyjątkiem podkarpackiego, głównie z powodu pogorszenia się koniunktury gospodarczej w okresie kryzysu 2007-2008. Wartość nadwyżki operacyjnej zwiększała się we wszystkich województwach i w 2017 r. i jej wartość była największa w gminach województwa wielkopolskiego i małopolskiego, a najmniejsza w kujawsko-pomorskim i lubelskim.

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodzie budżetowym gmin wahał się od 3 do 16% i był w 2017 r. najniższy w województwach: warmińsko-mazurskim i opolskim a najwyższy w wielkopolskim i mazowieckim.

W 2017 roku nadwyżką operacyjną dysponowało 2355 gmin a nie miała jej 58, czyli 2,4% gmin w Polsce a to oznacza, że aby pokryć bieżące potrzeby muszą wyprzedawać majątek samorządowy lub zaciągać pożyczki. W 2017 r. poziom nadwyżki operacyjnej w gminach był najwyższy w województwie wielkopolskim i pomorskim a najniższy w kujawsko-pomorskim i podlaskim. Do najbogatszych gmin w Polsce należą: Kleszczów 31,9 tys. zł na mieszkańca i Rzaśnia 8,5 tys. (łódzkie), a do najbiedniejszych: Potok Górny 406 zł (lubelskie) i Przytuły 437 zł (podlaskie).

Nadwyżka operacyjna nie daje pełnej informacji o kondycji gospodarki finansowej gminy bowiem nie uwzględnia dochodów i wydatków majątkowych oraz strony przychodowej i rozchodowej budżetu To oznacza, że analizę sytuacji finansowej gmin należy oprzeć na rzeczywistych przepływach. środków finansowych między gminą a innymi podmiotami [Owsiak 2011].

W ocenie sytuacji finansowej gmin ważne jest zbadanie wskaźników udziału dochodów bieżących i dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem.

Dochody bieżące stanowią te dochody, które gromadzone są w sposób systematyczny i stały.

Stanowią one dominującą część dochodów budżetowych gmin, a to oznacza, że dochody ze sprzedaży majątku oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności są jedynie uzupełniającym źródłem zasilania budżetu.

W analizowanym okresie wskaźnik udziału dochodów bieżących gmin w dochodach budżetowych zwiększył się w większości województw, z wyjątkiem podkarpackiego i dolnośląskiego i miał w 2017 r. najwyższą wartość w województwie świętokrzyskim i wielkopolskim (tabela 3).

Tabela 3. Udział dochodów bieżących i dochodów własnych gmin w dochodach budżetowych ogółem według województw w %

Województwo	Wsk. dochodów bieżących		Wsk. dochodów własnych.	
	2010	2017	2010	2017
Dolnośląskie	98,7	93,8	55,6	53,3
Kujawsko-Pomorskie	90,8	96,2	42,1	39,3
Lubelskie	88,8	95,1	31,3	32,3

Lubuskie	86,3	93,9	44,9	46,2
Łódzkie	88,0	95,8	46,4	46,5
Małopolskie	89,5	96,4	37,3	38,2
Mazowieckie	91,0	95,7	49,4	45,9
Opolskie	89,4	96,5	47,8	47,9
Podkarpackie	98,7	93,9	33,1	33,9
Podlaskie	89,4	95,7	37,9	37,0
Pomorskie	86,9	94,5	40,4	37,8
Śląskie	88,1	95,5	53,8	51,1
Świętokrzyskie	86,5	96,8	35,1	36,4
Warmińsko-Mazurskie	89,1	94,8	44,8	39,9
Wielkopolskie	93,1	96,6	49,6	45,4
Zachodniopomorskie	90,0	93,1	51,3	52,2

Źródło: jak w tabeli 2.

Więszą stabilność wykazuje wskaźnik udziału dochodów własnych gmin w dochodzie budżetowym ogółem. Wskaźnik ten jest uważany powszechnie za miarę samodzielności finansowej gmin. W analizowanym okresie udział dochodów własnych gmin zwiększył się w 8 województwach, natomiast w pozostałych był spadek.

