

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

e-mail: agnieszka.krzeminska@wsb.poznan.pl

**TERYTORYALNE ZRÓŻNICOWANIE NADWYŻKI
OPERACYJNEJ I INWESTYCJI W GMINACH
I MIASTACH NA PRAWACH POWIATU
WOJEWÓDZTW WIELKOPOLSKIEGO
I LUBELSKIEGO**

**TERRITORIAL DIFFERENTIATION OF OPERATING
SURPLUS AND INVESTMENTS IN COMMUNITIES
AND CITIES WITH COUNTY RIGHTS IN THE
WIELKOPOLSKIE AND LUBELSKIE VOIVODSHIPS**

DOI: 10.15611/pn.2018.509.17

JEL Classification: H72

Streszczenie: Obowiązki od 2011 r. wymogu równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej, a od 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wyliczanego na podstawie nadwyżki operacyjnej, skutkowało przeformulowaniem gospodarki finansowej tych jednostek na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez te jednostki działalności inwestycyjnej. Wzrosło tym samym znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie jednostek samorządowych. Im wyższa jest jej wartość, tym większe są możliwości realizacji inwestycji przez te jednostki. Celem artykułu jest analiza i ocena zróżnicowania nadwyżki operacyjnej i wydatków inwestycyjnych w gminach i miastach na prawach powiatu województw wielkopolskiego i lubelskiego. Realizacji celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak średnie dochody i wydatki bieżące, wynik operacyjny oraz wydatki majątkowe. Dokonano również charakterystyki badanych województw i gmin.

Słowa kluczowe: gminy, nadwyżka operacyjna, inwestycje.

Summary: The requirement to balance the budget of local government units in the current part from 2011, and from 2014 the individual debt index, calculated on the basis of operating surplus, resulted in a reformulation of the financial management of these units to generate a larger operating surplus for the purpose of conducting investment activities by these units. The operating surplus in the budget of local government units increased. The higher operating surplus is, the more investment opportunities there are. The aim of the article is to analyze and assess the differentiation of operating surplus and investment expenditure in municipalities and cities with county rights of the Wielkopolskie and Lubelskie Voivodships. The implementation of the set target was used to analyze such indicators as average income

and current spending, operating result and property spending. Characteristics of the studied voivodships and communities were also made.

Keywords: municipalities, operating surplus, investments.

1. Wstęp

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła wymóg równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej. Od 2014 r. zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia, wyliczany na podstawie nadwyżki operacyjnej. Rozwiązania te skutkowały przeformulowaniem gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez te jednostki działalności inwestycyjnej. Wzrosło tym samym znaczenie nadwyżki operacyjnej w ich budżecie. Występowanie jej świadczy, że jednostki te posiadają nadwyżkę wolnych środków, którą mogą przeznaczyć na inwestycje [Poniatowicz 2014, s. 102]. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa możliwość realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Tworzone i konsekwentnie realizowane przez te jednostki programy inwestycyjne są instrumentem ich rozwoju [Piotrowska-Marczak 2011, s. 192-193]. Służą one powiększaniu majątku samorządowego oraz wzrostowi jakości świadczonych przez nie usług publicznych [Lubińska 2011, s. 114]. Decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego odnośnie do inwestycji wpływają na procesy rozwoju lokalnego, a tym samym na poziom życia społeczności lokalnej oraz warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Inwestycje zapewniają długotrwały rozwój jednostek samorządu terytorialnego poprzez aktywizację gospodarczą [Misterec 2008, s. 35].

Celem artykułu jest analiza i ocena zróżnicowania nadwyżki operacyjnej i wydatków inwestycyjnych w gminach i miastach na prawach powiatu¹ województw wielkopolskiego i lubelskiego. Realizacji celu posłużyła analiza takich wskaźników, jak średnie dochody i wydatki bieżące, wynik operacyjny oraz wydatki majątkowe. Dokonano również charakterystyki badanych województw i gmin, wykorzystując dochody własne na mieszkańca oraz udział dochodów własnych i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem. Przeprowadzona charakterystyka pozwoliła ustalić poziom zasobności badanych jednostek, która decyduje o możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Badaniem objęto lata 2008-2016, ponieważ od 2008 r. dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe.

