

# Justyna Łukomska-Szarek

---

## Ocena wskaźnikowa gospodarki budżetowej samorządów gminnych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 351-360

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Justyna Łukomska-Szarek<sup>1</sup>*

## **OCENA WSKAŹNIKOWA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH**

### **Wprowadzenie**

Zarządzanie finansami samorządów gminnych to złożony proces polegający na podejmowaniu przez ich organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi. Istotnym elementem w procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest analiza wskaźnikowa, przeprowadzana na podstawie obliczeń wskaźników finansowych i ich ocenie oraz porównaniu w różnych przekrojach. Jest to metoda poznania obiektów i złożonych zjawisk poprzez ich podział na elementy proste i zbadanie związków między nimi. W artykule w oparciu o sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono ocenę wskaźnikową kondycji finansowej samorządów gminnych. Okres badawczy obejmuje lata 2004–2007.

### **Ogólna ocena dochodów i wydatków budżetowych samorządów gminnych w latach 2004–2007**

Analizę dochodów i wydatków samorządów gminnych w Polsce można dokonać na wiele sposobów. W wstępnym badaniu analitycznym należy wyjść od przeprowadzenia analizy pionowej, służącej do określenia udziału poszczególnych składników w dochodach i wydatkach ogółem. Analizę strukturalną dochodów i wydatków budżetowych przeprowadzono w ujęciu dynamicznym. Poprzez porównanie danych kilku kolejnych okresów czasowych ocenie poddano dodatkowo kierunek i tempo zmian danego elementu struktury dochodów i wydatków budżetowych.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 można stwierdzić, że w latach 2004–2007 miał miejsce wzrost dochodów gmin o około 16,7 mld zł, z 40,3 mld zł w 2004 roku dochody wzrosły do 57 mld zł w 2007. Dokonując analizy pionowej dochodów budżetowych gmin wskazać można, iż w 2004 roku dochody własne stanowiły około 48,2% dochodów ogółem, dotacje 12,5%, a subwencja ogólna 39,3%. W kolejnych latach struktura ta ulegała zmianie, w 2006 roku zmniejszył się udział dochodów

<sup>1</sup> Dr, adiunkt, Katedra Finansów, Bankowości i Rachunkowości Zarządczej, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

własnych w dochodach ogółem gmin do 47,4%, by w 2007 roku kształtować się na poziomie 49,5%. Dotacje celowe w analizowanym okresie charakteryzował trend wzrostu z 12,5% do 20% dochodów ogółem, z pominięciem roku 2007, w którym wartość wskaźnika wyniosła 19,2%. Dotacje są częścią dochodów, których wielkość zależy przede wszystkim od zakresu realizowanych zadań i sposobu ich finansowania. Dynamiczny wzrost rozmiarów dotacji realizowanych przez gminy w latach 2004-2006 wydaje się przeczyć założeniom reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która zmierzała do zmniejszenia uzależnienia finansów podsektora samorządowego od transferów z budżetu państwa. Jednak jest to uzasadnione w związku z poszerzeniem zadań realizowanych przez gminy z zakresu zadań finansowanych z dotacji celowych. Z kolei udział subwencji ogólnej przeznaczonej na realizację zadań gmin w dochodach ogółem w analizowanym okresie badawczym charakteryzował się trendem spadku o 8 punktów procentowych, zmniejszył się z 39,3% w 2004 roku do 31,3% w 2007 roku.

Tabela 1. Dochody budżetowe gmin w latach 2004-2007.