Dane tabeli 3 wskazują na znaczne zróżnicowanie regionalne gmin w zakresie ich samodzielności finansowej, od 32% w lubelskim do 53% w dolnośląskim. To oznacza, że utrzymuje się nadal niska samodzielność finansowa gmin szczególnie w regionach wschodnich, a więc na obszarach o niższym rozwoju infrastruktury, przemysłu i usług oraz rozdrobnionym rolnictwie. Również położenie peryferyjne gmin ogranicza potencjał dochodowy i powoduje obniżenie możliwości inwestycyjnych [Standar A. 2017]. Z analizy przestrzennego zróżnicowania poziomu dochodów budżetowych wynika, że wysokie dochody gmin nie są efektem dużej zaradności władz samorządowych, lecz uwarunkowane są historyczną lokalizacją kapitału, stanem infrastruktury, bliskością dużych aglomeracji oraz atrakcyjnością turystyczną. Do podobnych stwierdzeń dochodzą także autorzy badający sytuację dochodową gmin wiejskich [Satoła 2010].

W ocenie sytuacji finansowej gmin istotne znaczenie posiada wielkość i struktura wydatków budżetowych, która pozwala ustalić w jakim stopniu środki budżetowe są przeznaczane na rozwiązywanie problemów bieżących a w jakim na rozwój gospodarczy gminy, jej konkurencyjność oraz promocję.

Do oceny tej strony gospodarki budżetowej gmin przyjęto wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i wskaźnik samofinansowania.

Wskaźnik samofinansowania obliczono dzieląc dochody majątkowe razem z nadwyżką operacyjną przez wydatki majątkowe.

Wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem pozwala ocenić zaangażowanie samorządu lokalnego w działalność inwestycyjną

W badanym okresie we wszystkich województwach znacząco wzrastał udział wydatków majątkowych, który w 2010 r. utrzymywał się na poziomie 23-28%, natomiast w 2017 r. zmniejszył się do 12-17% (tabela 4.). Spadek ten był wynikiem rosnącego udziału wydatków bieżących.

Tabela 4. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i wskaźnik samofinansowania gmin według województw w %

Województwo	Wsk. wydatków majątkowych		Wsk. samofinansowania	
	2010	2017	2010	2017
Dolnośląskie	23,5	17,3	101,9	91,5
Kujawsko-pomorskie	23,3	13,1	62,5	99,4
Lubelskie	26,4	13,3	55,7	98,8
Lubuskie	28,5	14,1	50,5	102,6
Łódzkie	26,1	15,1	73,5	93,9
Małopolskie	23,9	12,9	71,8	101,4
Mazowieckie	24,5	15,9	73,6	92,4
Opolskie	25,6	11,9	51,6	91,6
Podkarpackie	26,4	15,7	105,8	90,6
Podlaskie	24,8	15,2	55,8	92,7
Pomorskie	24,1	14,9	65,4	93,4
Śląskie	23,7	13,7	71,7	106,9
Świętokrzyskie	27,8	11,9	55,3	100,8
Warmińsko-mazurskie	26,6	13,6	52,7	89,7
Wielkopolskie	27,4	16,5	58,8	84,8
Zachodniopomorskie	23,0	11,8	56,5	131,6

Źródło: jak w tabeli 2.

W 2010 roku wartość wskaźników samofinansowania przekroczyła 100% tylko w dwóch województwach: dolnośląskim i podkarpackim, natomiast w pięciu w 2017 r, a to oznacza, że gminy mogły z własnych środków finansować zadania inwestycyjne. W pozostałych województwach były na poziomie 50-70%

w 2010 r. i 85-99% w 2017 r. Najwyższą zdolnością do samofinansowania w 2017 r. charakteryzowały się gminy w woj. zachodniopomorskim i śląskim.

W roku 2017 r. samodzielność finansowa gmin znacznie wzrosła, z wyjątkiem podkarpackiego i dolnośląskiego i wahała się wokół 85-106 %. Podwyższenie wskaźników samofinansowania wystąpiło w 14 województwach i mogło być spowodowane znacznym korzystaniem z funduszy unijnych przez samorządy lokalne.