¹ W badaniu uwzględniono również miasta na prawach powiatu, ponieważ zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym są one gminami [Ustawa z 5 czerwca 1998].

2. Istota i znaczenie nadwyżki operacyjnej

W Polsce od 2008 r. dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe [Ustawa z 8 grudnia 2006]. Oznacza to, że jednostki te muszą brać pod uwagę, w jaki sposób planują dochody i wydatki na kolejne lata, w tym bieżące i majątkowe. Pozwala to obliczyć wynik operacyjny, który jest różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi². W przypadku osiągnięcia wartości dodatniej wynik operacyjny jest określany jako nadwyżka operacyjna; przy wartościach ujemnych występuje deficyt operacyjny [*Nadwyżka operacyjna...* 2014, s. 3].

Nadwyżka operacyjna obrazuje sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jest kategorią określającą, jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji organów tych jednostek, po sfinansowaniu obligacyjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu. Środki te poza pierwszym przeznaczeniem, jakim są wydatki inwestycyjne, mogą zostać wykorzystane do spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach wcześniejszych [Lubińska i in. 2007, s. 80-81]. Występowanie nadwyżki operacyjnej świadczy, że jednostki te posiadają nadwyżkę wolnych środków, którą mogą przeznaczyć na inwestycje. Im wyższą wartość nadwyżki operacyjnej osiągną, tym więcej środków będą mogły przeznaczyć na inwestycje.

Natomiast deficyt operacyjny oznacza, że wydatki bieżące jednostek samorządowych są realizowane na poziomie przekraczającym ich możliwości finansowe. Wykonywanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży ich majątku lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań [*Nadwyżka operacyjna...* 2014, s. 3]. W dłuższej perspektywie sytuacja taka może doprowadzić do utraty płynności finansowej [Denek, Dylewski 2013, s. 266].

Ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] wprowadziła wymóg równowagi budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej (operacyjnej, art. 242). Dotyczy on również wykonania budżetu tych jednostek. Rozwiązanie to zastosowano po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2011. Jednostki te mogą się zadłużać w celu finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym, a finansowanie instrumentami dłużnymi jest uzależnione od wielkości nadwyżki operacyjnej osiągniętej przez jednostki samorządowe. Możliwości zaciągania zobowiązań rosną wraz z wypracowaną przez nie nadwyżką operacyjną.

Konkludując, ustalenie wyniku operacyjnego pozwala oddzielić źródła finansowania wydatków bieżących i majątkowych oraz ustalić, czy wydatki bieżące są pokrywane dochodami bieżącymi. Przyczynia się to do zwiększenia przejrzystości budżetu jednostek samorządowych oraz racjonalizacji ich gospodarki finansowej.

² W literaturze przedmiotu wynik operacyjny jest również definiowany jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wydatki związane z obsługą długu oraz rozchody przeznaczone w danym roku na spłatę zobowiązań dłużnych [Patrzałek 2010, s. 244].

Pozwala również ocenić możliwości spłaty zadłużenia oraz sfinansowania wydatków inwestycyjnych.

3. Analiza i ocena nadwyżki operacyjnej i inwestycji w badanych jednostkach województw wielkopolskiego i lubelskiego

Punktem wyjścia do przeprowadzenia badań jest charakterystyka województw wielkopolskiego i lubelskiego oraz gmin badanych województw, co pozwoli ustalić poziom zasobności badanych jednostek. Z danych zawartych w tabeli 1. wynika, że dochody własne na mieszkańca w województwie wielkopolskim, na poziomie 216,7 zł, są wyższe niż w województwie lubelskim oraz wyższe od średniej dla Polski. Świadczy to o większej zasobności oraz potencjale rozwojowym województwa wielkopolskiego w porównaniu z lubelskim. Słabość finansową województwa lubelskiego w porównaniu z wielkopolskim potwierdza również udział dochodów własnych w dochodach ogółem, który na poziomie 30,6% w województwie lubelskim jest znacznie niższy niż w wielkopolskim, gdzie wynosi 69,4% (średnia dla Polski 53,4%). Potwierdzeniem lepszej pozycji społeczno-ekonomicznej województwa wielkopolskiego niż lubelskiego jest również udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem.

