

**Agnieszka Krzemińska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
e-mail: agnieszka.krzeminska@wsb.poznan.pl

---

## WPLYW WYMOGU RÓWNOWAŻENIA BUDŻETU BIEŻĄCEGO NA ALOKACJĘ ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W GMINACH

---

## THE IMPACT OF THE REQUIREMENT TO BALANCE THE CURRENT BUDGET ON THE ALLOCATION OF PUBLIC FUNDS BY MUNICIPALITIES

---

DOI: 10.15611/pn.2018.532.20

JEL Classification: H72

**Streszczenie:** 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. Osiągnięciu wyznaczonego celu posłużyła analiza zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną gmin i dużych miast badanych województw a realizowanymi przez te jednostki wydatkami majątkowymi. Dokonano również pogłębionej analizy danych.

**Słowa kluczowe:** gminy, wymóg równoważenia budżetu bieżącego.

**Summary:** The aim of the article is to examine whether the existing obligation to balance the current budget can significantly affect the directions of public spending by the 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. To achieve the set target, the author analyzed the relationships between the operating surplus of municipalities and big cities of the voivodships surveyed and the property spending realized by these units. An in-depth data analysis was also carried out.

**Keywords:** municipalities, balancing of the current budget.

### 1. Wstęp

Gminy prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. W jego opracowywaniu jednostki te obowiązują zasady budżetowe. Jedną z najważniejszych jest zasada równowagi budżetowej, zgodnie z którą dochody równają się wydatkom. Równowaga

to jednak stan idealny [Kosek-Wojnar i in. 1994, s. 37]. W praktyce występują odchylenia od stanu równowagi i mogą one przyjąć postać przewagi dochodów nad wydatkami, czyli nadwyżki budżetowej albo przewagi wydatków nad dochodami, czyli deficytu budżetowego [Nykiel 1993, s. 29]. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła regulacje w zakresie równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego, które to regulacje polegały na konieczności równoważenia budżetu tych jednostek w części bieżącej. Skutkowało to przeformułowaniem gospodarki finansowej tych jednostek na generowanie większej nadwyżki operacyjnej w celu prowadzenia przez nie działalności inwestycyjnej. Wymóg ten może mieć istotne znaczenie w alokacji środków publicznych w jednostkach samorządowych. Organy tych jednostek, poprzez prowadzoną przez siebie politykę w odniesieniu do wydatków bieżących, będą wpływać na kierunki alokacji środków publicznych, w szczególności wydatków bieżących oraz zdolność do spłaty zadłużenia.

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 powiatu<sup>1</sup> 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 badanych województw, 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 również przeprowadzona analiza zależności między nadwyżką operacyjną tych jednostek, a zobowiązaniami i rozchodami. Pogłębiono także badania, wybierając z każdego typu gmin badanych województw dwie gminy z najmniejszą i największą nadwyżką operacyjną oraz w okolicach mediany i zbadano zależności zachodzące między badanymi zmiennymi. 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].

## 2. Istota i znaczenie wymogu równoważenia budżetu bieżącego

W Polsce od 2008 r. dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzieli się na bieżące i majątkowe [Ustawa z 8 grudnia 2006]. Pozwala to obliczyć wynik operacyjny, który jest różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi-

---

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

mi<sup>2</sup>. W przypadku osiągnięcia wartości dodatniej wynik operacyjny jest określany jako nadwyżka operacyjna. Natomiast w przypadku uzyskania wartości ujemnych występuje deficyt operacyjny [Ministerstwo Finansów 2014, s. 3]. Nadwyżka operacyjna jest kategorią, która określa jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji organów tych jednostek, po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu. Środki te poza pierwszym przeznaczeniem, jakim są wydatki inwestycyjne, mogą zostać wykorzystane do spłaty zaciągniętych w latach wcześniejszych zobowiązań [Lubińska i in. 2007, s. 80, 81]. Natomiast deficyt operacyjny oznacza, że wydatki bieżące jednostek samorządowych są realizowane na poziomie przekraczającym ich możliwości finansowe. Wykonywanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku tych jednostek lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań [Ministerstwo Finansów 2014, s. 3].

