

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

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

ROLA BUDŻETU BIEŻĄCEGO W GOSPODARCE FINANSOWEJ GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

THE ROLE OF THE CURRENT BUDGET IN THE FINANCIAL MANAGEMENT IN CITIES WITH COUNTY RIGHTS

DOI: 10.15611/pn.2018.521.09

JEL Classification: H72

Streszczenie: Gminy prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Jedną z zasad obowiązujących te jednostki przy jego opracowywaniu jest zasada równowagi budżetowej. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła regulacje w zakresie równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego, które polegały na konieczności równoważenia budżetu tych jednostek w części bieżącej. Nastąpiło przeformułowanie gospodarki finansowej tych jednostek na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez nie działalności inwestycyjnej. Celem artykułu jest zbadanie, czy istniejący obowiązek równoważenia budżetu bieżącego może w znaczący sposób wpływać na kierunki rozdysponowania środków publicznych przez gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków bieżących, oraz ograniczyć poziom realizacji zadań przez te jednostki. Badaniem objęto gminy i miasta na prawach powiatu województwa wielkopolskiego i lubelskiego.

Słowa kluczowe: gminy, budżet bieżący.

Summary: Municipalities run their financial management on the basis of the budget. One of the obligatory rules of these units when preparing it, is the principle of budget balance. The Public Finance Act 2009 introduced regulations on balancing the budget of local government units, which involved the need to balance the budget of these units in the current part. The financial management of local government units was reformulated to generate a larger operating surplus in order to conduct investment activities by these units. Thus, the role of the current budget in the financial management of local government units increased. The aim of the article is to examine whether the existing obligation to balance the current budget can have a significant impact on the directions of spending public funds by municipalities with particular focus on current expenditure and limit the level of tasks implementation by these units. The study covered municipalities and cities with county rights of the Wielkopolskie and Lubelskie voivodships from among the sixteen voivodships in Poland.

Keywords: municipalities, current budget.

1. Wstęp

Jednostki samorządu gminnego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Jedną z zasad obowiązujących te jednostki przy jego opracowywaniu jest zasada równowagi budżetowej. Zgodnie z nią dochody równają się wydatkom. Równowaga to jednak stan idealny [Kosek-Wojnar, Owsiak, Surówka 1994, s. 37]. W praktyce mają miejsce odchylenia od stanu równowagi [Nykiel 1993, s. 29]. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła regulacje w zakresie równoważenia budżetu jednostek samorządowych, które polegały na konieczności równoważenia budżetu tych jednostek w części bieżącej. Nastąpiło odejście od elastycznego stosowania zasady równowagi budżetowej. Równowaga budżetowa tych jednostek nie jest już postrzegana tylko jako równoważenie dochodów i wydatków poprzez wskazanie przychodów pokrywających nadwyżkę wydatków nad dochodami, ale jako konieczność równoważenia budżetu bieżącego. Organy jednostek samorządowych, poprzez prowadzoną przez siebie politykę w odniesieniu do wydatków bieżących, wpływają na kierunki alokacji środków publicznych, w szczególności wydatków bieżących oraz zdolność do spłaty zadłużenia. Ma miejsce przeformułowanie gospodarki finansowej tych jednostek na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez nie działalności inwestycyjnej. Tym samym wzrosła rola budżetu bieżącego w gospodarce finansowej jednostek samorządowych.