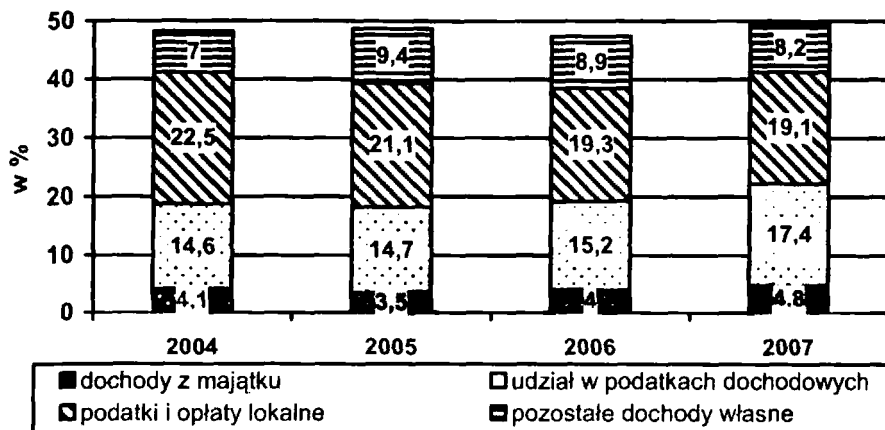
Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007	
	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]
Ogółem, w tym:	40308,5	100,0	45813,2	100,0	51724,3	100,0	57003,1	100
1) dochody własne	19444,4	48,2	22300,4	48,7	24507,9	47,4	28219,0	49,5
2) dotacje celowe	5042,9	12,5	7432,4	16,2	10336,2	20,0	10918,5	19,2
3) subwencja ogólna	15821,2	39,3	16080,2	35,1	16880,1	32,6	17865,6	31,3
1) dochody gmin miejskich	9 653,1	23,9	10877,9	23,7	12172,4	23,5	13619,4	23,9
2) dochody gmin miejsko-wiejskich	13130,4	32,6	14981,6	32,7	16903,3	32,7	18746,4	32,9
3) dochody gmin wiejskich	17525,0	43,5	19953,7	43,6	22648,6	43,8	24637,3	43,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i RIO.

W przypadku dochodów generowanych przez różne typy gmin można wskazać, że w strukturze dochodów ogółem samorządów lokalnych największy udział na przestrzeni badanych lat miały gminy wiejskie. Dochody tego typu gmin stanowiły bowiem ponad 43% dochodów budżetowych ogółem. Udział ponad 32% przypadł gminom miejsko-wiejskim, a ponad 23% gminom miejskim.

Zmiana struktury poszczególnych rodzajów dochodów gmin wynikała po części z wprowadzenia nowej ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz dobrej koniunktury gospodarczej, wpływają-

cej na wzrost dochodów budżetowych. Nie bez wpływu na dochody pozostawały również zmiany w zakresie zadań realizowanych przez samorzady lokalne. Koniunktura gospodarcza najbardziej znacząco odbijała się na wielkości dochodów własnych złożonych m.in. z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, z podatków i opłat stanowiących dochód gmin oraz z dochodów o charakterze majątkowym.



Wykres 1. Struktura dochodów własnych gmin w Polsce w latach 2004–2007.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

Dokonując analizy danych zilustrowanych na wykresie 1 można stwierdzić, iż w okresie ostatnich lat gminy wykazywały tendencję spadkową dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem. W 2004 roku wskaźnik struktury kształtował się bowiem na poziomie 22,5%, a w 2007 roku 19,1%. Wynikało to głównie z podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych, zwłaszcza w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, od środków transportowych<sup>2</sup>. W latach 2004–2007 po wprowadzeniu zmian ustawowych w zakresie udziału gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa miał miejsce wzrost dochodów z tego tytułu o 2,9%. Ponieważ wskaźnik struktury udziału dochodów gmin w podatku dochodowym od osób prawnych w dochodach ogółem pozostawał na stałym poziomie od 1–1,2%, w głównej mierze na ten wzrost wpłynął zwiększający się udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dochody z majątku komunalnego kształtowały się na poziomie 4% dochodów ogółem, z wyjątkiem 2005 roku, w którym wartość ta stanowiła 3,5%.

