

Anna WICHOWSKA*
Aleksandra OSTROWSKA**

STABILNOŚĆ FINANSOWA GMIN NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

(Streszczenie)

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny stabilności finansowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego. W pierwszej kolejności, z uwagi na brak jednej, powszechnie akceptowanej definicji stabilności finansowej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (JST), podjęto próbę zdefiniowania tego pojęcia oraz przedstawiono sposoby jej pomiaru. Badaniami objęto wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego z podziałem na gminy: miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Okres badawczy obejmował lata 2012–2016.

Do oceny stabilności finansowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego wykorzystano indywidualny wskaźnik zadłużenia, wskaźnik samodzielności finansowej oraz wynik budżetu. W badanym okresie jednoznacznie stabilność finansową wykazywało tylko 6 gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego, zaś gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie wykazywały najmniejszą stabilność finansową.

Słowa kluczowe: stabilność finansowa gminy; budżet gminy; kondycja finansowa gminy

Klasyfikacja JEL: H71, H72

1. Wstęp

Rosnąca rola ekonomiczna podsektora finansów samorządowych w systemie finansów państwa oraz konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego lat 2008–2009 sprawiają, że kluczową rolę dla stabilności makroekonomicznej

* Mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Mikroekonomii; e-mail: anna.wichowska@uwm.edu.pl

** Mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Mikroekonomii; e-mail: aleksandra.ostrowska@uwm.edu.pl

państwa zaczęło odgrywać prawidłowe zarządzanie finansami gromadzonymi na najniższym szczeblu podziału administracyjnego¹. Nie można więc mówić o stabilnych finansach publicznych bez dbałości o stabilność finansów lokalnych. Konieczność zachowywania ciągłości świadczenia usług publicznych wymaga bowiem zagwarantowania odpowiednich środków finansowych na ich realizację. To z kolei wymusza na władzach dbałość o utrzymanie dobrej kondycji finansowej gmin, co stanowi podstawę ich stabilności finansowej.

Brak klarownej definicji stabilności finansowej przekłada się na trudności w jednoznacznym ustaleniu sposobów jej pomiaru. W związku z powyższym w niniejszym artykule podjęto w pierwszej kolejności próbę ustalenia definicji stabilności finansowej ze szczególnym uwzględnieniem gmin. Dokonano tego w oparciu o studia literaturowe. Następnie podjęto próbę oceny stabilności finansowej na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Województwo to jest jednym z najsłabiej rozwiniętych gospodarczo województw w Polsce, czego przejawem jest m.in. jeden z najniższych w Polsce wskaźników PKB przypadającego na jednego mieszkańca, najwyższe bezrobocie, a także niski wskaźnik urbanizacji². Zakres czasowy badań objął lata 2012–2016. Wieloletnie ujęcie problematyki stabilności finansowej gmin podyktowane jest koniecznością zachowania ciągłości w jej posiadaniu i utrzymywaniu. O posiadaniu stabilnych finansów przez JST można bowiem mówić, gdy stabilność ta osiągnięta jest w sposób trwały lub istnieje tendencja do jej utrzymywania.

W badaniach empirycznych skupiono się na trzech aspektach stabilności finansowej: dochodowym, możliwości świadczenia usług publicznych oraz na aspekcie zadłużeniowym. Do oceny stabilności finansowej najczęściej stosuje się analizę finansową opartą na historycznych danych, pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin. Tak ujęta analiza pozwala na ocenę stabilności finansowej gmin w powyższych aspektach.

¹ **M. Poniatowicz**, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 6–7.

² **A. Wichowska**, *Współpraca transgraniczna na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście integracji europejskiej*, w: **W. Bilczak, M. Gornowicz**, *Rozwój integracji przygranicznej: aspekty regionalne*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015, s. 133–144.

2. Stabilność finansowa gmin – próba definicji

Stabilność finansów JST jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Problem ten wynika z następujących przesłanek:

- dotychczasowej koncentracji na ujęciu makroekonomicznym stabilności finansowej³,
- wieloaspektowości pojęcia stabilności finansowej JST,
- braku formalnych, określonych przez prawo definicji stabilności finansowej JST,
- braku jednoznacznego wskaźnika lub wzorca oceny stabilności finansowej JST.