Celem artykułu jest zbadanie, czy istniejący obowiązek równoważenia budżetu bieżącego może w znaczący sposób wpływać na kierunki rozdysponowania środków publicznych przez gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków bieżących, oraz ograniczać poziom realizacji zadań przez te jednostki. Badaniem objęto gminy i miasta na prawach powiatu¹ województwa wielkopolskiego i lubelskiego spośród szesnastu województw w Polsce, ponieważ są to województwa o różnym potencjale finansowym: wysokim i niskim. Realizacji wyznaczonego celu posłużyła analiza zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną gmin i dużych miast województwa wielkopolskiego i lubelskiego a realizowanymi przez te jednostki wydatkami majątkowymi. Wielkość nadwyżki operacyjnej stanowi również istotną przesłankę do oceny sytuacji finansowej badanych jednostek z punktu widzenia możliwości zaciągania zobowiązań. Dlatego została też przeprowadzona analiza zależności między nadwyżką operacyjną tych jednostek a zobowiązaniami i rozchodami. W artykule przyjęto hipotezę badawczą, że obowiązek równoważenia budżetu bieżącego w znaczący sposób wpływa na kierunki wydatkowania środków publicznych przez gminy. Okres przyjęty do badania obejmuje lata 2008-2016, ponieważ od 2008 r. dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe [Ustawa z 8 grudnia 2006].

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

2. Istota i znaczenie budżetu bieżącego

K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Szolno-Koguc i M. Ziolo określają budżet bieżący jako rodzaj budżetu, który zawiera dochody i wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego, czyli krótkookresowe operacje finansowe dotyczące działalności operacyjnej [Brzozowska i in. 2013, s. 109]. Zdaniem T. Lynch budżet operacyjny dotyczy działalności bieżącej [Lynch 1995]. Według J.R. Huddleston budżet bieżący zawiera dochody i wydatki operacyjne na okres jednego roku [Huddleston 2005, s. 2–3]. Natomiast J. Filas, M. Piszczek i I. Sobotnicka określają budżet bieżący jako tę część budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która nie jest przeznaczana w danym roku budżetowym na realizację inwestycji [Filas, Piszczek, Sobotnicka 1999, s. 11–13].

Biorąc pod uwagę powyższe, można zaproponować definicję budżetu bieżącego. Jest to budżet zawierający plan dochodów i wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego (gminy), który służy realizacji celów operacyjnych (bieżących) w krótkim okresie, ale nie dłuższym niż 2 lata.

Przepisy prawa nie definiują pojęcia budżetu bieżącego. Jednostki samorządu terytorialnego posługują się tą kategorią od 2010 r., ponieważ ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 242]. Zgodnie z nim organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wymóg ten dotyczy również wykonania budżetu. Rozwiązanie to miało zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2011 rok. Brak jest jednak wyraźnych sankcji w przypadku wykonania wydatków bieżących wyższych niż zgromadzone dochody bieżące. Jedyne absolutorium może być narzędziem sankcji wobec działań organu wykonawczego, ale już nie wobec jednostki samorządowej jako całości, co może wpływać na podejmowanie decyzji o dokonywaniu wyższych wydatków bieżących niż poziom zgromadzonych dochodów bieżących. Źródłem dochodów budżetu bieżącego są dochody bieżące, czyli wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz subwencji i dotacji. Zapewniają one cykliczne i w znacznym stopniu przewidywalne wpływy do budżetu tych jednostek [Lubińska, Franek, Będziszak 2007, s. 78]. Służą one do finansowania wydatków o charakterze bieżącym, do których zalicza się wynagrodzenia i składki od nich naliczane, świadczenia na rzecz osób fizycznych, obsługę długu czy dotacje na zadania bieżące. Jednostki samorządowe mogą się zadłużać w celu finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym, a finansowanie instrumentami dłużnymi jest uzależnione od wielkości nadwyżki operacyjnej.

Konkludując, wymóg równoważenia budżetu bieżącego należy ocenić pozytywnie, ponieważ będzie przeciwdziałał finansowaniu przez jednostki samorządowe wydatków bieżących instrumentami dłużnymi, a tym samym nadmiernemu zadłużaniu się. Organy tych jednostek, poprzez prowadzoną przez siebie politykę w odniesieniu do wydatków bieżących, będą wpływać na kierunki alokacji środ-

ków publicznych, w szczególności wydatków bieżących, oraz zdolność do spłaty zadłużenia. Przy czym oddziaływanie to może być różne w zależności od zasobności badanych jednostek. Obowiązek równoważenia budżetu bieżącego może skłonić mniej zasobne jednostki samorządowe do ograniczenia wydatków bieżących, ale już niekoniecznie jednostki zasobne, w których liczba podatników jest istotnie większa, a co za tym idzie, większe są wpływy i większe możliwości wydatkowe.