Tabela 1. Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w województwach wielkopolskim i lubelskim w 2016 r.

Wyszczególnienie	Polska	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Dochody własne/mieszkańca [w zł]	187,5	216,7	116,8
Dochody własne (% dochodów ogółem)	53,4	69,4	30,6
Subwencja wyrównawcza (% dochodów ogółem)	7,2	0,0	14,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Po dokonaniu charakterystyki gmin badanych województw należy stwierdzić, że słabszy potencjał finansowy gmin województwa lubelskiego w porównaniu z wielkopolskim potwierdza poziom dochodów własnych na mieszkańca na poziomie 1845 zł, który jest wyższy niż w województwie lubelskim i wyższy od średniej dla Polski. Gminy są również bardzo zróżnicowane pod względem dochodów własnych na mieszkańca. Najbardziej zasobne, podobnie jak w Polsce, są gminy miejskie. Jednak bardziej zasobne są gminy miejskie województwa wielkopolskiego. Podobnie jak w Polsce najmniej zasobne są gminy wiejskie (zob. tab. 2). Analiza zasobności miast na prawach powiatu pokazuje, że zarówno w województwie wielkopolskim, jak i lubelskim jednostki te są bardziej zasobne niż gminy. Wskaźnik na poziomie 3570,6 zł w dużych miastach województwa wielkopolskiego świadczy o większej zamożności tych jednostek w porównaniu z województwem lubelskim.

Słabszą samodzielność finansową gmin województwa lubelskiego w porównaniu z wielkopolskim potwierdza również udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wskaźnik ten na poziomie 34% jest znacznie niższy niż w województwie wielkopolskim i niższy do średniej dla Polski, która wynosi 44,3%. Świadczy to o mniejszej samodzielności finansowej gmin województwa lubelskiego oraz większych trudnościach w realizacji zadań. Gminy są również bardzo zróżnicowane pod względem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w zależności od ich typu. Najsilniejsze finansowo w badanych województwach są gminy miejskie. Jednak wskaźnik ten w gminach miejskich województwa wielkopolskiego jest wyższy niż w województwie lubelskim, co świadczy o większej ich samodzielności finansowej. Z kolei najsłabsze finansowo są gminy wiejskie. Miasta na prawach powiatu zarówno województwa wielkopolskiego, jak i lubelskiego są bardziej samodzielne finansowo niż gminy. Przy czym udział dochodów własnych w dochodach ogółem dużych miast województwa wielkopolskiego na poziomie 61,2% jest wyższy niż w województwie lubelskim, co świadczy o ich większej samodzielności finansowej. Lepszej sytuacji społecznej i ekonomicznej gmin województwa wielkopolskiego dowodzi również udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem.

Tabela 2. Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w gminach i MNPP w województwach wielkopolskim i lubelskim w 2016 r.