Dokonując analizy strukturalnej wydatków gmin w latach 2004–2007 na podstawie danych zawartych w tabeli 2 wskazać można, iż ponad 81% tych wydatków stanowiły wydatki bieżące, z wyjątkiem roku 2006, w którym wartość wskaźnika kształtowała się na poziomie 79,63%. Na wydatki majątkowe gmin (18–20%) w badanym okresie w przeważającej części składały się nakłady inwestycyjne.

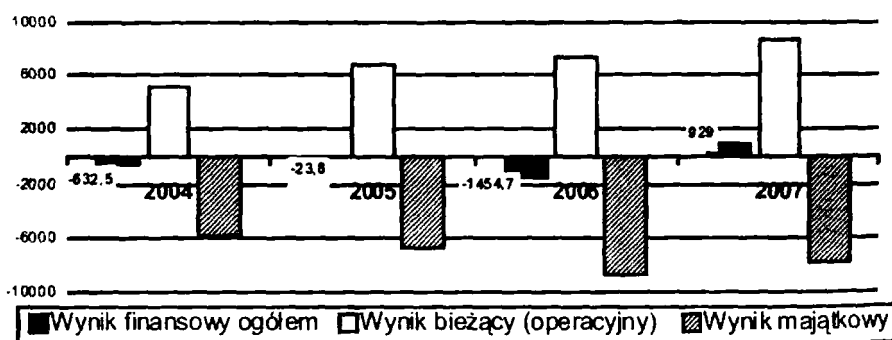
<sup>2</sup> J. Łukomska-Szarek. *Kształtowanie się dochodów budżetowych samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] D. Wielgórka, J. Łukomska-Szarek (red.), *Wybrane problemy zarządzania finansami w przedsiębiorstwie*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008, s. 159–160.

Tabela 2. Wydatki samorządów gminnych w Polsce w latach 2004–2007.

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007	
	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]	mln zł	Struktura [%]
Ogółem, w tym:	40941	100	45837	100	53179	100	56074,1	100
1) wydatki bieżące	33465,6	81,17	37482,6	81,80	42344,9	79,63	45506,6	81,2
2) wydatki majątkowe	7476,2	18,26	8354,9	18,20	10834,7	20,37	10567,5	18,8
w tym wydatki inwestycyjne	7391,5	18,10	8354,9	17,90	10834,7	20,10	10364,4	18,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i RIO.

Od 1999 roku systematycznie malał udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, dopiero w 2004 roku tendencja spadkowa została odwrócona – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wzrósł do 18,1%, by w 2005 roku spaść ponownie do 17,9%<sup>3</sup>. W 2006 roku odnotowano największy wzrost wydatków majątkowych – stanowiły one ponad 20% wydatków ogółem, natomiast w 2007 roku miał miejsce ich ponowny spadek o 1,6 punktu procentowego. Przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych w 2006 roku wynikało po części z absorpcji środków z Unii Europejskiej. W 2007 roku wszystkie typy gmin odnotowały ujemną dynamikę nakładów inwestycyjnych, większość zaplanowanych przedsięwzięć przesunięto na 2008 rok, w związku z perspektywami ich finansowania z środków unijnych drugiego okresu programowania na lata 2007–2013.



Wykres 2. Wynik finansowy gmin w latach 2004–2007 (w mln zł).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO.

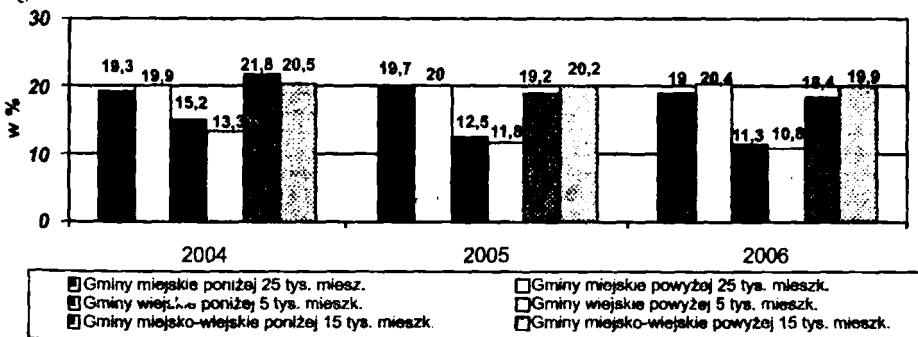
<sup>3</sup> J. Lukomska-Szarek, *Działalność inwestycyjna samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] A. Wójcik-Mazur, J. Lukomska-Szarek, D. Wielgórka (red.), *Wielospektrowe problemy zarządzania podmiotami publicznymi i prywatnymi w gospodarce polskiej*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2007, s. 151–152.