Na podstawie dostępnej literatury można wyodrębnić kilka sposobów definiowania stabilności JST. Jest ona pojmowana najczęściej jako pewien stan lub zdolność. W najprostszym ujęciu, utożsamiającym stabilność finansową ze stabilnością fiskalną, jest ona więc zdolnością JST do wywiązywania się ze zobowiązań⁴. Według innej definicji wiąże się ona z dostarczaniem usług oraz infrastruktury zgodnej z potrzebami lokalnej społeczności⁵. Definicje te w odniesieniu do polskich gmin i wieloaspektowych warunków ich funkcjonowania wydają się jednak zbyt wąskie, uwzględniają bowiem nieliczne przejawy ich działalności. Inni autorzy poszerzają powyższe definicje np. o zdolność samorządów do finansowania zadań własnych oraz do świadczenia usług publicznych. W podobnych definicjach inni autorzy kładą także nacisk na ciągłość i efektywność tej działalności⁶, a także podkreślane jest znaczenie utrzymywania stabilności finansowej w długim okresie⁷.

³ **B. Filipiak**, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wiadomości Statystyczne, Warszawa 2016, s. 14.

⁴ **C. Burnside**, *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, The World Bank, Washington 2005, s. 11–16.

⁵ *Financial Sustainability of the New South Wales Local Government Sector, Findings, Recommendations and Analysis*, April 2013, s. 5.

⁶ **L. Klank**, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. XV, zes. 9, cz. III, Łódź–Warszawa 2014, s. 71–72; **M. Jastrzębska**, *Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2017/12, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 34.

⁷ **IPSASB**, *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2017/1*, s. 33; **B. Dollery, L. Crase**, *A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government*, Working Paper Series, University of New England, 2006, s. 8.

Powyżej przytoczone definicje pozwalają na wyróżnienie trzech ważnych wymiarów stabilności finansowej samorządów lokalnych, na co wskazuje również Poniatowicz⁸:

- dochodowego (polegającego na finansowaniu zadań własnych),
- usługowego (polegającego na świadczeniu usług publicznych),
- zadłużeniowego (polegającego na regulowaniu zobowiązań).

W związku z wymienionymi wymiarami stabilności finansowej JST wyłaniają się warunki, jakie JST muszą spełniać, aby tę stabilność utrzymać. W pierwszym rzędzie są to: stały dopływ środków finansowych⁹, permanentna zdolność do pełnienia swoich funkcji – zarówno finansowych, jak i usługowych¹⁰ oraz trzeci warunek – dostarczanie usług przy jak najniższym poziomie opodatkowania i bez zwiększania zadłużenia¹¹.

Kosek-Wojnar¹² zwraca również uwagę na to, że stabilność finansowa gmin jest stanem, w którym baza ich dochodów budżetowych jest dostosowana do bazy wydatków. Można więc stwierdzić, że w ujęciu autorki stabilność finansowa oznacza zachowywanie równowagi budżetowej gminy. Na aspekt równowagi budżetowej zwraca także uwagę Mackiewicz¹³, który określa stabilność finansową JST jako zdolność do realizowania dotychczasowej polityki bez naruszania międzyokresowego ograniczenia budżetowego samorządów lokalnych, wskazując pośrednio na limity zadłużenia JST.

Odnosząc się do powyższych definicji stabilności finansowej i różnych aspektów tego zagadnienia, można stwierdzić, że stabilność finansowa gmin to sytuacja finansowa, która umożliwi wykonywanie gminom ich zadań własnych, regulowanie zobowiązań oraz dostarczanie lokalnej społeczności usług publicznych z zachowaniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia, co stanowi warunek długookresowej stabilności finansowej.

⁸ **M. Poniatowicz**, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 125, Szczecin 2016, s. 9.

⁹ **R. Przygodzka**, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2014/4/40, s. 334.

¹⁰ **C. Huang, Y. Ho**, *Analyzing the Fiscal Health of Local Governments in Taiwan: Evidence from Quantile Analysis*, *World Academy of Science, Engineering and Technology, International Science Index* 2013/79, s. 2068.