Wyszczególnienie		Polska	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Dochody własne/mieszkańca [w zł]	gminy	1747,6	1845,0	1246,9
	gminy miejskie	2101,3	2052,9	1834,1
	gminy wiejskie	1529,9	1781,8	1049,0
	gminy miejsko-wiejskie	1779,2	1822,2	1257,6
	MNPP	3638,7	3570,6	2585,8
Dochody własne (% dochodów ogółem)	gminy	44,3	46,4	34,0
	gminy miejskie	55,2	55,2	50,1
	gminy wiejskie	37,8	42,7	28,4
	gminy miejsko-wiejskie	45,7	46,4	35,0
	MNPP	61,6	61,2	49,1
Subwencja wyrównawcza (% dochodów ogółem)	gminy	6,2	4,8	10,6
	gminy miejskie	1,5	1,4	1,9
	gminy wiejskie	9,3	7,4	13,5
	gminy miejsko-wiejskie	5,4	4,1	10,2
	MNPP	0,2	0,0	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Kolejnym etapem badania jest analiza i ocena nadwyżki operacyjnej i inwestycji w badanych jednostkach. Z danych zawartych w tabeli 3. wynika, że w okresie objętym obserwacją gminy województwa wielkopolskiego odnotowały nadwyżkę operacyjną. Oznacza to, że były w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bie-

zającymi. Nie musiały zaciągać zobowiązań, aby sfinansować wydatki o charakterze bieżącym. Dodatkowo wszystkie typy gmin województwa wielkopolskiego posiadały nadwyżkę wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje. Ponadto od 2011 r. rósł poziom nadwyżki operacyjnej. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Wzrost nadwyżki operacyjnej był rezultatem szybszego wzrostu dochodów bieżących niż wydatków bieżących. Należy to również wiązać z obowiązywaniem od 2011 r. wymogu równoważenia budżetu tych jednostek w części bieżącej. Natomiast spadkowi nadwyżki operacyjnej w latach 2009-2010 towarzyszyła wyższa dynamika wzrostu wydatków bieżących niż dochodów bieżących. Był to również okres spowolnienia gospodarczego w Polsce w efekcie światowego kryzysu finansowego, co wpłynęło negatywnie na poziom dochodów i wydatków bieżących. Gminy były również zróżnicowane pod względem poziomu nadwyżki operacyjnej: najwyższy poziom w okresie objętym analizą osiągały gminy miejskie, które są najbardziej zasobne i samodzielne finansowo, a najmniejszy gminy wiejskie, czyli najmniej zasobne. Można wnioskować, że po wprowadzeniu wymogu równoważenia budżetu bieżącego w gminach wzrastała nadwyżka operacyjna. Zwiększała się ich zdolność do wygospodarowania nadwyżki wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje.

Tabela 3. Średni wynik operacyjny w gminach i miastach na prawach powiatu województwa wielkopolskiego w latach 2008-2016 [w mln zł]

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	dochody bieżące	60,5	62,2	62,8	67,3	71,0	75,4	80,7	84,3	100,9
	wydatki bieżące	49,8	55,0	59,5	63,2	67,3	70,1	74,0	76,3	91,8
	wynik operacyjny	10,7	7,2	3,3	4,0	3,6	5,2	6,7	8,0	9,1
Gminy wiejskie	dochody bieżące	18,1	18,7	19,9	20,9	22,1	23,1	24,3	25,6	31,9
	wydatki bieżące	15,1	16,0	17,6	18,7	19,6	20,3	21,0	21,9	27,4
	wynik operacyjny	3,0	2,7	2,3	2,3	2,5	2,8	3,3	3,8	4,4
Gminy miejsko-wiejskie	dochody bieżące	32,0	32,6	34,4	36,4	38,7	40,9	43,1	45,2	56,3
	wydatki bieżące	27,4	29,0	31,8	33,3	35,0	36,6	38,0	39,5	49,5
	wynik operacyjny	4,5	3,5	2,6	3,1	3,7	4,3	5,1	5,7	6,8
Gminy ogółem	dochody bieżące	26,8	27,4	28,9	30,5	32,3	34,1	36,0	37,8	46,8
	wydatki bieżące	22,6	24,1	26,4	27,8	29,3	30,5	31,7	32,9	41,0
	wynik operacyjny	4,1	3,3	2,5	2,7	3,0	3,5	4,2	4,8	5,7
Miasta na prawach powiatu	dochody bieżące	744,4	780,1	781,8	820,6	867,6	879,5	923,2	958,5	1075,5
	wydatki bieżące	595,5	684,5	733,2	756,6	800,8	793,7	821,2	838,9	948,5
	wynik operacyjny	148,9	95,6	48,6	64,0	66,8	85,8	102,0	119,6	127,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Miasta na prawach powiatu województwa wielkopolskiego, podobnie jak gminy, odnotowały w badanym okresie nadwyżkę operacyjną. W latach 2009-2010 nadwyżka operacyjna spadała, a od 2011 rosła. Oznacza to, że od 2011 r. poprawiła się sytuacja finansowa dużych miast i zwiększał się ich potencjał inwestycyjny. Ba-