Gminy w pięciu województwach posiadały wystarczającą ilość środków własnych, a najwięcej w woj. zachodniopomorskim.

WYNIKI BUDŻETOWE GMIN I ICH ZADŁUŻENIE

W ocenie sytuacji finansowej gmin ważna jest analiza równowagi budżetowej czyli wyniku finansowego.

Do oceny zróżnicowania sytuacji finansowej gmin w ujęciu regionalnym przyjęto dwa wskaźniki; średni poziom deficytu/nadwyżki budżetowej w gminie i relację wyniku finansowego do dochodu ogółem. W 2005 r. deficyt budżetowy miały gminy w sześciu województwach; łódzkiego, mazowieckiego, małopolskiego, lubuskiego, dolnośląskiego i pomorskiego, w 2010 r. we wszystkich województwach, natomiast w 2017 r. gminy w dwunastu województwach, a tylko w czterech występowała nadwyżka budżetowa. (tabela 5.) W 2017 r. największy deficyt budżetowy miały gminy w województwach wielkopolskim, dolnośląskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim..

Tabela 5. Średnia wielkość nadwyżki/deficytu budżetowego w gminie oraz ich udział w dochodzie ogółem według województw

Województwo	Nadwyżka/deficyt na jedną gminę w tys. zł.			Udział nadwyżki./deficytu w dochodzie ogółem w %		
	2005	2010	2017	2005	2010	2017
Dolnośląskie	-307,3	-4596,3	-736,1	-1,0	-1,5	-11,3
Kujawsko-Pomorskie	150,1	-3653,1	-19,3	0,8	-0,1	-9,9
Lubelskie	300,7	-3720,3	-46,5	1,7	-0,2	-13,3
Lubuskie	-138,9	-4637,1	381,9	-0,7	1,0	-15,7
Łódzkie	-127,7	-2199,0	-376,3	-0,7	-0,9	-7,4
Małopolskie	-224,9	-3201,1	100,2	-0,9	-0,2	-8,3
Mazowieckie	-422,1	-2098,5	-558,6	-1,2	-1,2	-6,9
Opolskie	452,9	-4291,4	-460,1	2,0	-1,0	-12,7

Podkarpackie	136,7	-3490,2	-697,5	0,6	-1,5	-9,7
Podlaskie	121,9	-2750,1	-293,2	0,6	-1,1	-14,0
Pomorskie	-289,6	-4411,3	-583,7	-1,1	-1,0	-10,1
Śląskie	226	-3277,5	-133,5	0,7	-0,3	-7,2
Świętokrzyskie	129,2	-4651,3	39,2	0,9	-0,1	-14,6
Warmińsko-Mazurskie	19,6	-4842,4	-618,1	0,1	-1,4	-14,4
Wielkopolskie	199,8	-3469,7	-1350,4	0,9	-2,6	-10,4
Zachodniopomorskie	218,4	-3832,8	1807,3	1,0	-3,8	-11,4

Źródło: jak w tabeli 2.

Wskaźniki udziału deficytu budżetowego w dochodach ogółem były najwyższe w 2010 r. i wahały się od -6,9% w województwie mazowieckim do 15,7% w lubuskim. Spadek deficytu budżetowego we wszystkich województwach był największy w 2017 r., a jego udział w dochodzie ogółem był najniższy w województwach świętokrzyskim, małopolskim i śląskim natomiast najwyższy w zachodniopomorskim i wielkopolskim.

Przedstawione w tabeli 5 dane dla 2017 r. wskazują na dużą rozpiętość w poziomie deficytu budżetowego gmin między województwami, od 19 tys. zł w woj. kujawsko-pomorskim do 1350 tys. zł w wielkopolskim

Pogorszenie sytuacji finansowej gmin we wszystkich regionach było wynikiem zarówno oddziaływania zjawisk kryzysowych w gospodarce, jak i podjęcia przez samorządy realizacji nowych zadań inwestycyjnych podjętych w ramach instrumentów pomocowych w latach 2007-2013.

