

KONDYCJA FINANSOWA GMIN W WARUNKACH ZMIENNEJ KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ

Łukasz Satoła✉

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Abstrakt. Celem niniejszego artykułu jest ocena kondycji finansowej gmin na tle zmiennej koniunktury gospodarczej. Zastosowano analizę wskaźnikową oraz analizę korelacji zmiennych, do których wykorzystano wskaźniki budżetowe. Wykazano pogorszenie się sytuacji finansowej gmin w okresie 2008-2012 związane ze spowolnieniem tempa wzrostu PKB. Analiza wskaźników dowiodła, że kryzys finansowy najbardziej negatywnie oddziaływał na finanse samorządów w latach 2009-2010, natomiast w późniejszym okresie nastąpiły działania dostosowawcze. Znacząco zmalała samodzielność finansowa gmin oraz ich skłonność do inwestowania. Skutki kryzysu najwcześniej i najmocniej odczuły największe miasta ze względu na duże uzależnienie ich budżetów od własnych dochodów podatkowych. Potwierdzeniem tego związku była również analiza korelacji między bieżącymi dochodami a nadwyżką operacyjną samorządów.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, gmina, analiza wskaźnikowa, koniunktura, samorząd terytorialny

WPROWADZENIE

Wśród pożądanych cech właściwie działającego systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma zapewnienie jego stabilności oraz wydajności w długim okresie. Stabilność i pewność źródeł finansowania znacząco determinują zakres i poziom usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zadań obligatoryjnych i fakultatywnych, wynikających z odpowiednich

unormowań prawnych. Brak przewidywalnych środków finansowych, którymi będą dysponować samorządy, może powodować niepożądane zjawiska zarówno w obszarze realizacji przypisanych im zadań, jak i w odniesieniu do budżetu (np. powstawanie deficytu, wzrost kosztów obsługi zadłużenia).

Kryzys finansowy oraz gospodarczy, przejawiający się między innymi spowolnieniem tempa wzrostu PKB, był przyczyną trudności w sferze finansów publicznych. Znalazło to odzwierciedlenie głównie w kondycji finansowej budżetu państwa, a w konsekwencji powodowało negatywne reperkusje również w obszarze finansów samorządowych.

Występujące w ostatnim okresie zjawiska kryzysowe w gospodarce oddziałują na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Ich skutki są wyraźnie widoczne w sytuacji finansowej jednostek tego sektora (Paulais, 2009; Kogut-Jaworska i in., 2011).

MATERIAŁ I METODY

Celem artykułu jest przedstawienie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i jej zmian w okresie wahań koniunktury gospodarczej. Jako materiał źródłowy wykorzystano dane ze sprawozdań finansowych gmin, sporządzanych według metodyki i na potrzeby bazy prowadzonej przez Ministerstwo Finansów.

W literaturze przedmiotu brak jednolitej definicji pojęcia kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Na potrzeby opracowania przyjęto, że oznacza ono

✉ dr inż. Łukasz Satoła, Zakład Ekonomiki i Finansów Przedsiębiorstw, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, Poland, e-mail: lsatola@ar.krakow.pl

zdolność do realizowania powierzonych zadań publicznych oraz pobudzania procesów rozwoju terytorialnego. Doprecyzowanie to nawiązuje do opinii innych autorów, którzy stwierdzili, że kondycja finansowa może być traktowana jako sytuacja generowania dochodów gwarantujących realizację bieżących potrzeb oraz umożliwiających prowadzenie inwestycji zaspokajających rosnące potrzeby wspólnot lokalnych (Klepacki i Kusto, 2009).

Zakres czasowy prowadzonych analiz obejmuje okres od 2008 do 2012 roku. Badaniem objęto wszystkie polskie jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym (2479 gmin), z zastosowaniem grupowania jednostek zgodnie z metodyką Ministerstwa Finansów na gminy: wiejskie (1571), miejsko-wiejskie (602), miejskie (241), miasta na prawach powiatu (53) oraz metropolie¹ (12). Analizie poddano następujące wskaźniki budżetowe: udział dochodów własnych w dochodach ogółem, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne, udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem oraz wskaźnik samofinansowania. W celu określenia zmienności wskaźników budżetowych w warunkach niestabilnej koniunktury poddano je analizie dynamicznej. Ponadto dla określenia zależności między wskaźnikami przeprowadzono rachunek korelacji.