dania pokazały, że były one bardziej zamożne i samodzielne finansowo niż gminy oraz osiągały większe nadwyżki operacyjne niż gminy.

Z analizy materiału statystycznego zawartego w tabeli 4. wynika, że w badanym okresie saldo budżetu bieżącego gmin województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, było dodatnie. Dodatkowo wszystkie typy gmin województwa lubelskiego miały nadwyżkę wolnych środków, które mogły przeznaczyć na inwestycje. Od 2011 r. nadwyżka operacyjna w gminach województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, rosła. Oznacza to, że od 2011 r. poprawiła się ich kondycja finansowa. Osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne, które mogły przeznaczyć na inwestycje. Po wprowadzeniu obowiązku równoważeniu budżetu w części bieżącej nadwyżka operacyjna rosła również we wszystkich typach gmin województwa lubelskiego. Charakteryzowały się one znacznym zróżnicowaniem poziomu nadwyżki: najwyższe wartości odnotowały, podobnie jak w województwie wielkopolskim, gminy miejskie, a najmniejsze gminy wiejskie. Przy czym w województwie wielkopolskim zarówno w gminach miejskich, jak i wiejskich były one wyższe niż w województwie lubelskim.

Tabela 4. Średni wynik operacyjny w gminach i miastach na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2008-2016 [w mln zł]

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	dochody bieżące	43,6	43,4	46,5	50,9	52,4	55,1	58,4	61,1	72,9
	wydatki bieżące	38,0	40,4	44,6	46,7	48,3	51,4	53,7	54,8	65,8
	wynik operacyjny	5,5	3,0	1,9	4,2	4,2	3,7	4,7	6,3	7,1
Gminy wiejskie	dochody bieżące	13,0	13,8	15,0	15,3	16,3	16,6	17,2	17,1	21,5
	wydatki bieżące	11,3	12,1	14,0	14,1	14,7	14,9	15,6	15,6	19,5
	wynik operacyjny	1,7	1,7	1,1	1,2	1,6	1,8	1,6	1,6	2,0
Gminy miejsko-wiejskie	dochody bieżące	20,3	21,2	22,8	23,6	24,6	26,3	27,7	28,1	34,6
	wydatki bieżące	18,1	19,4	21,8	22,1	22,8	24,1	25,2	25,5	31,1
	wynik operacyjny	2,3	1,8	1,0	1,4	1,8	2,2	2,5	2,6	3,5
Gminy ogółem	dochody bieżące	16,3	17,0	18,4	19,1	20,2	20,8	21,7	21,9	27,1
	wydatki bieżące	14,2	15,2	17,3	17,6	18,3	18,9	19,8	19,9	24,6
	wynik operacyjny	2,0	1,8	1,1	1,5	1,8	2,0	2,0	2,1	2,6
Miasta na prawach powiatu	dochody bieżące	409,0	425,4	442,5	479,7	510,6	528,7	555,5	577,3	656,3
	wydatki bieżące	359,7	408,7	447,7	465,4	492,8	503,3	529,3	549,8	622,3
	wynik operacyjny	49,3	16,6	-5,2	14,2	17,8	25,4	26,2	27,5	34,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego w analizowanym okresie odnotowały nadwyżkę operacyjną. Wyjątkiem był rok 2010, gdy osiągnęły deficyt operacyjny. Oznacza to, że w tym roku wydatki bieżące dużych miast były wyższe niż ich możliwości finansowe. Nie znalazły one pokrycia w dochodach bieżących i jednostki te, aby zrealizować zadania o charakterze bieżącym, zaciągały zobowią-

zania. Od 2011 r. nastąpiła poprawa wyniku operacyjnego dużych miast, ponieważ osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne.