Budżet samorządu gminnego winien być zrównoważony, a zatem dochody winny się równać wydatkom budżetowym. Stan taki jest jednak rzadko spotykany w rzeczywistości samorządowej. Najczęściej występują odchylenia od stanu równowagi. W latach 2004–2006 wydatki budżetowe gmin przekraczały ich dochody. Wynik finansowy charakteryzował się zatem w większości badanych podmiotów samorządowych deficytem budżetowym, co ilustrują dane wykresu 2. Na sytuację tą wpłynęła w głównej mierze ujemny wynik majątkowy, bowiem dochody generowane z mienia komunalnego nie pokrywały w badanym okresie wydatków majątkowych. Konieczne było dofinansowanie tego rodzaju wydatków z dochodów bieżących. Dopiero w 2007 roku wystąpiła nadwyżka w wysokości 929 mln zł.

## Ocena sytuacji finansowej samorządów gminnych w oparciu o wybrane wskaźniki finansowe

Sytuację finansową samorządów gminnych można dodatkowo poddać ocenie w oparciu o zestaw wskaźników, opracowany na początku 2008 roku przez Ministerstwo Finansów. Na podstawie przygotowanego materiału, jednostki samorządu terytorialnego, w ramach poszczególnych typów i kategorii mogą porównać swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek. Umożliwiają to wskaźniki ustawowe zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych), wskaźniki na mieszkańca, wskaźniki budżetowe, wskaźniki dochodów, wskaźniki wydatków, wskaźniki zadłużenia oraz wskaźniki zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy III. W niniejszym artykule do analizy wybrano wartości średnie wskaźników.

Wskaźniki ustawowe obrazują poziom zadłużenia, czyli udział zobowiązań ogółem jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem, a także poziom obsługi zadłużenia, czyli udział wydatków na obsługę zadłużenia i spłat rat kapitałowych (w tym również wykup obligacji i innych papierów wartościowych) w dochodach ogółem. Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem, natomiast na koniec kwartału 60% planowanych dochodów budżetowych. Z kolei poziom obsługi zadłużenia nie może być wyższy od 15% dochodów wykonanych ogółem. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem dla poszczególnych typów gmin ilustrują dane wykresu 3, a poziom obsługi zadłużenia dane tabeli 3.



Wykres 3. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin w latach 2004–2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 170, ust. 1.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki finansowe samorządów gminnych w Polsce w latach 2004-2006.