WYNIKI BADAŃ

Analiza gospodarki finansowej JST odgrywa dużą rolę z dwóch powodów. Jest ona determinantą zachodzących procesów wzrostu i rozwoju samorządu, a zarazem stanowi syntetyczną ilustrację aktualnego poziomu rozwoju gospodarczego danej jednostki (gminy, powiatu, województwa).

W literaturze przedmiotu brak jednomyślności w sposobie definiowania kryzysu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast za kryzysowy uznawany jest stan, w którym (Kogut-Jaworska, 2008):

- utrzymuje się permanentna nierównowaga budżetowa oznaczająca nadwyżkę wydatków nad dochodami, w wyniku której władze samorządowe utraciły elastyczność budżetową,

¹ Za metropolie w sprawozdawczości finansowej JST uznaje się 12 największych miast wojewódzkich w Polsce.

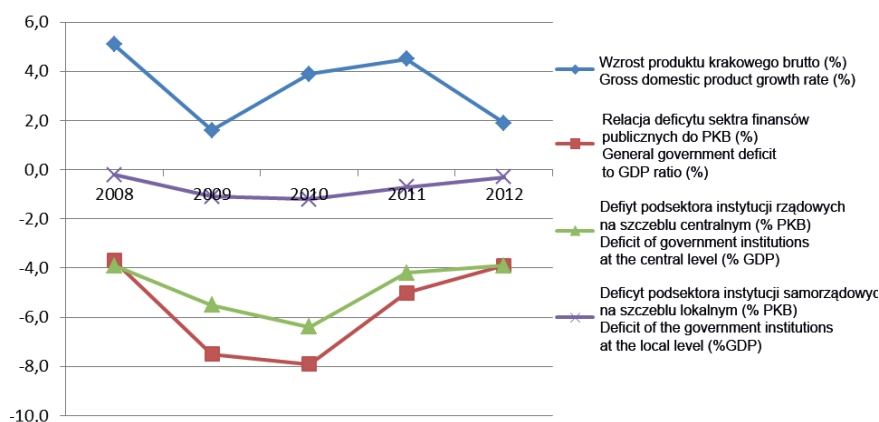
- nie istnieją żadne warianty „działań doraźnych”, które byłyby akceptowane przez lokalną społeczność w zakresie limitowania wydatków z jednej strony oraz wzrostu dochodów (na skutek zwiększenia opodatkowania) z drugiej,
- konieczne jest wykorzystanie interwencjonizmu państwowego ze względu na nieefektywny styl funkcjonowania JST oraz naruszanie dyscypliny finansowej.

Okres 2007-2012 stanowi relatywnie dobry czas dla zilustrowania zmiennej koniunktury gospodarczej. Po latach wyraźnego przyspieszenia gospodarczego (2006-2007) w wyniku oddziaływania zjawisk globalnych pojawiły się w polskiej gospodarce symptomy spowolnienia. Ich odzwierciedleniem było malejące tempo wzrostu PKB (rys. 1). Wprawdzie gospodarka Polski nie została dotknięta recesją (w klasycznym rozumieniu dwóch następujących po sobie kwartałów z ujemną dynamiką PKB), ale zjawiska kryzysowe były w niej wyraźnie odczuwalne (spadek tempa wzrostu PKB z 6,8% w 2007 r. do 1,6% w 2009 i 1,9% w 2012 r.).

Spowolnienie dynamiki wzrostu dochodu narodowego nie pozostało bez wpływu na finanse publiczne. Pogłębił się deficyt tego sektora, za co odpowiedzialne były przede wszystkim instytucje rządowe. Podsektor samorządowy – po nadwyżce uzyskanej w 2007 roku – w kolejnych latach stale notował ujemne wyniki budżetowe (przewaga wydatków nad dochodami – rys. 1). Największy deficyt osiągnęły samorządy lokalne w 2010 roku – w wysokości 17,7 mld zł, by dwa lata później zredukować go do poziomu 4,13 mld zł (GUS, 2014). Wyraźne zmniejszenie deficytu było jednak w większym stopniu efektem wprowadzenia zmian legislacyjnych, dyscyplinujących sektor finansów samorządowych, niż rezultatem poprawy kondycji finansowej związanym z ożywieniem gospodarki narodowej.