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wymóg równoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej (operacyjnej – art. 242) [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Brak jest jednak wyraźnych sankcji w przypadku wykonania wydatków bieżących wyższych niż zgromadzone dochody bieżące. Jedynie 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. Obowiązek ten dotyczy również wykonania budżetu tych jednostek. Rozwiązanie to miało zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2011 r. Jednostki te mogą się zadłużać w celu finansowania inwestycji, a finansowanie instrumentami dłużnymi jest uzależnione od osiągniętej przez nie wielkości nadwyżki operacyjnej.

Konkludując, ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła bardziej restrykcyjne regulacje w zakresie równoważenia budżetu jednostek samorządowych, niż wcześniejsze rozwiązania, które polegały na podziale dochodów i wydatków tych jednostek na dochody i wydatki bieżące i majątkowe. Nastąpiło odejście od elastycznego stosowania zasady równowagi budżetowej przez te jednostki.

### **3. Ocena wpływu obowiązku równoważenia budżetu bieżącego na alokację środków publicznych w gminach i dużych miastach badanych województw**

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 danych zawartych w tab. 1 wynika, że badane woje-

---

<sup>2</sup> Wynik operacyjny jest również definiowany w literaturze przedmiotu 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].

**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 (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.

wództwa 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 i subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem.

Gminy województwa wielkopolskiego charakteryzują się również lepszą sytuacją społeczną i ekonomiczną niż gminy województwa lubelskiego, co przedstawiono w tab. 2. Najbardziej zasobnymi, samodzielnymi finansowo i najmniej zależnymi od środków z budżetu państwa w badanych województwach są gminy miejskie. Na-

**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 (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.

tomiast najslabszymi finansowo są gminy wiejskie. Przy tym w województwie wielkopolskim jednostki te, jak wynika z analizy, są bardziej zamożne i samodzielne finansowo. Natomiast duże miasta w badanych województwach były bardziej zamożne i samodzielne finansowo niż gminy.

Rezultatem równoważenia budżetu bieżącego przez gminy jest nadwyżka operacyjna. Dlatego kolejnym etapem badania jest ustalenie, czy w badanych jednostkach występuje nadwyżka operacyjna. W okresie objętym obserwacją gminy województwa wielkopolskiego odnotowały nadwyżkę operacyjną, co przedstawiono w tab. 3. Oznacza to, że jednostki te były w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Dodatkowo wszystkie typy gmin tego województwa posiadały nadwyżkę wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje. Ponadto poziom realizowanej przez gminy województwa wielkopolskiego nadwyżki operacyjnej od 2011 r. miał tendencję rosnącą. 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 bieżącego. Natomiast spadkowi nadwyżki operacyjnej w latach 2009 i 2010 towarzyszyła wyższa dynamika 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. Można wyciągnąć wniosek, że po wprowadzeniu obowiązku równoważenia budżetu bieżącego w gminach wzrastała nad-

**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 danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

wyżka operacyjna. Zwiększała się zdolność tych jednostek do wygospodarowania nadwyżki wolnych środków, którą mogły przeznaczyć na inwestycje. Duże miasta tego województwa podobnie, jak gminy w badanym okresie odnotowały nadwyżkę operacyjną. W jednostkach tych w latach 2009 i 2010 nadwyżka operacyjna spadała, a od 2011 r. miała tendencję rosnącą.