Wskaźnik	Gminy miejskie poniżej 25 tys. mieszkańców			Gminy miejskie powyżej 25 tys. mieszkańców			Gminy wiejskie poniżej 5 tys. mieszkańców			Gminy wiejskie powyżej 5 tys. mieszkańców			Gminy miejsko-wiejskie poniżej 15 tys. mieszkańców			Gminy miejsko-wiejskie powyżej 15 tys. mieszkańców		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
<b>Wskaźniki na mieszkańca w zł</b>																		
Dochody bieżące na mieszkańca	1623	1781	1941	1483	1631	1787	1637	1800	2073	1524	1679	1927	1532	1738	1930	1469	1619	1819
Wydatki bieżące na mieszkańca	1457	1618	1778	1316	1453	1582	1409	1581	1844	1299	1469	1696	1369	1545	1752	1293	1443	1618
Wydatki majątkowe na mieszkańca	265	350	497	237	318	421	361	335	445	345	346	438	305	319	417,3	254	308	396
Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	167	163	168	167	178	205	228	219	229	224	210	231	163	193	179	176	176	201
Transfery bieżące na mieszkańca	689	787	846	562	636	690	1047	1168	1404	955	1073	1269	902	1049	1211	703	791	898
Zobowiązania ogółem na mieszkańca	325	376	469	308	350	416	292	276	324	264	268	327	350	361	429	316	350	409
<b>Wskaźniki budżetowe w %</b>																		
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	7,6	6,9	7,0	10,7	10,1	10,5	11,3	9,1	8,6	13,3	11,1	10,8	9,7	9,1	8,1	11,0	9,8	9,4
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących	8,1	7,4	7,8	11,0	10,7	11,3	11,9	9,9	9,3	14,0	12,0	11,6	10,2	9,8	8,7	11,4	10,3	10,1
Wskaźnik samofinansowania	200,3	287,0	268,6	119,9	100,1	91,4	138,5	185,4	96,0	106,4	147,0	99,1	118,9	160,2	95,2	112,4	136,0	96,3
<b>Wskaźniki dochodów w %</b>																		
Udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących	42,1	42,5	42,9	48,3	48,5	48,8	25,0	24,9	22,9	28,6	28,4	27,1	31,8	31,3	29,9	40,9	41,1	40,5
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	95,0	92,9	90,7	96,0	93,7	92,1	94,9	91,8	93,2	95,5	92,6	93,7	95,4	92,4	92,9	96,2	93,9	92,9
<b>Wskaźniki wydatków w %</b>																		
Obciążenie wydatkami bieżącymi i majątkowymi na wynagrodzenia i podobne	52,1	50,0	47,7	48,8	46,4	44,6	61,7	58,1	52,0	60,5	57,1	51,9	57,5	54,0	49,9	54,3	51,8	48,3
Relacja transferów bieżących do wydatków bieżących	48,5	49,5	48,8	43,2	44,2	44,0	76,6	76,0	78,1	74,4	73,9	75,4	66,8	66,5	69,6	55,5	55,8	56,4
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	14,5	16,3	19,5	14,6	17,4	20,4	18,6	15,4	17,2	19,8	17,6	19,1	17,1	15,7	17,8	15,6	16,7	18,7