¹¹ **M. Bisogno, B. Cuadrado-Ballesteros, I.M. García-Sánchez**, *Financial Sustainability in Local Governments: Definition, Measurement and Determinants*, *Financial Sustainability in Public Administration, Exploring the Concept of Financial Health*, 2017, s. 61.

¹² **M. Kosek-Wojnar**, *Pożyczki z budżetu państwa jako instrument stabilizacji finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2016/6, s. 30.

¹³ **M. Mackiewicz**, *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*, PWE, Warszawa 2010, s. 70.

3. Stabilność finansowa gmin – pomiar

Poza brakiem jednoznacznego określenia stabilności finansowej JST zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w aktach prawnych mało miejsca poświęca się też metodom jej pomiaru¹⁴. Najogólniej można stwierdzić, że stabilność finansową mierzy się przez porównanie wahań poszczególnych wskaźników wykorzystywanych do oceny sytuacji finansowej jednostki lub odnosząc je do wielkości wzorcowych. Nagłe wahania przyjętych wskaźników lub ich zbyt wysoki (niski) poziom mogą stanowić sygnał o niestabilności finansowej gminy i sugerować nieprzewidywalność jej sytuacji finansowej w przyszłości.

Podstawowym sposobem oceny sytuacji finansowej gminy jest analiza poziomu i struktury jej budżetu oraz analiza wskaźnikowa oparta na danych historycznych¹⁵. Ogólnym celem analizy wskaźnikowej jest określenie stanu finansów gminy, a jej wyniki służą ułatwieniu podejmowania decyzji rozwojowych oraz poszukiwaniu rezerw efektywnościowych. Cele szczegółowe analizy mogą natomiast odnosić się do każdego przejawu finansowej aktywności jednostki¹⁶, tym bardziej więc analiza wskaźnikowa budżetu gminy może dotyczyć określania jej stabilności finansowej.

Zgodnie z przytoczonymi uprzednio definicjami stabilności finansowej, do wskaźników najczęściej stosowanych przy jej ocenie należą: odpowiednie relacje pomiędzy wydatkami i dochodami, zdolność do realizacji wydatków inwestycyjnych, poziom zadłużenia oraz zdolność do obsługi zadłużenia, a także utrzymywanie płynności finansowej¹⁷. W zależności od celu analizy, zakres wskaźników można zmieniać. Główne źródła informacji pozwalające wyznaczyć powyższe wskaźniki stanowią sprawozdania z wykonania budżetu gmin oraz zbiorcze dane dostępne w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu¹⁸.

¹⁴ B. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki...*, s. 16.

¹⁵ A. Czudec, R. Kata, *Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2012/10, s. 7–8.

¹⁶ L. Bednarski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1997, s. 7.

¹⁷ A. Czudec, R. Kata, *op. cit.*, s. 7–8; E. Mioduchowska-Jaroszewicz, *Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu choszczeńskiego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, Szczecin 2011, s. 161; A. Orankiewicz, *Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 z wykorzystaniem wskaźników na przykładzie gminy Zgierz*, *Ekonomia i Zarządzanie* 2016/IX (1), Włocławek 2016, s. 104–108.

¹⁸ Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/>; stan na 08.12.2017 r.

Na podstawie powyższych przesłanek w niniejszym artykule przyjęto trzy aspekty pomiaru stabilności finansowej gmin. Pierwszym z nich jest aspekt zadłużeniowy, drugim – równowagi budżetowej, a trzecim – aspekt dochodowy wyrażony przez wskaźnik samodzielności finansowej jednostki.

Pierwszy z wymienionych obszarów został zbadany za pomocą indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). Wskaźnik ten wykorzystywany jest do bieżącego kontrolowania zdolności gminy w wywiązywaniu się ze swoich zobowiązań¹⁹. Zdaniem autorki stanowi on także podstawową miarę stabilności finansowej JST. Sposób jego obliczania został uregulowany w art. 243 ustawy o finansach publicznych i jest skonstruowany w postaci następującej nierówności:

$$\left(\frac{R+O}{D} \right) \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 9 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

$n - 1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

$n - 2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

$n - 3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

¹⁹ B. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki...*, s. 23.