Z analizy materiału statystycznego zawartego w tab. 4 wynika, że w badanym okresie saldo budżetu bieżącego gmin województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, było dodatnie. Dodatkowo wszystkie typy gmin tego województwa miały nadwyżkę wolnych środków, które mogły przeznaczyć na wydatki inwestycyjne. Od 2011 r. nadwyżka operacyjna w gminach województwa lubelskiego, podobnie jak wielkopolskiego, miała tendencję rosnącą. Dotyczy to również wszystkich typów gmin. Duże miasta tego województwa w analizowanym okresie odnotowały również nadwyżkę operacyjną. Wyjątkiem był 2010 r., ponieważ osiągnęły one deficyt operacyjny. Od 2011 r. nastąpiła poprawa w zakresie wyniku operacyjnego tych jednostek, ponieważ osiągały one coraz większe nadwyżki operacyjne.

**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 danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Kolejnym etapem badania jest zbadanie zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną gmin i miast na prawach powiatu województwa wielkopolskiego i lubelskiego a realizowanymi przez te jednostki wydatkami majątkowymi w latach 2008–2016, ponieważ przyjęto hipotezę, że obowiązek równoważenia budżetu bieżącego w istotny sposób wpływa na kierunki wydatkowania środków publicznych

przez gminy. W tym celu wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Dla badanych gmin i dużych miast w każdym analizowanym roku zostały ustalone średnie wielkości nadwyżki operacyjnej oraz wydatków majątkowych w liczbach bezwzględnych.

Jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2008–2016 wystąpiła korelacja dodatnia, słaba między nadwyżką operacyjną i wydatkami majątkowymi, co przedstawiono w tab. 5. Oznacza to, że wraz ze wzrostem średniej nadwyżki operacyjnej w tych jednostkach wzrastała średnia kwota wydatków majątkowych w latach 2008–2016. W pozostałych typach gmin zależność między tymi zmiennymi była ujemna<sup>3</sup>. Natomiast w dużych miastach tego województwa, 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 o największym potencjale inwestycyjnym nadwyżka operacyjna była motorem inwestycji. W przypadku województwa lubelskiego we wszystkich typach gmin w latach 2008–2016 wystąpiła zależność ujemna między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi<sup>4</sup>. Natomiast w dużych miastach nie było liniowego związku między badanymi zmiennymi. Wynika z tego, że nadwyżka operacyjna nie była wykorzystywana do zwiększania inwestycji zarówno przez gminy, jak i przez duże miasta województwa lubelskiego.

**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 danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w Poznaniu i w Lublinie.

Można wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji. Pozostałe jednostki powstrzymywały się od przeznaczenia jej na cele inwestycyjne, czyli oszczędzały. Tym samym przyjęta hipoteza została potwierdzona częściowo. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego w okresie objętym badaniem nie spowodował

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

<sup>4</sup> 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%.

istotnych zmian w alokacji środków publicznych w badanych jednostkach. 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 te jednostki nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami i rozchodami.

W gminach miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego w analizowanym okresie wystąpiła korelacja dodatnia, słaba między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami, co przedstawiono w tab. 6. Jednostki te korzystały z dobrej kondycji finansowej i zadłużały się. 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 województwa lubelskiego zależność między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami była ujemna, słaba. Świadczy to, że jednostki te ograniczały zadłużenie. 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 danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w Poznaniu i w Lublinie.

Jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2008–2016 wystąpiła korelacja dodatnia umiarkowana między nadwyżką operacyjną i rozchodami, co przedstawiono w tab. 7. Można wnioskować, że w gminach miejskich nadwyżka operacyjna była wykorzystywana do spłaty zobowiązań. Im wyższa była nadwyżka operacyjna, tym większe były możliwości spłaty długu w tych jednostkach. 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.

Pogłębione badania dotyczące wszystkich typów gmin z najmniejszą i największą nadwyżką operacyjną oraz w okolicach mediany polegające na zbadaniu zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi pokazały, że nadwyżka operacyjna była wykorzystywana do finansowania inwestycji



**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 danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w Poznaniu i Lublinie.

jedynie w gminach miejskich z największą nadwyżką operacyjną, Kościanie oraz gminach miejsko-wiejskich z najmniejszą nadwyżką operacyjną. Była ona przeznaczana na inwestycje również w pojedynczych jednostkach poszczególnych grup gmin województwa wielkopolskiego, takich jak Krzemów, Komorniki, Kórnik i Wapno oraz województwa lubelskiego, takich jak Sosnowica, Lubycza Królewska i Annapol<sup>5</sup>.