3. Budżet bieżący w gospodarce finansowej gmin i miast na prawach powiatu województwa wielkopolskiego i lubelskiego

3.1. Samodzielność dochodowa gmin i miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim i lubelskim

Punktem wyjścia do przeprowadzenia badań jest charakterystyka województwa wielkopolskiego i lubelskiego oraz gmin badanych województw. Pozwoli ona ustalić poziom zasobności badanych jednostek, która decyduje o możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Z analizy danych zawartych w tab. 1 wynika, że badane województwa charakteryzują się różnym potencjałem finansowym. Większą zasobność województwa wielkopolskiego w porównaniu z województwem lubelskim potwierdza wskaźnik dochodów własnych na mieszkańca. Słabość finansową województwa lubelskiego, w porównaniu z województwem wielkopolskim, potwierdza również udział dochodów własnych w dochodach ogółem.

Tabela 1. Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w województwie 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 danych Banku Danych Lokalnych.

Gminy województwa wielkopolskiego charakteryzują się również lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną niż województwa lubelskiego, co przedstawiono w tab. 2. Najbardziej zasobne, samodzielne finansowo i najmniej zależne od środków z budżetu państwa w badanych województwach są gminy miejskie. Natomiast naj słabsze finansowo są gminy wiejskie. Przy czym w województwie wielkopolskim jednostki te, jak wynika z analizy, są bardziej zamożne i samodzielne finansowo. Natomiast miasta na prawach powiatu w badanych województwach były bardziej zamożne i samodzielne finansowo niż gminy.

Tabela 2. Dochody własne na mieszkańca, udział dochodów własnych i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w gminach i MNPP w województwie 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 danych Banku Danych Lokalnych.

3.2. Nadwyżka operacyjna gmin i miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim i lubelskim

Rezultatem równoważenia budżetu bieżącego przez gminy jest nadwyżka operacyjna. Dlatego kolejnym etapem badania jest ustalenie, czy w badanych jednostkach województwa wielkopolskiego i lubelskiego występuje nadwyżka operacyjna. Z danych zawartych w tab. 3 wynika, że w okresie objętym obserwacją saldo budżetu bieżącego gmin województwa wielkopolskiego było dodatnie. Oznacza to, że jednostki te były w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Poza tym wszystkie typy gmin posiadały nadwyżkę wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje lub spłatę zadłużenia. Ponadto poziom realizowanej przez gminy województwa wielkopolskiego nadwyżki operacyjnej od 2011 r. miał tendencję rosnącą, a było to rezultatem szybszego wzrostu dochodów bieżących niż wydatków bieżących. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Natomiast spadek nadwyżki operacyjnej, który wystąpił w latach 2009-2010, należy wiązać z wyższą dynamiką wzrostu wydatków bieżących niż dochodów bieżących. Był to również okres spowolnienia gospodarczego w Polsce w efekcie światowego kryzysu finansowego, co negatywnie przełożyło się na poziom dochodów i wydatków bieżących. Oznacza to, że po wprowadzeniu wymogu równoważenia budżetu bieżącego wzrastała nadwyżka operacyjna gmin. Zwiększała się ich zdolność do wygospodarowania nadwyżki wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje. W dużych miastach, podobnie jak w gminach, w badanym okresie saldo budżetu bieżącego było dodatnie, a od 2011 r. nadwyżka operacyjna wzrastała.

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.

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.

W badanym okresie saldo budżetu bieżącego gmin województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, było dodatnie. Poza tym wszystkie typy gmin posiadały nadwyżkę wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje. Od 2011 r.

nadwyżka operacyjna gmin miała tendencję rosnącą, co przedstawiono w tab. 4. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Duże miasta województwa lubelskiego w badanym okresie, z wyjątkiem 2010 r., osiągały nadwyżki operacyjne. W 2010 r. jednostki te odnotowały deficyt operacyjny. Od 2011 r. nastąpiła poprawa w zakresie wyniku operacyjnego tych jednostek, ponieważ osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne.