Wskaźnik	Gminy miejskie poniżej 25 tys. mieszkańców			Gminy miejskie powyżej 25 tys. mieszkańców			Gminy wiejskie poniżej 5 tys. mieszkańców			Gminy wiejskie powyżej 5 tys. mieszkańców			Gminy miejsko-wiejskie poniżej 15 tys. mieszkańców			Gminy miejsko-wiejskie powyżej 15 tys. mieszkańców		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
	<b>Wskaźniki zadłużenia w %</b>																	
Udział zobowiązań ogółem w dochodach bieżących	20,5	21,5	24,1	0,2	—	—	18,0	15,4	15,8	17,4	15,8	16,9	23,0	20,9	22,2	21,4	21,7	22,7
Udział wydatków na obsługę zadłużenia i spłat rat kapitałowych w dochodach bieżących	5,6	6,0	7,6	—	0,0	—	5,2	7,6	5,8	4,9	6,8	5,7	5,6	7,8	7,0	6,0	6,8	6,7
Wartość nadwyżki operacyjnej w relacji do zobowiązań ogółem	327,6	94,8	93,8	-12,4	-12,8	-8,1	—	—	717,9	778,7	—	—	3848	151,2	104,2	182,0	116,3	565,8
Wartość nadwyżki operacyjnej w relacji do spłat rat kapitałowych	358,7	344	267	-47,6	-96,3	-129,6	65,1	-72,6	513,4	1030	525,9	735,3	539,0	361,7	308,8	416,9	410,6	315,6
Udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących	94,9	96,2	98,4	76,2	74,5	74,1	92,6	97,1	96,0	90,2	94,1	93,6	94,5	97,0	97,5	93,6	95,6	95,8
Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	8,4	5,6	4,1	—	—	—	6,4	4,6	3,7	3,7	3,3	2,3	6,2	4,5	3,7	3,5	3,1	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem był najniższy w gminach wiejskich. Należy także zauważyć, że poziom analizowanego wskaźnika wykazywał w tej grupie podmiotów tendencję spadkową, bowiem z 15,2% spadł do 12,1% w gminach wiejskich poniżej 5 tys. mieszkańców oraz z 13,3% do 11,4% w gminach wiejskich powyżej 5 tys. mieszkańców. Pozostałe jednostki samorządowe zaciągały zobowiązania na poziomie 19–21% dochodów ogółem. Nie miały także problemów z obsługą zadłużenia, bowiem łączna kwota przypadająca w danym roku budżetowym do spłaty zaciągniętych rat kredytów i odsetek nie przekroczyła ustawowej granicy 15% dochodów ogółem (wskaźnik kształtował się na poziomie 5–6%, przy czym największą jego wartość odnotowały gminy miejsko-wiejskie w 2005 roku). Świadczy o tym również analiza wskaźnika obrazującego obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia (tab. 3). Wartość wskaźnika w wszystkich analizowanych grupach w latach 2004–2006 była niższa od 100, co dowodzi że dochody bieżące wystarczały na pokrycie zobowiązań. Należy także zauważyć, że badane podmioty nie miały problemów z regulacją zobowiązań wymagalnych.

Miary określające zdolność do finansowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, a także pozwalające dokonać oceny jej atrakcyjności należy przeliczyć na jednego mieszkańca. Umożliwia to porównywalność poszczególnych wskaźników danej jednostki samorządu terytorialnego. Na przestrzeni badanego okresu we wszystkich analizowanych rodzajach gmin zauważyć można wzrost dochodów bieżących przypadających na jednego mieszkańca, zwłaszcza w gminach wiejskich poniżej 5 tys. miesz-



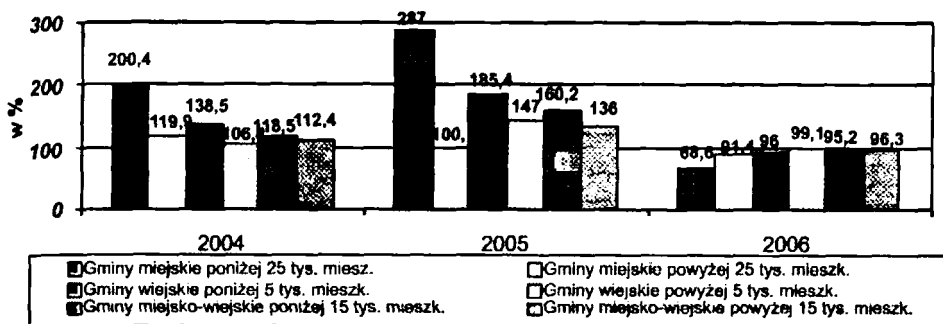
kańców, gdzie wartość wskaźnika w 2006 roku wyniosła 2073 zł na mieszkańca i wzrosła w porównaniu z 2004 rokiem o 26,6%. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wydatków bieżących na jednego mieszkańca. W 2006 roku gminy wiejskie poniżej 5 tys. mieszkańców wydatkowały na cele bieżące 1844 zł na jednego mieszkańca, a zatem o 30,8% więcej niż w 2004 roku. Największe wydatki majątkowe na jednego mieszkańca w wysokości 497 zł w 2006 roku poniosły z kolei gminy miejskie poniżej 25 tys. mieszkańców. Pozostałe grupy oprócz gmin miejsko-wiejskich powyżej 25 tys. mieszkańców przeznaczyły na wydatki majątkowe powyżej 400 zł.