Jednym z najpopularniejszych wskaźników obrazujących samodzielność finansową samorządów pod względem dochodów jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Analiza jego wartości pozwala zilustrować faktyczny zakres swobody władz lokalnych w decydowaniu o przeznaczeniu środków finansowych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych (Satoła, 2010; Dylewski i in., 2010; Mrówczyńska-Kamińska i in., 2011).

Najmniejszy zakres samodzielności dochodowej – obliczony na podstawie udziału dochodów własnych w ogólnej ich sumie – był charakterystyczny dla gmin



Rys. 1. Podstawowe wskaźniki koniunktury i kondycji sektora publicznego w Polsce w latach 2008-2012 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

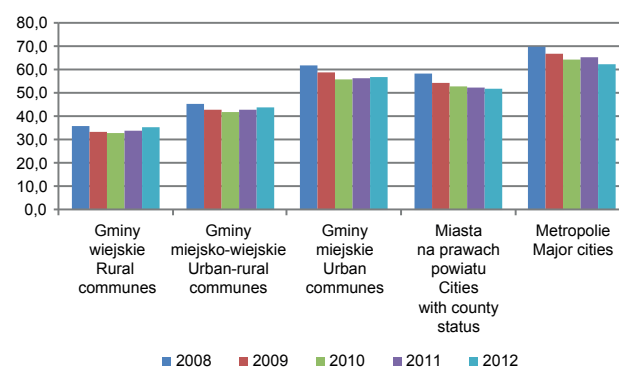
Fig. 1. Key indicators of the Polish economic and public sector conditions in the period 2008-2012 (%)

Source: own elaboration based on the GUS data.

wiejskich, co potwierdza wyniki innych analiz (Standar, 2013). Zauważalna jest prawidłowość, że wraz ze wzrostem wielkości gminy oraz ze zmianą statusu z wiejskiego na miejsko-wiejski, a następnie miejski, w budżetach gmin zwiększa się odsetek dochodów ze źródeł własnych, oznaczających podatki oraz opłaty lokalne. Ten przywilej tzw. bogatszych gmin, przekładający się na większą niezależność w dysponowaniu środkami budżetowymi, jest szczególnie korzystny w warunkach lepszej koniunktury gospodarczej w skali makroekonomicznej, czego dowodem są wartości z 2008 roku (rys. 2). W sytuacji dekonunktury udział dochodów własnych w ośrodkach miejskich wykazywał najbardziej widoczną tendencję malejącą. Wskazuje to na większą wrażliwość na zmiany tempa wzrostu gospodarczego dochodów miast w porównaniu z dochodami gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (Surówka, 2014).

Analiza dynamiki wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (rys. 2) dowodzi, że samorzady były najbardziej samodzielne w 2008 roku, a następnie poziom ten się obniżył, nie osiągając w żadnym z kolejnych lat wartości roku bazowego (2008). Dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejskich najtrudniejszy pod tym względem był rok 2010, w którym podmioty z tych grup odnotowały najmniejszy udział dochodów własnych. Dla dużych ośrodków miejskich

(miast na prawach powiatu oraz metropolii) najgorszy – przyjmując jako kryterium dochody własne – okazał się natomiast 2012 rok, co raz jeszcze potwierdza większą ich zależność od koniunktury makroekonomicznej.



Rys. 2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem według typów gmin w latach 2008-2012 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Fig. 2. Share of own revenues in total revenues by types of municipalities in 2008-2012 (%)

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

Drugim wskaźnikiem, którego zmienność poddano ocenie, był udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. Nadwyżka operacyjna obliczana jest jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i traktowana jako tzw. wynik bieżący. Przy dodatnim wyniku bieżącym (przewaga dochodów bieżących nad wydatkami) występuje nadwyżka operacyjna, natomiast przy wyniku ujemnym stosuje się pojęcie deficytu bieżącego. Wysokość nadwyżki operacyjnej informuje o możliwości spłaty zobowiązań samorządu oraz o jego potencjale inwestycyjnym (Standar, 2013).