W badanym okresie wynik budżetów gminnych był w trzech latach dodatni a w dwóch ujemny. Liczba gmin z nadwyżką budżetową była najwyższa w latach 2016 i 2015, a z deficytem w latach 2014 i 2017. Istnienie gmin z deficytem świadczy, że samorządy nie są w stanie zrównoważyć dochody i wydatki a jedynie starają się spełniać obowiązek równoważenia budżetu w części operacyjnej (bieżącej).

Deficyt w wielu jednostkach samorządowych wynikał głównie z dużych wydatków związanych z realizacją projektów unijnych.

Tabela 6. Wskaźniki sytuacji finansowej gmin w Polsce

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Nadwyżka/deficyt w mln zł	601	-521	1 723	3 620	-795
Liczba gmin z:	1 436	1 163	1 748	1 924	1 166
– nadwyżką	977	1 250	664	488	1 246
– deficytem	0,8	-0,6	2,0	3,6	-0,7
Wynik budżetu do dochodu w %					
Wynik operacyjny na gminę tys... zł	2 961	3 266	3 523	4 181	4 201

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2017. Warszawa 2018.

Zadłużenie stanowi kolejny, istotny wskaźnik charakteryzujący sytuację finansową gmin. Według ustawy o finansach publicznych kwota zadłużenia nie mogła być większa od 60% wykonanego dochodu gmin. Ta zasada obowiązywała do 2013 r. Ponadto łączna kwota spłat rat i odsetek od kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz udzielonych gwarancji i poręczeń nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych gminy [Hałaburda 2011].

Tabela 7. Wskaźniki poziomu zadłużenia gmin w latach 2005, 2010 i 2014-2017

Rodzaj wskaźnika	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Zadłużenie ogółem w mln. zł.	8067	17137	26436	25428	23863	24838
Dynamika zadłużenia	100,0	212,4	327,7	315,2	293,6	307,9
Zadłużenie do dochodu ogółem w %	17,6	22,8	31,3	29,0	23,4	22,3
Udział w zadłużeniu kredytów i pożyczek w %	86,9	84,2	85,8	88,2	93,4	99,1
Udział zadłużenia. w papierach wartościowych. w %	10,8	11,9	13,0	10,8	5,7	0,7
Udział gmin o wsk. zadłużenia. pow. 20%	33,1	43,1	50,6	64,0	59,3	48,1
Udział zadłużenia długookresowego w %	92,8	93,6	95,1	98,8	98,4	97,9
Zadłużenie na jedną gminę w mln. zł.	3,4	7,1	10,7	10,3	9,6	10,0
Zadłużenie na mieszkańca w zł..	318,3	324,0	330,9	352,7	573,7	646,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Ministerstwo Finansów. Sprawozdania roczne z wykonania budżetu JST w latach 2005-2017. (<http://www.mf.gov.pl/>)

W badanym okresie wielkość zadłużenia gmin ogółem zwiększała się do 2014 r., na w następnych latach był spadek, W 2017 r. zobowiązania gmin ogółem wyniosły 24,8 mld zł. Poziom zadłużenia na mieszkańca gminy zwiększył się ponad dwukrotnie z 318,3 do 646,5 zł, natomiast średnie zadłużenie gmin wzrastało do 2014 r., a w następnych latach było stabilne na poziomie 10 mln zł. W analizowanym okresie wskaźnik zadłużenia gmin zwiększył się z 17,6 do 31,3% a następnie obniżył się do 22,3%. Udział gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 20% zwiększył się z 33,1 do 48,1%. W 2017 r. najbardziej na jednego mieszkańca zadłużonymi gminami były: Ostrowice (18,6 tys. zł) i Rewal (14,4 tys. zł) w woj. zachodniopomorskim.

Gminy zadłużały się głównie przez zaciąganie kredytów i pożyczek, bowiem ich udział w zadłużeniu ogółem zwiększył się w badanych latach z 87% do 99%, natomiast zadłużenie z tytułu papierów wartościowych zmniejszyło się z 13% do 0,7%.

Coraz większe zadłużenie gmin zostało spowodowane głównie przez:

- Realizację dużych rozmiarów inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
- Przeszacowanie zaplanowanych dochodów;
- Zawieranie umów z instytucjami finansowymi poza sektorem bankowym,
- Rozszerzenie zadań wykonywanych przez samorzady lokalne;
- Obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych;
- Spadek dynamiki wzrostu dochodów w okresie słabszej koniunktury.