Korzystając z grupy wskaźników dotyczących nadwyżki operacyjnej osiągananej w jednostkach samorządu terytorialnego, można obliczyć wynik operacyjny i na tej podstawie dokonać oceny potencjalnej zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem obrazuje z kolei jej relatywną wysokość, czyli stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. W badanych jednostkach należy zauważyć tendencję spadkową wskaźnika, a zatem spadek możliwości inwestycyjnych oraz mniejszych możliwości zwiększenia wydatków bieżących. Największe perspektywy w tym zakresie miały w 2006 roku gminy wiejskie poniżej 5 tys. mieszkańców (udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 10,8%) oraz miejskie powyżej 25 tys. mieszkańców (10,5%). Przy czym należy podkreślić, że największą nadwyżkę operacyjną w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały gminy wiejskie (średnio około 230 zł).

Grupa wskaźników dochodów i wydatków obrazuje relacje występujące pomiędzy elementarnymi składnikami budżetu. Daje odpowiedź na pytanie o stopień władztwa danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie możliwości kreowania oraz generowania dochodów własnych, bieżących, na które dana jednostka ma pełny lub ograniczony wpływ, a także kierunków ich wydatkowania. W przypadku gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich powyżej 15 tys. mieszkańców na przestrzeni badanych lat malał udział dochodów bieżących w dochodach ogółem. Pozostałe podmioty wykazywały najpierw spadek tego typu dochodów w 2005 roku, a później ich wzrost w 2006 roku. Warto także zaznaczyć, iż dochody bieżące stanowiły ponad 90% udział w dochodach ogółem. Najmniejszy udział dochodów podatkowych w badanych latach przypadł gminom wiejskim, w przypadku tych poniżej 5 tys. mieszkańców kształtował się na poziomie 23–25% i charakteryzował się trendem spadku. Natomiast najwyższy udział dochodów podatkowych i największą samodzielność w zakresie kształtowania dochodów własnych odnotowały gminy miejskie. Należy jednak podkreślić, iż ten typ gmin wykazywał minimalny wzrost dochodów podatkowych w dochodach bieżących. Wartość wskaźnika dla gmin miejskich powyżej 25 tys. mieszkańców wzrosła z 48,3% w 2004 roku do 48,8% w 2006 roku, natomiast dla gmin poniżej 25 tys. mieszkańców z 42,4% do 42,9%. Warto także zauważyć, iż w badanym okresie zmniejszał się udział podatków lokalnych w dochodach bieżących, wzrastał natomiast podatków dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa, przy czym tu głównie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Dokonując analizy wydatków budżetowych można wskazać, iż w latach 2004–2006 we wszystkich gminach malało obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne, średnio w gminach miejskich o około 4,3%, miejsko-wiejskich o około 6,8%, a w gminach wiejskich o 9,15%. W przypadku gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich powyżej 15 tys. mieszkańców wzrastał z kolei udział wydatków

majątkowych w wydatkach ogółem. W pozostałych typach gmin najpierw obserwowano spadek wydatków majątkowych w 2005 roku i ich ponowny wzrost w 2006 roku. Sytuacja ta wynikała po części z przypadającej na 2005 rok większej obsługi zadłużenia oraz z przygotowania w tym roku wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z środków unijnych i ich realizacji w roku następnym. W 2006 roku w największym stopniu wydatki bieżące były finansowane transferami bieżącymi (subwencją ogólną i dotacjami celowymi) w przypadku gmin miejskich – średnio około 20%, a w największym stopniu w przypadku gmin wiejskich. Wartość wskaźnika dla gmin wiejskich poniżej 5 tys. mieszkańców stanowiła 76% w latach 2004-2005 i wzrosła do 78,1% w 2006 roku. W najmniejszym stopniu transfery bieżące z budżetu państwa były wykorzystywane do finansowania zadań przez gminy miejskie (te poniżej 25 tys. mieszkańców odnotowały średnią wartość wskaźnika na poziomie około 49%, natomiast te powyżej 25 tys. mieszkańców – 44%).