Analiza kształtowania się nadwyżki operacyjnej wyraźnie wskazuje, że sytuacja finansowa gmin była najlepsza w 2008 roku, natomiast najmniejszą jej wartość odnotowano dwa lata później (tab. 1). Na początku okresu (2008 rok) w najkorzystniejszej sytuacji znajdowały się metropolie, ale 4 lata później ich kondycja zdecydowanie się pogorszyła, natomiast w 2012 roku w najlepszej sytuacji pozostawały jednostki o statusie gminy wiejskiej. Najszybszy spadek tego wskaźnika w grupie miast (niezależnie od wielkości) odnotowano w 2009 roku, natomiast w zbiorowości gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich rok później (w 2010 roku). Taka obserwacja wskazuje, że w większych ośrodkach miejskich reakcja odpowiednich pozycji budżetowych na

kryzys jest zdecydowanie szybsza niż w jednostkach terytorialnych tworzonych przez miejscowości wiejskie i małe miasta.

Kolejnym wskaźnikiem, na podstawie którego można ocenić kondycję finansową samorządów, jest udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Dostyc powszechnie jest on traktowany jako wyraz skłonności JST do inwestowania na swoim terytorium. Pamiętać jednak należy, że kategorię budżetową wydatków majątkowych – obok zakupów inwestycyjnych – tworzą także wydatki JST związane z zakupem i objęciem akcji lub wniesieniem wkładów do spółek prawa handlowego (aczkolwiek nie stanowią one dużego odsetka). Jest to bardzo ważny wskaźnik, ponieważ inwestycje samorządowe istotnie wpływają na warunki rozwoju gospodarczego (Skubiak, 2011).

Największy udział wydatków inwestycyjnych w budżetach jest charakterystyczny dla dużych ośrodków miejskich (metropolie oraz miasta na prawach powiatu). Dla tych grup samorządów charakterystyczna była również duża (największa na tle pozostałych) stabilność tego wskaźnika w analizowanym okresie. Większą zmienność wydatków inwestycyjnych wykazywały gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie, wśród których najlepszy pod tym względem okazał się 2010

Tabela 1. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem według typów gmin w latach 2008-2012 (%)

Table 1. Share of operating surplus in the total income according to municipalities' types in 2008-2012 (%)

Typ gminy Commune type	Rok – Year				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy wiejskie Rural communes	12,8	10,8	7,4	7,2	8,6
Gminy miejsko-wiejskie Urban-rural communes	10,9	8,3	4,9	6,0	6,9
Gminy miejskie Urban communes	10,9	5,2	3,2	5,3	5,4
Miasta na prawach powiatu Cities with county status	10,2	5,5	4,5	4,8	4,9
Metropolie Major cities	13,3	7,2	4,8	5,9	4,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.
Source: own calculations based on the Ministry of Finance data.

rok. Na inwestycje wydatkowano wówczas 23,3-24,9% ich globalnych wydatków budżetowych. Sytuacja taka mogła być spowodowana skumulowaniem w tym roku realizacji inwestycji wspieranych z funduszy zewnętrznych, w tym głównie przez UE. We wszystkich typach gmin wartości odnotowane w 2012 roku były niższe cztery lata wcześniej, mimo że między tymi datami występowały wyższe wartości (tab. 2). Największy spadek miał miejsce w 2012 roku, co można interpretować jako sumaryczny efekt trzech czynników: kryzysu ekonomicznego, zaostrzenia ustawowych ograniczeń możliwości zadłużania się samorządów oraz „wyczerpywania się” środków finansowych alokowanych w ramach perspektywy 2007-2013.

Innym wskaźnikiem odnoszącym się do wydatków budżetu samorządowego jest obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi). W przeciwieństwie do poprzedniego duże wartości tego wskaźnika nie mogą być z reguły interpretowane pozytywnie. Świadczą one bowiem o relatywnie dużym udziale wydatków osobowych, tzn. wynikających z zatrudnienia sporej liczby pracowników opłacanych z budżetu samorządowego.

W analizowanym pięcioleciu wydatki związane z zatrudnieniem pracowników sektora samorządowego

w każdej spośród analizowanych grup gmin mieściły się w przedziale 40-50%. W przekroju całego badanego okresu relatywnie najmniejszą ich wartością charakteryzowały się metropolie, czyli miasta o największej liczbie ludności (rys. 3). Może to mieć związek z zachodzącym w tej grupie zjawiskiem efektu skali i wynikającą z niego racjonalizacją zarządzania zasobami ludzkimi urzędów miast i podległych im jednostek organizacyjnych. Tendencją widoczną niemal w każdej grupie gmin jest zwiększanie obciążenia bieżącego budżetu samorządów wydatkami na wynagrodzenia pracowników. W dobie kryzysu ekonomicznego nie może to być oceniane pozytywnie, chociażby ze względu na kryterium oszczędności, które powinno przyświecać realizacji wydatków publicznych (Satoła, 2012).