Lewa strona powyższej nierówności określa wskaźnik obsługi długu jednostki na dany rok, czyli tzw. stabilność obsługi zadłużenia. Wskaźnik ten nie powinien być mniejszy niż prawa strona nierówności oznaczająca limit obsługi długu na podstawie kategorii finansowych z trzech wcześniejszych lat. Jeśli nierówność ta jest spełniona, oznacza to, że jednostka może zaciągać nowe zobowiązania.

Kolejny aspekt – dochodowy stabilności finansowej, został zmierzony za pomocą wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (wskaźnik samodzielności finansowej). Wybór tego wskaźnika był podyktowany tym, że – jak podkreśla Filipiak²⁰ – udział dochodów własnych w dochodach ogółem określa zdolność jednostki do zarządzania sferą dóbr publicznych oraz wskazuje na potencjał nie tylko finansowy, ale także społeczno-gospodarczy i ekonomiczny gminy. Stanowi on tym samym z jednej strony – podstawę do wykonywania zadań własnych oraz z drugiej – do realizacji zamierzeń rozwojowych. Wysoki poziom tego wskaźnika może więc wskazywać nie tylko na spełniony warunek dochodowy stabilności finansowej, ale także na spełnienie drugiego spośród jej warunków – zdolności do świadczenia usług publicznych przez jednostkę. Wskaźnik ten jest stymulantą, oznacza to, że im jego poziom jest wyższy, tym korzystniejsza jest sytuacja finansowa jednostki samorządowej. W niniejszych badaniach przyjęto za punkt odniesienia średni poziom wskaźnika samodzielności finansowej w danym roku w gminach badanego województwa. Jeśli w badanej gminie był on wyższy niż średnia jego wartość, wskazywało to na prawdopodobieństwo istnienia stabilności finansowej jednostki.

Dodatkowo do oceny stabilności finansowej JST posłużono się wskaźnikiem wyniku budżetowego gminy, na co wskazały wcześniej podjęte rozważania na temat definicji stabilności finansowej samorządów lokalnych.

Przyjęto, że jednostka charakteryzuje się stabilnością finansową wtedy, gdy wypełnia lub jest bliska spełnienia wszystkich trzech powyższych warunków łącznie w badanym okresie. W przeciwnym przypadku można mówić o niestabilności finansowej gmin.

4. Stabilność finansowa gmin województwa warmińsko-mazurskiego

W latach 2012–2016 w gminach województwa warmińsko-mazurskiego z roku na rok coraz więcej gmin wypełniało warunek IWZ. W 2012 r. było to zaledwie 79 spośród 116 gmin, co stanowiło 68,1% wszystkich gmin. W 2016 r. gmin

²⁰ B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2016/1 (79), s. 645, 647.

tych było już 113 (97,41%). W poszczególnych rodzajach gmin warunek IWZ wypełniały w największej części gminy miejskie – od roku 2014 do 2016 były to wszystkie spośród 16 gmin miejskich. W latach 2012–2013 udział gmin wiejskich w gminach wiejskich ogółem spełniających warunek IWZ był relatywnie niski (odpowiednio 62,69% i 67,16%). W kolejnych latach udział ten znacznie wzrósł i w 2016 r. wszystkie gminy wiejskie go spełniły. Nieco gorzej sytuacja prezentowała się w gminach miejsko-wiejskich, jednak z roku na rok udział gmin spełniających warunek IWZ rósł i w 2016 r. spełniało go już 30 spośród 33 gmin miejsko-wiejskich (90,91%). Szczegółowe dane na ten temat zawarto w tabeli 1.

TABELA 1: *Udział poszczególnych rodzajów gmin województwa warmińsko-mazurskiego spełniających warunek IWZ w gminach danego rodzaju ogółem w latach 2012–2016 (%)*

Gminy ogółem	2012		2013		2014		2015		2016	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
miejskie (16 gmin)	15	93,75	15	93,75	16	100,00	16	100,00	16	100,00
miejsko-wiejskie (33 gmin)	22	66,67	25	75,76	29	87,88	32	96,97	30	90,91
wiejskie (67 gmin)	42	62,69	45	67,16	65	97,01	64	95,52	67	100,0
OGÓŁEM (116 gmin)	79	68,10	85	73,28	110	94,83	112	96,55	113	97,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i Ministerstwa Finansów²¹.