W ocenie gospodarki budżetowej gmin ważna jest również analiza wyniku finansowego i zadłużenia w różnych typach gmin (tabela 8).

Tabela 8. Wybrane wskaźniki sytuacji finansowej w różnych typach gmin w Polsce

Wyszczególnienie	Rok	Gminy wiejskie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Liczba gmin z nadwyżką lub deficytem	2013	944/627	148/91	343/259
	2017	767/788	111/125	288/333
Nadwyżka operacyjna na mieszkańca w zł.	2010	240,5	97,3	154,7
	2017	433,4		371,3
Zobowiązania ogółem na mieszkańca w zł.	2010	790,0	907,8	929,2
	2017	875,1		968,2
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w %.	2010	26,9	32,4	32,7
	2017	19,6	19,8	22,7
Udział gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 20% w %.	2013	64,0	83,3	81,6
	2017	62,2	43,7	58,3

Źródło: Jak w tab. 6.

Z przedstawionych powyżej wskaźników wynika, że najkorzystniejsza sytuacja finansowa występuje w gminach wiejskich. W 2017 r. nadwyżkę budżetową uzyskało 49,3% gmin wiejskich, 47,0% gmin miejskich i 46,4% miejsko-wiejskim. Gminy wiejskie osiągnęły znacznie większą nadwyżkę operacyjną przypadającą na mieszkańca oraz mniejszy poziom zadłużenia ogółem, zarówno na mieszkańca, jak i w odniesieniu do dochodu. Jedynie udział gmin wiejskich mających dług powyżej 20% był wyższy niż w pozostałych typach gmin.

Powyższe stwierdzenia potwierdzają się także w innych badaniach [Kluza K. 2017].

NOWE ZMIANY REGULUJĄCE POZIOM ZADŁUŻENIA GMIN

Rosnące zadłużenie finansów publicznych zmusza Rząd do poszukiwania sposobów jego zmniejszenia. Jednym z nich jest zastosowanie procedur ostrożnościowych wobec wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

W celu obniżenia długu publicznego Ministerstwo Finansów podjęło działania prowadzące do stopniowych ograniczeń zdolności jednostek samorządu lokalnego do zaciągania zobowiązań. Są to głównie regulacje prawne zmuszające JST do obniżania nadmiernego zadłużenia i przeciwdziałania narastaniu długu. Dotychczas obowiązujące przepisy prawne stwarzają możliwości nadmiernego zadłużenia gmin o słabej kondycji finansowej a ograniczają gminom będącym w dobrej sytuacji finansowej. Ponadto samorządy mogą ukrywać

faktyczne zadłużenie zawierając różnego rodzaju umowy w ramach partnerstwa publiczno-prawnego.

Nowe regulacje prawne zostały zapisane w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku. Od stycznia 2014 r. została wdrożona koncepcja indywidualnych wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, opartych na nadwyżce operacyjnej. Indywidualny wskaźnik zadłużenia stanowi relację dochodu bieżącego plus dochód ze sprzedaży majątku, minus wydatki bieżące do dochodu budżetowego ogółem, liczoną na podstawie danych będących średnią z ostatnich 3 lat. To oznacza, że wartość spłaty zobowiązań plus koszty obsługi długu do dochodu ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej dochodu bieżącego plus wartości sprzedaży majątku minus wydatki bieżące do dochodu ogółem. To rozwiązanie pozwoli jednostkom samorządowym o dobrej kondycji finansowej zwiększyć zadłużenie, a słabym te możliwości ograniczyć.

Od 2011 r. obowiązuje JST zasada zrównoważonego budżetu bieżącego, która oznacza wprowadzenie reguły która mówi, że dług powinien być związany tylko realizacją określonej inwestycji. Natomiast wydatki budżetowe JST mogą być wyższe niż dochody budżetowe powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Od 2009 r. obowiązuje rozszerzona interpretacja istoty kredytu i pożyczki, obejmująca umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy leasingu w których ryzyko i korzyści zostały przypisane do korzystającego z określonej rzeczy.