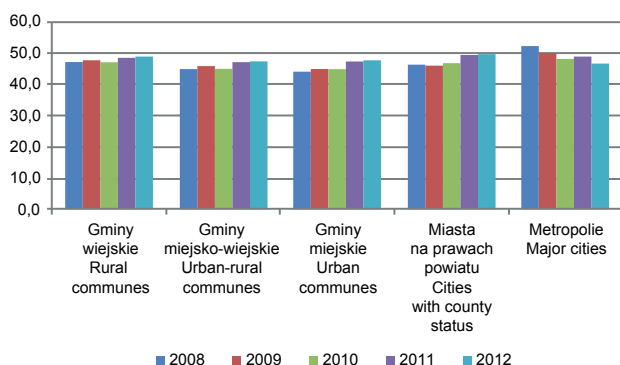
Kolejnym istotnym wskaźnikiem budżetowym, który w ostatnim czasie dodatkowo zyskuje na znaczeniu ze względu na zmiany legislacyjne, jest udział nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (Ustawa..., 2009). Rola tego wskaźnika jest nie do przecenienia w kontekście zmieniających się reguł ostrożnościowych dotyczących limitowania możliwości zadłużania się samorządów. To właśnie uśredniona wartość tego wskaźnika z trzech ostatnich lat stała się podstawą

Tabela 2. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem według typów gmin w latach 2008-2012 (%)

Table 2. Share of capital expenditures in the total expenditures according to municipalities' types in 2008-2012 (%)

Typ gminy Commune type	Rok – Year				
	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy wiejskie Rural communes	17,4	20,6	24,9	22,2	17,2
Gminy miejsko-wiejskie Urban-rural communes	17,6	21,2	23,9	21,6	16,8
Gminy miejskie Urban communes	20,0	21,7	23,3	20,8	16,4
Miasta na prawach powiatu Cities with county status	20,7	20,6	21,1	20,4	17,2
Metropolie Major cities	24,3	24,0	23,0	23,0	22,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.
Source: own calculations based on the Ministry of Finance data.

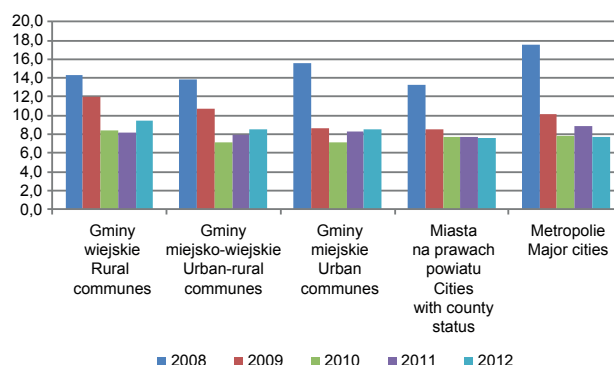


Rys. 3. Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia według typów gmin w latach 2008-2012 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Fig. 3. Share of expenditure on salaries in current expenditures by types of municipalities in 2008-2012 (%)

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



Rys. 4. Udział nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem w latach 2008-2012 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Fig. 4. Share of operating surplus and revenue from the sale of assets in total income in 2008-2012 (%)

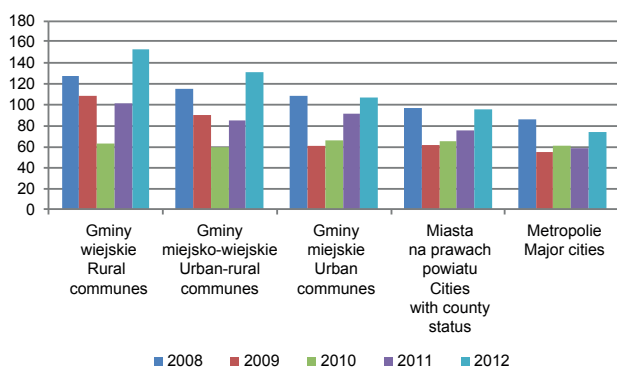
Source: own elaboration based on the Ministry of Finance data.

wyznaczania limitu zadłużenia jednostek samorządowych na kolejny okres budżetowy, poczynając od 2013 roku.