W badanym okresie gminami, w których został spełniony warunek IWZ i różnica między prawą a lewą stroną nierówności okazała się największa, były: Ryn (lata 2012–2013 – 30 i 33 p.p.), Świątajno (2014–2015 – 30 i 20 p.p.) oraz

²¹ Ministerstwo Finansów: <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>; stan na 8.12.2017 r.

Stawiguda (2016 r. – 33 p.p.), co może wskazywać na prawdopodobieństwo istnienia stabilności finansowej tych gmin. Wśród gmin, które nie wypełniały warunku IWZ, największa różnica między lewą a prawą stroną równania była w gminie Budry (2012 r. – 24 p.p.), Płoskinia (2013 r. – 12 p.p.), Pasym (2014 r. – 35 p.p.), Pisz (2015 r. – 13 p.p.), Ruciane-Nida (2016 r. – 11 p.p.).

Kolejnym aspektem stabilności finansowej był aspekt dochodowy mierzony udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. W badanym okresie średnia wartość tego wskaźnika dla gmin województwa warmińsko-mazurskiego wyniosła 39,06%. Największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich latach badanego okresu odnotowała gmina Stawiguda oraz kolejno: Frombork, Lubawa, Lidzbark Warmiński, Dywity i Stare Juchy. Najniższy – zaledwie kilkunastoprocentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w badanym okresie odnotowały gminy: Rozogi i Janowiec Kościelny oraz kolejno: Grodziczno, Kisielice i Kozłowo. Niski wskaźnik samodzielności finansowej może sugerować brak stabilności finansowej w tych gminach. Największy i najmniejszy udział dochodów własnych w dochodach ogółem trzech kolejnych gmin badanego województwa zestawiono w tabeli 2.

TABELA 2: Trzy gminy o najmniejszym i największym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2012–2016

Największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)					
lata					
	2012	2013	2014	2015	2016
1	70,74 Stawiguda	71,40 Stawiguda	71,07 Stawiguda	76,26 Stawiguda	64,89 Stawiguda
2	63,69 Frombork	64,31 Frombork	66,93 Lubawa	64,95 Lidzbark Warmiński	57,54 Dywity
3	61,70 Stare Juchy	63,40 Dywity	63,97 Dywity	62,40 Lubawa	56,97 Lidzbark Warmiński
Najmniejszy udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)					
lata					
	2012	2013	2014	2015	2016
1	17,75 Rozogi	14,03 Janowiec Kościelny	15,93 Janowiec Kościelny	14,87 Janowiec Kościelny	15,15 Janowiec Kościelny

Tabela 2 (cd.)

2	20,87 Janowiec Kościelny	18,54 Rozogi	20,73 Grodziczno	18,64 Grodziczno	16,55 Rozogi
3	21,17 Kisielice	18,90 Grodziczno	20,85 Kozłowo	18,84 Kozłowo	17,71 Grodziczno

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Ostatnim aspektem stabilności finansowej gmin województwa, na który zwrócono uwagę w podjętych badaniach, był wynik budżetu. W najprostszym ujęciu dodatni wynik budżetu świadczący o nadwyżce budżetowej oznacza, że gmina jest w stanie wypełniać swoje funkcje bez konieczności zaciągania dodatkowych zobowiązań. Najlepszą pod tym względem sytuacją w badanym okresie charakteryzowały się gminy miejskie. Przez cały okres badawczy większość z nich utrzymywała nadwyżkę budżetową, a w 2016 r. już wszystkie one wykazały dodatnie saldo budżetowe. Z roku na rok sytuacja salda budżetowego poprawiała się także w gminach wiejskich – w 2012 r. 56,71% gmin uzyskiwało deficyty, natomiast w późniejszych latach proporcje się odwróciły i większość z nich wykazywało nadwyżkę budżetową. W 2016 r. już tylko 13 gmin wiejskich osiągnęło deficyt (co stanowiło 19,4% gmin wiejskich). Podobna tendencja miała miejsce w gminach miejsko-wiejskich. W pierwszym badanym roku większość gmin zakończyła rok budżetowy z ujemnym wynikiem budżetu, natomiast w kolejnych latach sytuacja ta uległa poprawie. W tabeli 3 zaprezentowano liczbę gmin, które w badanym okresie osiągnęły nadwyżki i deficyty budżetowe.