Do 2013 roku obowiązywał limit ogólnego zadłużenia stanowiący 60% dochodów ogółem. Ponadto Ministerstwo Finansów zaproponowało samorządom obniżenie deficytu budżetowego do 4% w 2012 r., 3% w 2013 r., 2% w 2014 r. i 1% w 2015 r.

Od stycznia 2019 r. obowiązują nowe zasady zmniejszania zadłużenia, takie jak:

- możliwość restrukturyzacji zadłużenia poprzez spłatę istniejącego długu nowym długiem, ale o niższych kosztach jego obsługi.
- możliwość wcześniejszej spłaty zadłużenia w sytuacji, gdy samorząd ma wolne środki finansowe ze zwrotu udzielonej pożyczki i nadwyżki budżetowej z lat poprzednich,
- wszystkie zobowiązania zostały objęte koniecznością uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej,

- limitem zadłużenia zostały objęte wszystkie wydatki związane z obsługą długu,
- przy wyliczaniu wskaźnika zadłużenia nie jest brany pod uwagę dochód ze sprzedaży majątku, ale może on być wykorzystany do wcześniejszej spłaty zadłużenia,
- oparcie wyliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na danych z wykonania budżetu, a nie na podstawie planowanego,
- wydłużenie limitu spłaty zadłużenia z 3 do 7 lat.

Samorządy mogą się zadłużać pod warunkiem, że są w stanie co roku obsługiwać zadłużenie.

Przedstawione powyżej zmiany obok pozytywnych efektów mogą wywołać negatywne skutki w postaci wzrostu zadłużenia tych samorządów, które korzystały wcześniej z możliwości ukrywania długów, mogą zmniejszyć wydatki inwestycyjne, wstrzymać realizację projektów rozpoczętych, zmniejszyć możliwości wykorzystania środków finansowych z Unii Europejskiej, pogorszyć sytuację finansową w jednostkach o wysokim udziale wydatków sztywnych oraz spowolnić rozwój społeczno-gospodarczy.

Niektóre gminy ukrywają część zadłużenia gdy;

- zawierają umowy charakteryzujące się odroczonymi terminami spłaty długu,
- w ramach partnerstwa publiczno-prawnego przekazują podmiotom prywatnym do realizacji zadania o charakterze publicznym.
- wykorzystują umowy ze spółkami komunalnymi, które przejmują zadłużenie [Langer M., 2014]

Jednym ze sposobów racjonalizacji wydatków oraz efektywniejszego zarządzania finansami gminy jest wprowadzenie w miejsce budżetu tradycyjnego budżetu obywatelskiego. Istotą budżetu zadaniowego jest sporządzenie planu wydatków w okresie trzech lat, z podziałem na funkcje, zadania, podzadania i działania. W każdym zadaniu określone są cele i mierniki jego realizacji. Budżet zadaniowy dla samorządu terytorialnego jest łatwiej zbudować niż na szczeblu kraju, ponieważ jest mniej zadań i są prostsze, jest mniej środków finansowych oraz łatwiej określić efekty ich wykorzystania.

Przechodzenie gmin na budżetowanie zadaniowe ma wiele zalet w porównaniu z podejściem tradycyjnym, takich jak:

- Większa przejrzystość procedur i podział obowiązków w zakresie realizacji poszczególnych zadań i podzadań oraz odpowiedzialność podmiotów za ich realizację;

- Lepsze zarządzanie finansami, ukierunkowanymi na określone cele;
- Lepsza alokacja zasobów finansowych i rzeczowych;
- Ograniczona możliwość powiększenia zadłużenia w celu sfinansowania rosnących wydatków bieżących;
- Możliwość dokładnego określenia kosztów realizacji zadań i efektywności;
- Ograniczenie sprzedaży majątku gminy w celu pokrycia wydatków bieżących.