Wykres 4. Wskaźnik samofinansowania gmin w latach 2004-2006.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z kolei wskaźnik samofinansowania obrazuje, w jakim stopniu jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości. W latach 2004-2005 wszystkie analizowane grupy gmin wykazywały wzrost możliwości samofinansowania inwestycji, oprócz gmin miejskich powyżej 25 tys. mieszkańców (wartość wskaźnika w przypadku tego rodzaju gmin obniżyła się średnio o 19,8%). Realizacja zadań inwestycyjnych przypadająca na 2006 rok spowodowała, iż wartość wskaźnika we wszystkich analizowanych podmiotach była niższa od 100%, jednak oprócz gmin miejskich poniżej 25 tys. mieszkańców pozostałe grupy wykazywały wysoki stopień samofinansowania średnio na poziomie 91-99%. Największą wartość wskaźnika samofinansowania odnotowały w 2005 roku gminy miejskie poniżej 25 tys. mieszkańców, suma nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w 287% przewyższała wydatki majątkowe.

## Podsumowanie

Analiza wskaźnikowa jest najczęstszą stosowaną metodą przeprowadzania procesu badań ekonomiczno-finansowych. Wspomaga podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania samorządów terytorialnych, czynników oddziałujących na osią-

gnięty wynik finansowy, słabych i mocnych stron działalności. Umożliwia ocenę jednostki gospodarczej w szerokiej perspektywie, bowiem jest metodą badania zjawisk gospodarczych, jakie występują w związkach przyczynowo-skutkowych. Ustala, jaki wpływ mają poszczególne czynniki oraz składniki na działalność i sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzona analiza wskaźnikowa pozwala wnioskować, że kondycja finansowa samorządów gminnych w Polsce jest dobra. Świadczą o tym między innymi wskaźniki ustawowe, których wartości średnie w poszczególnych latach były niższe od maksymalnego dopuszczalnego pułapu. Niskie wartości zobowiązań wymagalnych potwierdzają płynność finansową i wypłacalność samorządów gminnych. Większość badanych podmiotów wykazywała duże możliwości samofinansowania zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, wynikało to między innymi z generowanych nadwyżek operacyjnych. Największe wahania wskaźników zaobserwowano w 2005 roku, po akcesji Polski z Unią Europejską zmieniły się możliwości w zakresie finansowania wydatków majątkowych. Pozytywnie na kształtowanie się inwestycji w podsektorze samorządowym wpłynęła także poprawa wskaźników makroekonomicznych. Po okresie depresji w latach 2001-2002, od 2003 roku miało miejsce ożywienie działalności gospodarczej, a spadek bezrobocia i poprawa wskaźników makroekonomicznych wywarły korzystny wpływ na kondycję finansową gmin.

## Literatura

1. Łukomska-Szarek J.: *Działalność inwestycyjna samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] A. Wójcik-Mazur, J. Łukomska-Szarek, D. Wielgórka (red.), *Wieloaspektowe problemy zarządzania podmiotami publicznymi i prywatnymi w gospodarce polskiej*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2007.
2. Łukomska-Szarek J.: *Kształtowanie się dochodów budżetowych samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] D. Wielgórka, J. Łukomska-Szarek (red.), *Wybrane problemy zarządzania finansami w przedsiębiorstwie*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008.
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
4. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
5. [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl).

## Summary

## RATIO ANALYSIS FOR ASSESSMENT OF BUDGET MANAGEMENT IN GMINA SELF-GOVERNMENTS

This article highlights considerations of ratio analysis as a tool used during assessment of financial standing in local self-governments. This method recognizes objects and complex phenomena through their division into simple elements and investigating of the relations between each other. These ratios are a reflection of relations of various items in a budget and financial reports of local self-government. This article describes assessment of financial standing in local self-governments on the basis of analysis of selected ratios.