TABELA 3: Liczba gmin i ich udział w gminach poszczególnych rodzajów według osiągniętego wyniku budżetu w latach 2012–2016

Gminy	Nadwyżka/ deficyt	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
Gminy miejskie (16)	deficyt	6 (37,5%)	3 (18,75%)	6 (37,5%)	4 (25%)	0 (0%)
	nadwyżka	10 (62,5%)	13 (81,25%)	10 (62,25%)	12 (75%)	16 (100%)

1	2	3	4	5	6	7
Gminy wiejskie (67)	deficyt	38 (56,71%)	21 (31,34%)	33 (49,25%)	21 (31,34%)	13 (19,40%)
	nadwyżka	29 (43,29%)	46 (68,66%)	34 (50,75%)	46 (68,66%)	54 (80,60)
Gminy miejsko-wiejskie (33)	deficyt	19 (57,58%)	16 (48,48%)	16 (48,48%)	9 (27,27%)	7 (21,21%)
	nadwyżka	14 (42,42%)	17 (51,52%)	17 (51,52%)	24 (72,73%)	26 (78,79%)
Ogółem (116)	deficyt	63 (54,31%)	40 (34,48%)	55 (47,41%)	34 (29,31%)	20 (17,24%)
	nadwyżka	53 (45,69%)	76 (65,52%)	61 (52,59%)	82 (70,69%)	96 (82,76%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Największą nadwyżkę budżetową w badanym okresie osiągnęła gmina Olsztyn. Wyjątek stanowił rok 2015, w którym gmina ta osiągnęła najwyższy deficyt. Występowanie z jednej strony najwyższej nadwyżki, z drugiej największego deficytu w badanym okresie wiąże się z prowadzonymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Podobna sytuacja charakteryzuje gminę Elbląg, w której do roku 2014 występował największy deficyt. W kolejnych latach kondycja finansowa tej gminy uległa poprawie.

Do gmin, które również osiągnęły wysoką nadwyżkę budżetową w badanym okresie, należały: Pisz, Ełk, Mikołajki, Elbląg, Lidzbark Warmiński, Giżycko, Iława oraz Gołdap. Natomiast największy deficyt odnotowano w gminach: Korsze, Pisz, Tolkmicko, Ostróda, Nidzica, Kętrzyn, Bartoszyce, Mrągowo oraz Lidzbark Warmiński.

Jak wynika z powyższego, w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w badanym okresie występowały wahania wyniku budżetowego, którego wielkość uzależniona jest przede wszystkim od poprawy infrastruktury służącej lokalnej społeczności. W takich przypadkach nie można jednoznacznie stwierdzić wystąpienia niestabilności finansowej gmin, biorąc pod uwagę jedynie duże wahania wyniku budżetowego. Szczegółowe zestawienie trzech gmin o największej nadwyżce i deficycie budżetowym zaprezentowano w tabeli 4.

TABELA 4: Trzy gminy o najwyższym poziomie deficytu i nadwyżki budżetowej w latach 2012–2016 (w mln zł)

	2012	2013	2014	2015	2016
Deficyt budżetowy					
1	-68,47 Elbląg	-70,58 Elbląg	-39,23 Elbląg	-139,81 Olsztyn	-5,43 Korsze
2	-11,66 Pisz	-11,50 Pisz	-10,31 Tolkmicko	-8,04 Ostróda	-3,32 Bartoszyce
3	-6,72 Mrągowo	6,32 Tolkmicko	-8,29 Kętrzyn	-6,75 Lidzbark Warmiński	3,31 Nidzica
Nadwyżka budżetowa					
1	23,63 Olsztyn	28,67 Olsztyn	34,92 Olsztyn	10,69 Pisz	118,21 Olsztyn
2	7,67 Ełk	10,10 Ełk	12,20 Ełk	7,79 Mikołajki	39,64 Elbląg
3	4,30 Lidzbark War- miński	7,04 Giżycko	5,99 Hawa	6,96 Gołdap	18,06 Pisz