Analiza dynamiczna tego wskaźnika umożliwia dostrzeżenie istotnej zmiany między początkiem a końcem badanego okresu. Widoczne jest diametralne ograniczenie relacji między nadwyżką operacyjną powiększoną o dochody ze sprzedaży majątku a dochodami gmin (rys. 4). Jeszcze w 2008 roku wskaźnik oscylował (w zależności od typu jednostki) w przedziale 13,3-17,5%, ale już cztery lata później jego średnia wartość spadła do poziomu 7,7-9,5%. Oznacza to przede wszystkim znaczne ograniczenie samodzielności finansowej analizowanych podmiotów, wynikające głównie z ujemnej dynamiki wyniku bieżącego budżetów (nadwyżki operacyjnej) oraz z ograniczenia dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego, do czego przyczynił się spadek cen na rynku nieruchomości. Poza tym zmiana wartości tego wskaźnika ogranicza możliwości korzystania przez gminy z finansowania zewnętrznego (zaciąganie kredytów). Równoczesne zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej, dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży majątku komunalnego oraz ograniczenie możliwości zadłużania się może powodować wyraźny spadek działalności inwestycyjnej samorządów.

Wskaźnik samofinansowania był ostatnim, który poddano analizie. Obrazuje on zdolność jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia działalności inwestycyjnej ze środków własnych. Duże wartości wskaźnika samofinansowania świadczą o niewielkim ryzyku utraty płynności finansowej w związku z kosztami obsługi zadłużenia, mogą jednak wynikać również z nieadekwatnego do potencjału ograniczania działalności inwestycyjnej JST.

Analiza wskaźnika samofinansowania wskazuje, że relatywnie największe wartości były charakterystyczne dla dwóch skrajnych lat prowadzonej analizy (2008 i 2012). W środkowym okresie występowało wyraźne ograniczenie zdolności gmin do finansowania wydatków inwestycyjnych własnymi środkami. W jednostkach wiejskich i miejsko-wiejskich największy spadek odnotowano w 2010 roku, natomiast rok wcześniej – w pozostałych typach gmin (rys. 5). Warto zaznaczyć, że wówczas gminy finansowały z własnych środków jedynie ok. 60% wydatków inwestycyjnych. Brakującą część czerpały z zewnętrznego finansowania, głównie w wyniku zwiększania zadłużenia. Jak wynika z innych badań (Skorwider-Namietko, 2013), finansowane długiem przyspieszenie inwestycyjne samorządów może w kolejnych latach ograniczyć potencjał inwestycyjny gmin (w związku z koniecznością spłaty zadłużenia).



Rys. 5. Zmiany wskaźnika samofinansowania według typów gmin w okresie 2008-2012 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Fig. 5. Changes in the rate of self-financing by types of municipalities in the period 2008-2012 (%)

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

Pewnym usprawiedliwieniem dla znaczącego udziału zobowiązań w finansowaniu inwestycji w tym okresie może być fakt, że to właśnie w 2010 roku analizowane samorzady inwestowały relatywnie najwięcej (tab. 2), a brakującą część wydatków pokrywały z kredytów i pożyczek. Zależność między tymi dwoma wskaźnikami – samofinansowania i udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem – potwierdza obliczony współczynnik korelacji na poziomie $r_{xy} = -0,784$.