Polepszająca się sytuacja finansowa jednostek badanych województw znalazła wyraz w zmniejszającej się od 2011 r. liczbie gmin z ujemnym wynikiem operacyjnym, co przedstawiono w tabeli 5. Coraz większa liczba gmin wykonująca swoje budżety starała się zachować wymóg równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Zdecydowana większość gmin i wszystkie miasta na prawach powiatu charakteryzowały się nadwyżką operacyjną. Wzrastała również od 2011 r. liczba gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich zarówno województwa wielkopolskiego, jak i lubelskiego osiągających nadwyżkę operacyjną, co świadczy o coraz lepszej sytuacji finansowej na poziomie poszczególnych jednostek.

Tabela 5. Liczba gmin i miastach na prawach powiatu województw wielkopolskiego i lubelskiego z nadwyżką i deficytem operacyjnym w latach 2008-2016

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Województwo wielkopolskie										
Gminy miejskie	nadwyżka operacyjna	15	14	13	14	14	14	15	15	15
	deficyt operacyjny	X	1	2	1	1	1	X	X	X
Gminy wiejskie	nadwyżka operacyjna	114	111	104	110	113	114	113	114	114
	deficyt operacyjny	X	3	10	4	1	X	1	X	X
Gminy miejsko-wiejskie	nadwyżka operacyjna	93	91	79	92	91	93	93	93	93
	deficyt operacyjny	X	2	14	1	2	X	X	X	X
Gminy ogółem	nadwyżka operacyjna	224	216	196	216	218	221	221	222	222
	deficyt operacyjny	X	6	26	6	4	1	1	X	X
Miasta na prawach powiatu	nadwyżka operacyjna	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	deficyt operacyjny	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Województwo lubelskie										
Gminy miejskie	nadwyżka operacyjna	16	15	12	16	16	16	16	16	15
	deficyt operacyjny	X	1	4	X	X	X	X	X	1
Gminy wiejskie	nadwyżka operacyjna	165	165	142	159	162	166	159	160	165
	deficyt operacyjny	1	1	24	7	4	X	7	6	1
Gminy miejsko-wiejskie	nadwyżka operacyjna	27	27	24	24	25	27	26	26	27
	deficyt operacyjny	X	X	3	3	2	X	1	1	X
Gminy Ogółem	nadwyżka operacyjna	207	206	177	198	202	208	200	201	206
	deficyt operacyjny	1	2	31	10	6	X	8	7	2
Miasta na prawach powiatu	nadwyżka operacyjna	4	3	2	4	4	4	4	4	4
	deficyt operacyjny	X	1	2	X	X	X	X	X	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

W tabeli 6. została przedstawiona skala działalności inwestycyjnej badanych jednostek w latach 2008-2016. Z danych wynika, że wydatki majątkowe gmin i dużych miast badanych województw systematycznie wzrastały do 2010 r. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na działalność inwestycyjną od 2011 r. charakteryzowały się znaczną zmiennością: po wzroście do 2010 r. spadały do 2013 r., w 2014 r. wzrosły, w 2015 r. spadły i w 2016 r. ponownie wzrosły. W miastach na prawach powiatu wydatki na ten cel od 2012 r. spadały. Wydatki inwestycyjne spadały, z wyjątkiem gmin miejskich. W gminach miejskich można dostrzec minimalny wzrost wydatków na działalność inwestycyjną. Gminy są również bardzo zróżnicowane pod względem poziomu wydatków majątkowych. Najwyższy ich poziom osiągały w badanym okresie gminy miejskie, a najniższy gminy wiejskie. Poziom nakładów na inwestycje w dużych miastach był wyższy niż w gminach.