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Podsumowując powyższe analizy, zestawiono wskaźniki, za pomocą których opisano stabilność finansową we wszystkich gminach województwa warmińsko-mazurskiego lat 2012–2016 i stwierdzono, że tylko o sześciu gminach można powiedzieć, że charakteryzowały się długookresową stabilnością finansową. Były to gminy: Braniewo, Działdowo, Ełk, Giżycko, Ostróda oraz Szczytno. Co charakterystyczne, wszystkie wymienione gminy są gminami miejskimi i to właśnie te gminy utrzymują największą stabilność finansową. Z drugiej strony, w województwie warmińsko-mazurskim nie było gmin, w których na podstawie zaprezentowanych wskaźników można stwierdzić jednoznacznie brak stabilności finansowej. W odniesieniu do indywidualnego wskaźnika zadłużenia tylko w dwóch gminach (Jeziorany i Korsze) nie był wypełniony warunek opisanej wcześniej nierówności w ciągu trzech z pięciu badanych lat. W ośmiu gminach (Elbląg – miasto, Elbląg – wieś, Kurzętnik, Lidzbark Warmiński, Miłakowo, Mrągowo, Nowe Miasto Lubawskie, Sępólno) w czterech z pięciu ba-

danych lat pojawił się deficyt budżetowy, jednak w ostatnim roku wszystkie one osiągnęły nadwyżkę, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ich stabilności finansowej. Pod względem trwałego utrzymywania stabilności finansowej po gminach miejskich najlepiej radzą sobie gminy wiejskie, a najslabiej gminy miejsko-wiejskie.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że największym mankamentem gmin województwa warmińsko-mazurskiego w badanym okresie był niewątpliwie bardzo niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Aż w 49 gminach nie przekroczył on średniego poziomu wskaźnika samodzielności dochodowej w poszczególnych latach, co oznaczało, że był on niższy niż 40%.

5. Zakończenie

Podjęty w artykule problem stabilności finansowej JST w kontekście ogólnej sytuacji makroekonomicznej państwa jest ważkim problemem ekonomicznym zwłaszcza w okresie po kryzysie gospodarczym i finansowym. Skutki tego kryzysu dotknęły w Polsce zwłaszcza najniższy szczebel podziału administracyjnego tj. gminy. Przejawiały się one w rosnących deficytach budżetowych, w coraz większym zadłużeniu, a także w rosnącym uzależnieniu samorządów od transferów zewnętrznych pochodzących z budżetu państwa²². W badanym okresie w gminach województwa warmińsko-mazurskiego sytuacja ta z roku na rok poprawiała się, czego przejawem były korzystniejsze wskaźniki przyjęte do oceny stabilności finansowej gmin.

Największym poziomem stabilności finansowej mierzonej indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia oraz udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem charakteryzowały się gminy miejskie, w tym miasto Olsztyn. Poprawę poziomu stabilności finansowej w odniesieniu do powyższych dwóch wskaźników odnotowano również w gminach wiejskich. Najniższy poziom stabilności finansowej, choć wykazujący tendencję rosnącą, według badanych kryteriów zaobserwowano w gminach miejsko-wiejskich. Potwierdzeniem tego były także wyniki budżetów badanych gmin. Liczba gmin osiągających nadwyżkę przewyższała liczbę gmin, które charakteryzował deficyt budżetowy.

²² **M. Poniatowicz**, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 6–7.