W odniesieniu do zależności zachodzących między nadwyżką operacyjną a rozchodami badanie pokazało, że gminy wiejskie województwa wielkopolskiego z największą i najmniejszą nadwyżką operacyjną, gminy miejsko-wiejskie z największą nadwyżką operacyjną oraz pojedyncze jednostki, takie jak Krzemów, Ostroróg i Swarzędz spłacały zadłużenie. Natomiast w województwie lubelskim pojedyncze jednostki, Rejowiec Fabryczny, Hrubieszów, Puławy, Wola Mysłowa, Nałęczów, Annapol, spłacały zobowiązania. Pogłębione badanie związku między nadwyżką operacyjną a zobowiązaniami wykazało, że nadwyżka operacyjna do zaciągania zobowiązań była wykorzystywana przez gminy miejsko-wiejskie z największą nadwyżką operacyjną i gminy miejskie z nadwyżką operacyjną w okolicach mediany województwa wielkopolskiego oraz pojedyncze jednostki.

Można zatem wnioskować, że jedynie w gminach miejskich województwa wielkopolskiego nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania inwestycji. 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. Pogłębione badania potwierdziły, że najbardziej zasobne jednostki przeznaczały nadwyżkę operacyjną na inwestycje.

<sup>5</sup> Przy przyjętym poziomie istotności 0,05 i 2 stopniach swobody otrzymane wyniki są istotne statystycznie dla Kościana.

#### 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 gmin i dużych miast województwa wielkopolskiego i lubelskiego było dodatnie. Dotyczy to również wszystkich typów gmin badanych województw. Obowiązek równoważenia budżetu bieżącego w okresie objętym badaniem przyczynił się również do poprawy wyników operacyjnych w badanych jednostkach, ponieważ od 2011 r. wzrastała w nich nadwyżka operacyjna.

Z przeprowadzonej analizy zależności wynika, że obowiązek równoważenia budżetu bieżącego nie spowodował istotnych zmian w alokacji środków publicznych w badanych jednostkach województwa wielkopolskiego i lubelskiego. 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 inwestycyjne spadały. Może to być także związane z poziomem zadłużenia z lat ubiegłych, które staje się barierą do 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.

Pogłębiona analiza danych również pozwoliła na częściową weryfikację hipotezy badawczej. Wymóg równoważenia budżetu bieżącego również nie miał znaczącego wpływu na alokację środków publicznych przez badane grupy jednostek województwa wielkopolskiego i lubelskiego. W najbardziej zasobnych jednostkach nadwyżka operacyjna była źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych. Gminy miejsko-wiejskie z największą nadwyżką operacyjną i gminy miejskie z nadwyżką operacyjną w okolicach mediany województwa wielkopolskiego wykorzystywały ją do zaciągania zobowiązań. Każda z badanych jednostek w indywidualny sposób podchodziła do wymogu równoważenia budżetu bieżącego. Każda z nich sama tworzyła strategię osiągania nadwyżki operacyjnej i przeznaczenia jej na inwestycje.

Wymóg równoważenia budżetu bieżącego wpłynął na zmniejszenie nakładów na działalność inwestycyjną. Mimo że nadwyżka operacyjna wzrastała, wydatki majątkowe spadały. Przeznaczenie nadwyżki operacyjnej na inwestycje przez badane jednostki było uzależnione od poziomu ich zasobności. Czynnikiem ograniczającym finansowanie inwestycji przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie były niskie dochody budżetowe.

## Literatura

- Kosek-Wojnar M., Owsiak S., Surówka K., 1994, *Podstawy teorii finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, Warszawa.
- Nykiel W., 1993, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse publiczne samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.