Tabela 6. Średnie wydatki majątkowe w gminach i miastach na prawach powiatu województw wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008-2016 [w mln zł]

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Województwo wielkopolskie									
Gminy miejskie	16,6	19,0	15,2	11,1	10,5	10,0	13,3	9,4	11,6
Gminy wiejskie	4,0	4,5	5,8	6,1	4,5	4,0	4,5	4,0	4,2
Gminy miejsko-wiejskie	6,5	8,0	9,2	9,0	7,7	6,1	8,1	7,4	7,1
Ogółem gminy	5,9	6,9	7,9	7,7	6,3	5,3	6,6	5,8	15,9
Miasta na prawach powiatu	228,9	246,1	275,4	288,6	184,1	166,8	115,4	228,5	176,3
Województwo lubelskie									
Gminy miejskie	9,5	12,6	15,3	18,2	13,7	10,0	11,2	15,3	7,4
Gminy wiejskie	2,0	2,8	5,0	4,6	3,2	2,8	3,7	3,5	2,1
Gminy miejsko-wiejskie	3,4	5,0	8,5	6,0	5,5	4,8	6,1	5,8	3,5
Gminy ogółem	2,7	3,8	6,2	5,8	4,3	3,6	4,6	4,7	2,7
Miasta na prawach powiatu	102,0	106,0	85,0	120,8	116,5	153,9	188,5	104,1	68,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

W województwie lubelskiego wydatki majątkowe gmin charakteryzowały się mniejszą zmiennością w porównaniu z wielkopolskim. Gminy i duże miasta po wprowadzeniu wymogu równoważenia budżetu bieżącego ograniczały wydatki o charakterze majątkowym. Dotyczy to również poszczególnych kategorii gmin, wykazujących zróżnicowanie pod względem poziomu wydatków majątkowych. Najwyższy ich poziom w badanym okresie osiągały gminy miejskie, a najniższy wiejskie. Natomiast w miastach na prawach powiatu wydatki na ten cel były wyższe niż w gminach.

Analiza zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi gmin i miast na prawach powiatu badanych województw pokazała, że najbardziej zasobne jednostki przeznaczają nadwyżkę operacyjną na działalność

inwestycyjną. Dotyczy to gmin miejskich województwa wielkopolskiego, ponieważ w latach 2008-2016 wystąpiła w nich korelacja dodatnia, słaba, między nadwyżką operacyjną i wydatkami majątkowymi. Oznacza to, że w okresie tym wraz ze wzrostem średniej nadwyżki operacyjnej w gminach miejskich wzrastała średnia kwota wydatków majątkowych. Natomiast w pozostałych typach gmin zależność między tymi zmiennymi była ujemna³, co przedstawiono w tabeli 7. W miastach na prawach powiatu tego województwa, mimo że są bardziej zasobne i samodzielne finansowo niż gminy, zależność między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi była ujemna, słaba.

Tabela 7. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi w gminach i MNPP województw wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008-2016

Wyszczególnienie	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Gminy miejskie	0,2728414326	-0,4146781361
Gminy wiejskie	-0,6318780854	-0,9178238708
Gminy miejsko-wiejskie	-0,5497362381	-0,6976513020
Miasta na prawach powiatu	-0,3133575686	0,0609692384

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i Lublinie.

Natomiast w województwie lubelskim we wszystkich typach gmin w badanym okresie wystąpiła zależność ujemna między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi⁴. Jednostki te powstrzymywały się z przeznaczeniem nadwyżki operacyjnej na inwestycje. W dużych miastach nie było liniowego związku między tymi zmiennymi. Nadwyżka operacyjna nie była wykorzystywana do zwiększania inwestycji zarówno przez gminy, jak i duże miasta województwa lubelskiego. Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona wskazują na zróżnicowanie nadwyżki operacyjnej i wydatków majątkowych. Można zatem wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego, o największym potencjale inwestycyjnym, nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji. Jednostki te przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje. Pozostałe jednostki ograniczały wydatki na ten cel. Mimo że nadwyżka operacyjna wzrastała, to wydatki majątkowe spadały; mimo że zwiększał się potencjał inwestycyjny tych jednostek, to nie kierowały one wolnych środków na inwestycje.