Jak wskazuje Poniatowicz²³, szczególnie narażone na negatywne skutki dekonjunkury gospodarczej w minionych latach były gminy miejskie. Przyczyną tego stanu jest struktura dochodów gmin miejskich wrażliwa na kryzys, tj. duże znaczenie mają udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych (PIT i CIT). Z przeprowadzonych badań nasuwają się dwa wnioski. Z jednej strony należy pozytywnie ocenić poprawę stabilności finansowej gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego i zaobserwowane symptomy zażegnania skutków kryzysu gospodarczego. Z drugiej zaś strony przywrócenie stabilności finansowej mogło wiązać się z mniej dotkliwymi skutkami kryzysu gospodarczego, którymi charakteryzowały się obszary mniej rozwinięte, do których bez wątplenia należy województwo warmińsko-mazurskie²⁴. Ponadto w badanym okresie w największych gminach miejskich województwa warmińsko-mazurskiego prowadzone były znaczące działania inwestycyjne, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Pomoc z funduszy strukturalnych w szerszym kontekście stanowi, jak wskazuje cytowana uprzednio autorka, „bufor antykryzysowy”. Dokładne wyjaśnienie przyczyn zaistniałej sytuacji wykracza poza ramy niniejszego opracowania i może stanowić wstęp do dalszych badań nad stabilnością finansową gmin oraz jej uwarunkowań.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/>; stan na 8.12.2017 r.
- Bednarski Lech**, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1997.
- Bisogno Marco, Cuadrado-Ballesteros Beatriz, García-Sánchez Isabel M.**, *Financial Sustainability in Local Governments: Definition, Measurement and Determinants, Financial Sustainability in Public Administration, Exploring the Concept of Financial Health*, 2017.
- Burnside Craig**, *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, The World Bank, Washington 2005.
- Czudec Adam, Kata Ryszard**, *Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2012/10.
- Dollery Brian, Crase Lin**, *A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government*, Working Paper Series, University of New England, 2006.
- Filipiak Beata**, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2016/1 (79), s. 643–653.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Por. **J.M. Nazarczuk**, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: **R. Kisiel, M. Wojarska** (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Olsztyn 2013.

- Filipiak Beata**, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wiadomości Statystyczne, Warszawa 2016.
- Financial Sustainability of the New South Wales Local Government Sector, Findings, Recommendations and Analysis*, April 2013.
- Honadle Beth, Cigler Beverly, Costa James**, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, London, Elsevier Academic Press 2004.
- Huang Chiung-Ju, Ho Yuan Ho**, *Analyzing the Fiscal Health of Local Governments in Taiwan: Evidence from Quantile Analysis*, World Academy of Science, Engineering and Technology, International Science Index 2013/79.
- IPSASB**, *Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*, New York: International Public Sector Accounting Standards Board 2013.
- Jastrzębska Maria**, *Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 12/2017, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Klank Leszek**, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. XV, zesz. 9, cz. III, Łódź–Warszawa 2014.
- Kosek-Wojnar Maria**, *Pożyczki z budżetu państwa jako instrument stabilizacji finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2016/6.
- Mackiewicz Michał**, *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*, PWE, Warszawa 2010. Ministerstwo Finansów: <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>; stan na 8.12.2017 r.
- Mioduchowska-Jaroszewicz Edyta**, *Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu choszczeńskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, Szczecin 2011.
- Nazarczuk Jarosław M.**, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, w: Roman Kisiel, Magdalena Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Olsztyn 2013.
- Orankiewicz Agnieszka**, *Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 z wykorzystaniem wskaźników na przykładzie gminy Zgierz*, Ekonomia i Zarządzanie 2016/IX (1), Włocławek 2016.
- Poniatowicz Marzanna**, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 125, Szczecin 2016.
- Poniatowicz Marzanna**, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
- Przygodzka Renata**, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2014/4/40.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- Wichowska Anna**, *Współpraca transgraniczna na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście integracji europejskiej*, w: Wasyl Bilczak, Mirosław Gornowicz (red.), *Rozwój integracji przygranicznej: aspekty regionalnej*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015.

Anna WICHOWSKA
Aleksandra OSTROWSKA

FINANCIAL STABILITY OF COMMUNES ON THE EXAMPLE OF COMMUNES OF THE WARMIAN-MASURIAN VOIVODESHIP

(Summary)

This article attempts to assess the financial stability of the communes of the Warmian-Masurian Voivodeship. In the first place, due to the lack of one commonly accepted definition of financial stability in relation to local government units (LGUs), an attempt was made to define this concept and ways to measure it were presented. The research covered all communes of the Warmian-Masurian Voivodeship with the division into municipal, rural and urban-rural communes. The research period covered the years 2012–2016.

The individual debt ratio, the financial independence ratio and the budget result were used to assess the financial stability of the communes of the Warmian-Masurian Voivodeship. In the audited period, only 6 municipalities in the Warmian-Masurian Voivodeship demonstrated unambiguous financial stability, while rural and urban-rural communes showed the least financial stability.

Keywords: financial stability of communes; budget of communes; financial condition of the commune