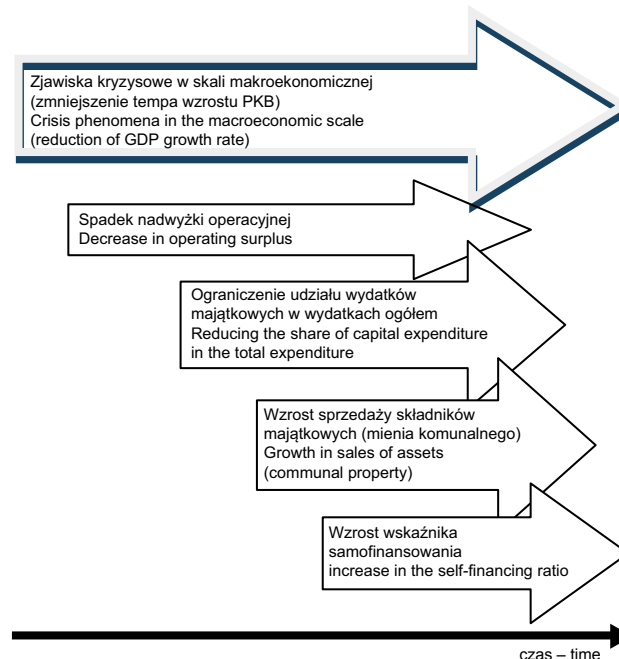
Kolejną istotną zależność ($r_{xy} = 0,764$) obliczono między wskaźnikami obrazującymi relacje pomiędzy dochodami bieżącymi oraz nadwyżką operacyjną a ogólną wartością dochodów budżetowych. Wskazuje ona na istotny związek dochodów przypisanych gminom (głównie podatkowych) z uzyskiwanymi przez nie wynikami finansowymi (nadwyżka lub deficyt operacyjny). Dowodzi to zależności kondycji finansowej samorządów od wpływów podatkowych (z podatków lokalnych oraz udziałów w PIT i CIT), które najpełniej odzwierciedlają ogólną sytuację makroekonomiczną kraju.

Nieco zaskakujący współczynnik ($r_{xy} = -0,479$)² dała kalkulacja korelacji między wskaźnikiem samofinansowania a udziałem dochodów własnych w dochodach

² Wszystkie obliczone współczynniki korelacji były statystycznie istotne na poziomie $\alpha = 0,05$.

ogółem. Okazało się bowiem, że gminy cechujące się większą samodzielnością dochodową były mniej skłonne finansować inwestycje środkami własnymi. Może to wynikać z – typowych dla nich – większych możliwości zarówno zapewnienia wkładu własnego na realizację przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy zewnętrznych (np. UE), jak i zaciągania zobowiązań oraz pokrywania z tych źródeł wydatków inwestycyjnych.

W toku analiz dostrzeżono pewne prawidłowości w reakcjach finansów JST na zjawiska kryzysowe (spowolnienie w gospodarce) (rys. 6). Początkowo kryzys powoduje obniżenie nadwyżki operacyjnej, wynikające ze zmniejszenia dochodów bieżących. W kolejnej fazie redukuje się wydatki inwestycyjne, które relatywnie najłatwiej można ograniczać. Gdy uzyskiwane w ten sposób oszczędności okazują się niewystarczające, samorzady podejmują decyzję o sprzedaży składników mienia komunalnego, aby w ten sposób pozyskać środki na funkcjonowanie. Wdrożenie takich działań często przynosi pozytywne rezultaty, zwłaszcza jeśli towarzyszy im wygasanie zjawisk recesywnych i pojawiają się pierwsze symptomy poprawy koniunktury.



Rys. 6. Reakcje samorządu terytorialnego na kryzys finansowy
Źródło: opracowanie własne.

Fig. 6. Reactions of local government to the financial crisis
Source: own elaboration.

PODSUMOWANIE

Zjawiska kryzysowe w gospodarce, objawiające się między innymi spowolnieniem tempa wzrostu dochodu narodowego, wywołują reperkusje w różnych dziedzinach życia społecznego i ekonomicznego. Najbardziej zauważalnym, negatywnym zjawiskiem towarzyszącym kryzysowi jest utrata miejsc pracy w gospodarce i zwiększanie się stopy bezrobocia. Oprócz oddziaływania na sektor prywatny zjawiska recesywne negatywnie wpływają na jednostki sektora finansów publicznych. Przykład takich implikacji jest widoczny w kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Sytuacja finansowa gmin w analizowanym okresie (2008-2012) znacząco się pogorszyła. Kryzys ekonomiczny najdotkliwiej wpłynął na finanse JST w latach 2009-2010, powodując znaczne obniżenie wielu wskaźników (m.in. udziału dochodów własnych, nadwyżki operacyjnej, samofinansowania). Większość wskaźników niemal we wszystkich typach gmin w 2012 roku ukształtowała się na zdecydowanie niższym poziomie niż na początku badanego okresu. Negatywne konsekwencje kryzysu uwidaczniały się wcześniej w większych miastach niż na obszarach wiejskich, ponieważ ich dochody bazują na własnych źródłach podatkowych. Mniej zamożne samorządy, uzyskujące większość swoich dochodów w formie transferów budżetowych (subwencje oraz dotacje), okazały się mniej podatne na kryzys.