³ Przy przyjętym poziomie istotności 0,05 oraz 2 stopniach swobody otrzymane wyniki są istotne statystycznie dla gmin wiejskich.

⁴ Przy przyjętym poziomie istotności 0,05 oraz 2 stopniach swobody otrzymane wyniki są istotne statystycznie dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Można również zbudować model regresji dla gmin wiejskich, ponieważ współczynnik determinacji jest większy niż 60%, a współczynnik zmienności resztowej mniejszy niż 20%.

4. Zakończenie

Konkludując, badane województwa charakteryzują się różnym potencjałem finansowym. Województwo wielkopolskie charakteryzuje się lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną niż lubelskie. W latach 2008-2016 gminy i miasta na prawach powiatu województw wielkopolskiego i lubelskiego odnotowały nadwyżkę operacyjną. Dotyczy to wszystkich typów gmin badanych województw. Jedynie w 2010 r. duże miasta województwa lubelskiego odnotowały deficyt operacyjny. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego w okresie objętym badaniem przyczynił się do poprawy wyników operacyjnych w gminach i miastach województw wielkopolskiego i lubelskiego, ponieważ w jednostkach tych od 2011 r. nadwyżka operacyjna rosła. Dotyczy to również wszystkich typów gmin.

Nadwyżki operacyjne odnotowane przez jednostki województw wielkopolskiego i lubelskiego świadczą, że dysponowały one potencjałem finansowym, ale nie wszystkie go wykorzystały. Jedynie gminy miejskie województwa wielkopolskiego, które są najbardziej zasobne i samodzielne finansowo, przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje, a ich wydatki majątkowe minimalnie rosły. W pozostałych jednostkach, mimo że nadwyżka operacyjna wzrastała, to wydatki na działalność inwestycyjną spadały. Mimo że zwiększał się ich potencjał inwestycyjny, to nie kierowały wolnych środków na cele rozwojowe. Potwierdza to również analiza zależności między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi. Badania wskazują na niepokojące zjawisko nieprzeznaczenia rosnącej nadwyżki operacyjnej na działalność inwestycyjną, co należy ocenić negatywnie. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego wpłynął na zmniejszenie nakładów na działalność inwestycyjną, co należy ocenić negatywnie. Może to być także związane z poziomem zadłużenia z lat ubiegłych, stanowiącego barierę finansowania nowych inwestycji w świetle rygorów art. 243 ustawy o finansach publicznych. Widać to wyraźnie we wszystkich analizowanych jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego oraz miastach na prawach powiatu województwa wielkopolskiego.

Przeznaczenie nadwyżki operacyjnej na inwestycje przez badane jednostki było uzależnione od poziomu ich zasobności, poziom inwestycji zaś był uzależniony od dochodów. Jak wykazały badania, gminy miejskie są najsilniejszym ekonomicznie segmentem gmin ze względu na duży potencjał gospodarczy, wynikający z większych i bardziej stabilnych dochodów oraz większego potencjału rozwojowego. Czynnikiem ograniczającym finansowanie inwestycji przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie były niskie dochody budżetowe.

Literatura

- Denek E., Dylewski M., 2013, *Szacowanie poziomu zadłużenia samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Lubińska T., 2011, *Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego*, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 36, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.
- Lubińska T., Franek S., Będziszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Misterec W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011-2013*, Ministerstwo Finansów, 2014.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse publiczne samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 2011, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 76, Wyzwania dla samorządów w nowej perspektywie europejskiej, VII Forum Samorządowe, Szczecin.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, Dz.U., nr 91, poz. 578.
- Ustawa z 8 grudnia 2006 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.