3.3. Nadwyżka operacyjna a wydatki majątkowe gmin i miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim i lubelskim

Kolejnym etapem jest zbadanie zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną gmin i dużych miast badanych województw a realizowanymi przez te jednostki wydatkami majątkowymi w latach 2008-2016, ponieważ przyjęto hipotezę, że obowiązek równoważenia budżetu bieżącego w znaczący sposób wpływa na kierunki wydatkowania środków publicznych przez gminy. W tym celu wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Dla badanych jednostek w każdym analizowanym roku zostały ustalone średnie wielkości nadwyżki operacyjnej oraz wydatków majątkowych w liczbach bezwzględnych.

Jedynie w przypadku gmin miejskich województwa wielkopolskiego, które są najbardziej zasobne, samodzielne finansowo i najmniej zależne od środków z budżetu państwa, spośród gmin w latach 2008-2016 wystąpiła korelacja dodatnia słaba między nadwyżką operacyjną i wydatkami majątkowymi. W pozostałych typach gmin zależność między tymi zmiennymi była ujemna², co przedstawiono w tab. 5. Natomiast w dużych miastach, mimo że są bardziej zamożne i samodzielne finansowo niż gminy, zależność między nadwyżką operacyjną a wydatkami inwestycyjnymi była ujemna słaba. Można wnioskować, że jedynie w gminach miejskich nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji.

Tabela 5. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi w gminach i MNPP województwa 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	-0,697651302
Miasta na prawach powiatu	-0,3133575686	0,0609692384

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

W przypadku województwa lubelskiego we wszystkich typach gmin w latach 2008-2016 wystąpiła zależność ujemna między nadwyżką operacyjną a wydatkami

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

majątkowymi³. W dużych miastach nie było liniowego związku między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi. Wynika z tego, że nadwyżka operacyjna nie była wykorzystywana do zwiększania inwestycji ani przez gminy, ani przez duże miasta województwa lubelskiego.

Można zatem wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego nadwyżka operacyjna była motorem inwestycji. Pozostałe jednostki powstrzymywały się z przeznaczeniem jej na wydatki majątkowe. Tym samym przyjęta hipoteza została potwierdzona częściowo. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego w analizowanym okresie nie spowodował istotnych zmian w alokacji środków publicznych w badanych jednostkach. Poza tym wielkość nadwyżki operacyjnej stanowi również istotną przesłankę do oceny sytuacji finansowej badanych jednostek z punktu widzenia możliwości zaciągania zobowiązań. Dlatego, stosując przedstawioną powyżej metodykę, przeprowadzono analizę zależności między osiąganą przez badane jednostki nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami i rozchodami.

3.4. Nadwyżka operacyjna a zobowiązania gmin i miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim i lubelskim

Z danych zawartych w tabeli 6 wynika, że w gminach miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego w badanym okresie wystąpiła korelacja dodatnia słaba między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami. Można wnioskować, że jednostki te korzystały z dobrej kondycji finansowej i się zadłużały. Wyższy poziom nadwyżki operacyjnej zwiększał zdolność tych jednostek do zaciągania zobowiązań. W gminach wiejskich i miejskich nie było liniowej zależności między tymi zmiennymi. W dużych miastach zależność między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami była ujemna słaba. Świadczy to, że jednostki te ograniczały dług lokalny. Natomiast w województwie lubelskim w żadnej z badanych jednostek nie było liniowego związku między tymi zmiennymi.

Tabela 6. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami w gminach i MNPP województwa wielkopolskiego i lubelskiego w latach 2008-2016

Wyszczególnienie	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Gminy miejskie	-0,0533688433	0,0894794718
Gminy wiejskie	0,100796689	-0,1983085261
Gminy miejsko-wiejskie	0,221444888	-0,1529762878
Miasta na prawach powiatu	-0,2449260831	0,0055526535

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

³ 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%.