Przeprowadzone analizy umożliwiły wskazanie faz reakcji finansów samorządowych na wahania koniunktury gospodarczej. Po pierwsze, spada wartość nadwyżki operacyjnej, następnie gminy ograniczają udział wydatków majątkowych w budżetach, by na kolejnym etapie równoważenia finansów rozważyć sprzedaż składników majątku komunalnego. Efektem tych działań jest poprawa niektórych relacji budżetowych, na przykład wskaźnika samofinansowania, ale trwała poprawa kondycji finansowej zależy nadal od ogólnego poziomu aktywności w całej gospodarce. W tym kontekście z poznawczego punktu widzenia interesująca wydaje się kwestia wychodzenia JST z kryzysu, gdy pojawiają się pozytywne symptomy w otoczeniu zewnętrznym, co może stać się przedmiotem kolejnych badań.

LITERATURA

Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.

- GUS (2014). Roczne wskaźniki makroekonomiczne GUS, cz. III. Pobrane dnia 12 kwietnia 2014 r. z http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm.
- Klepacki, B., Kusto, B. (2009). Ocena kondycji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego, *Zesz. Nauk. SGGW Ekon. Org. Gosp. Żywn.*, 77, 127-135.
- Kogut-Jaworska, M. (2008). Instrumenty interwencji zmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego (s. 89-119). Warszawa: CeDeWu.
- Kogut-Jaworska, M., Szewczuk, A., Ziolo, M. (2011). Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. W: A. Alińska, B. Pietrzak (red. nauk.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny* (s. 31-43). Warszawa: CeDeWu.
- Mrówczyńska-Kamińska, A., Kucharczyk, A., Średzińska, J. (2011). Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta i Gminy Środa Wlkp. *Zesz. Nauk. SGGW Ekon. Org. Gosp. Żywn.*, 89, 175-185.
- Paulais, T. (2009). *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis*. Cities Alliance. Washington, DC: Worldbank.
- Satoła, Ł. (2010). Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2006-2008. *Acta Sci. Pol. Ser. Oecon.*, 9(2), 199-210.
- Satoła, Ł. (2012). Kryzys finansów publicznych z perspektywy społeczności lokalnej. *Rocz. Nauk. SERiA*, XIV, 4, 104-109.
- Skorwider-Namiołko, J. (2013). Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin. *Pr. Nauk. UE Wroc. Finans. Nieruchom. Rozw. Region. Lokal.*, 280, 41-49.
- Skubiak, B. (2011). Finansowanie inwestycji samorządowych w dobie kryzysu. W: Z. Strzelecki (red. nauk.), *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego* (s. 437-448). Warszawa: Ofic. Wyd. SGH.
- Standar, A. (2013). Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 1(27), 219-232.
- Surówka, K. (2014). Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej. *Finans. Komun.*, 1-2 (180-181), 21-31.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2010 (2011). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012 (2013). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (2009). *Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240*.

THE FINANCIAL CONDITION OF MUNICIPALITIES IN VARIABLE ECONOMIC SITUATION

Summary. The aim of the study was to assess the financial situation of municipalities in the terms of variable macroeconomic conditions. Ratio analysis and correlation analysis of variables (budget indicators) were used. Deterioration in the financial situation of the municipalities in the period 2008-2012 related to the slowdown of the GDP growth has been shown. The analysis of indicators proved that the financial crisis affected most negatively the finances of local governments in 2009-2010, subsequently adjustment measures took place. The financial independence of municipalities and their propensity to invest decreased significantly. The crisis at the earliest and most substantially affected the biggest cities due to the high dependence of their budgets on tax revenue. Confirmation of this relationship was also correlation analysis between current income and operating surplus of local governments. The deteriorating financial condition and growing debt can cause an increase in the level of the financial risk assumed by the municipalities.

Key words: financial condition, municipality, ratio analysis, economic conditions, local government

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 26.11.2014

Do cytowania – For citation

Satoła, Ł. (2015). Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. *J. Agribus. Rural Dev.*, 1(35), 115-123.
DOI: 10.17306/JARD.2015.13