PODSUMOWANIE

Celem opracowania była próba oceny zróżnicowania sytuacji dochodowej i zadłużenia W badanym okresie gminy we wszystkich województwach charakteryzowały się wysokim poziomem i dynamiką wzrostu dochodów budżetowych, zarówno ogółem jak i na jednego mieszkańca. Samodzielność finansowa gmin jest nadal niska i zróżnicowana przestrzennie od najniższego poziomu 32-34% w województwach: lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim do 52-54% w dolnośląskim i zachodniopomorskim. W 2017 r. było 8 województw w których gminy osiągnęły wyższe wskaźniki samodzielności w porównaniu do roku 2010.

Wartość nadwyżki operacyjnej i jej udział w dochodzie ogółem zwiększyła się we wszystkich województwach. W 2017 r. najwyższą nadwyżką operacyjną dysponowały gminy w woj. wielkopolskim i pomorskim.

Samodzielność finansowa samorządów wzrosła z wyjątkiem gmin woj. dolnośląskiego i podkarpackiego. Gminy w pięciu województwach mogły z własnych środków finansować działalność inwestycyjną W strukturze wydatków budżetowych gmin we wszystkich regionach dominowały wydatki bieżące gospodarki budżetowej gmin w Polsce w ujęciu regionalnym.

Wyższa dynamika wzrostu wydatków niż dochodów spowodowała pojawienie się deficytu budżetowego gmin we wszystkich regionach oraz zwiększenie jego wartości zarówno w przeliczeniu na mieszkańca jak i udziału w dochodzie budżetowym ogółem.

Udział gmin z deficytem budżetowym zwiększył się z 41% w 2013 r. do 52% w 2017 r. Rosnący deficyt budżetowy i chęć pozyskiwania coraz większych środków unijnych do realizacji nowych zadań inwestycyjnych są głównymi przyczynami zadłużenia. Zadłużenie gmin w 2017 r w stosunku do 2005 r.

w przeliczeniu na mieszkańca wzrosło dwukrotnie, a trzykrotnie w ujęciu przeciętnym na gminę.

Nowe zmiany w finansach samorządowych dyscyplinują wielkość zadłużenia, zmniejszają swobodę zadłużenia i aktywność jednostek samorządowych na rynkach finansowych oraz oznaczają przerzucenie na samorządy lokalne odpowiedzialności za rosnący państwowy dług publiczny.

Wybór przez samorząd gminy instrumentu dłużnego powinien być poprzedzony analizą zdolności jednostki samorządowej do jego spłaty, kosztów, które będą w przyszłości oraz rozmiarami ryzyka. Właściwy wybór instrumentu dłużnego z przeznaczeniem nie na cele bieżące tylko inwestycyjne może być efektywnym i prorozwojowym narzędziem gospodarowania finansami gminy.

LITERATURA

Adamczyk Adam, Dawidowicz Dawid. 2016. Wartość inflacyjnych wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego. *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 125, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu szczecińskiego.

Drezden Paweł, Spallek Waldemar. 2012: Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki. *Prace Komisji Geografii Przemysłu*, Warszawa, Kraków, nr 19.

Gonet Wojciech. 2006. Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego. *Monografie i opracowania*. Wyd. SGH, Warszawa.

Hałaburda Dorota, 2011. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 91.

Kluza Krzysztof, 2017: Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – koniec wpływu spowolnienia gospodarczego?, *Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska*, Lublin, Vol 51 nr 4.

Kosek-Wojnar Maria, Surówka Krzysztof, 2007 *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. PWN, Warszawa.

Langer Mateusz, 2014: Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego-próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 4, ISSN.

Owsiak Stanisław. 2011. Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu. PWE, Warszawa.

Podstawka Marian, 2005. *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*. Wyd. SGGW, Warszawa.

Satoła Łukasz, 2010: Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2006-2008. *Scientarium Polonorum ACTA Ekonomia*. nr 9 (2) Wyd. SGGW, Warszawa.

Standar Aldona, 2017. Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS. *Wieś i Rolnictwo*, nr 2(175).

Stanny Monika, Strzelczyk Wojciech. 2018: *Kondycja finansowa samorządu lokalnego a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*. IRWIR PAN. Wyd. Scholar.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2017, Ministerstwo Finansów, Warszawa.