3.5. Nadwyżka operacyjna a rozchody gmin i miast na prawach powiatu w województwie wielkopolskim i lubelskim

Jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2008-2016 wystąpiła korelacja dodatnia umiarkowana między nadwyżką operacyjną i rozchodami, co przedstawiono w tabeli 7. W jednostkach tych nadwyżka operacyjna była wykorzystywana do spłaty zobowiązań. Im wyższa była nadwyżka operacyjna, tym wyższe były możliwości spłaty zadłużenia. W pozostałych typach gmin i dużych miastach nie było liniowej zależności między tymi zmiennymi. Natomiast w badanych jednostkach województwa lubelskiego nie było liniowego związku między nadwyżką operacyjną a rozchodami.

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

Wyszczególnienie	Województwo wielkopolskie	Województwo lubelskie
Gminy miejskie	0,535636038	-0,0421978713
Gminy wiejskie	-0,18788368	0,0805483603
Gminy miejsko-wiejskie	-0,04327891	0,0638703838
Miasta na prawach powiatu	-0,15602674	-0,0387858369

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

Można zatem wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji, czyli rozwoju. W pozostałych jednostkach wzrostowi nadwyżki operacyjnej towarzyszył spadek wydatków majątkowych. Gminy miejsko-wiejskie tego województwa wykorzystywały ją do zaciągania zobowiązań, a gminy miejskie do spłaty zadłużenia.

4. Zakończenie

Konkludując, z przeprowadzonych badań wynika, że badane województwa charakteryzują się różnym potencjałem finansowym. Województwo wielkopolskie charakteryzuje się lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną niż województwo lubelskie. W latach 2008-2016 saldo budżetu bieżącego badanych jednostek było dodatnie. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego w analizowanym okresie przyczynił się do poprawy wyników operacyjnych w tych jednostkach, ponieważ osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne.

Z przeprowadzonej analizy zależności wynika, że obowiązek równoważenia budżetu bieżącego nie spowodował istotnych zmian w alokacji środków publicznych w badanych jednostkach. Najbardziej zasobne jednostki przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje. Dotyczy to jedynie gmin miejskich województwa wielkopolskiego. W pozostałych jednostkach mimo że nadwyżka operacyjna wzrastała, to wydatki majątkowe spadały. Może to być także związane z poziomem zadłużenia

z lat ubiegłych, które staje się barierą finansowania nowych inwestycji w świetle rygorów art. 243 ustawy o finansach publicznych. Natomiast gminy miejsko-wiejskie województwa wielkopolskiego wykorzystywały nadwyżkę operacyjną do zadłużania się, a gminy miejskie do spłaty zobowiązań. Zatem każda z badanych jednostek województwa wielkopolskiego i lubelskiego w indywidualny sposób podchodziła do wymogu równoważenia budżetu bieżącego. Każda z nich sama tworzyła strategię osiągnięcia nadwyżki operacyjnej i przeznaczenia jej na cele rozwojowe.

Obowiązek równoważenia budżetu bieżącego wpłynął na zmniejszenie nakładów na działalność inwestycyjną. Przeznaczenie nadwyżki operacyjnej na inwestycje przez badane jednostki było uzależnione od poziomu ich zamożności.

Literatura

- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Szolno-Koguc M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Filas J., Piszczek M., Sobotnicka I., 1999, *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Agencja Rozwoju Komunalnego – Fundacja Skarbu Państwa, Warszawa.
- Huddleston J.R., 2005, *An Introduction to Local Government Budgets: A Guide for Planners*, Lincoln Institute of Land Policy Workshop on Curriculum for Graduate Planning Programs: The Nuts and Bolts of Development Finance, s. 2–3.
- Kosek-Wojnar M., Owsiak S., Surówka K., 1994, *Podstawy teorii finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Lubińska T., Franek S., Będziszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Lynch T.D., 1995, *Public Budgeting in America*, Prentice Hall, Englewood Cliff, NJ.
- Nykiel W., 1993, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.