

dr Jacek Strojny

Katedra Ekonomii
Politechnika Rzeszowska

dr Tomasz Skica

Katedra Makroekonomii
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Analiza porównawcza gospodarki budżetowej gmin woj. podkarpackiego w latach 1999–2008

Wprowadzenie

Postępujący proces decentralizacji państwa pozwala w samorządach lokalnych widzieć coraz bardziej istotnego kreatora sytuacji społeczno-gospodarczej. Rozwój lokalny uzależniony jest w oczywisty sposób od polityki makroekonomicznej oraz decyzji podejmowanych na poziomie centralnym zarówno w sferze fiskalnej, monetarnej, jak i w wielu innych obszarach. Samorzady jednak, na które przenoszone są zarówno nowe obowiązki, jak i towarzyszące im (choć zazwyczaj niewystarczające) źródła finansowania, zyskują na znaczeniu. Ich aktywność w sposób bezpośredni wpływa na jakość życia mieszkańców poprzez usługi w zakresie gospodarki komunalnej, edukacji, ochrony zdrowia czy polityki społecznej. Gminy i powiaty uzupełniają także działalność władz wojewódzkich oraz centralnych w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Gdyby znaczenie samorządów lokalnych sprowadzić do sfery wyłącznie finansowej, potencjał wydatkowy gmin oraz miast na prawach powiatu wyrazić można wartością ponad 114 mld zł, zaś powiatów na poziomie 18 mld zł¹. Samorząd wojewódzki dysponuje natomiast dodatkową kwotą rzędu ok. 13 mld zł². Dla porównania w tym samym okresie, czyli w 2008 r., zrealizowane wydatki budżetu państwa wyniosły blisko 278 mld zł, z czego ponad 58 mld zł to wartość subwencji i dotacji do samorządu terytorialnego, a więc kwoty uruchamiane na poziomie lokalnym lub regionów³.

Najbardziej istotnym dla rozwoju gospodarczego szczeblem samorządu lokalnego ze względu na potencjał finansowy, ale też swobodę określania polityki rozwojowej, jest gmina. Dzięki zapewnieniu możliwości w miarę swobodnego kreowania dochodów własnych, możliwe jest podejmowanie działań nie tylko finansowanych dotacją i subwencją z budżetu państwa, ale także całego spektrum własnych inicjatyw. Stąd też kreowanie rozwoju lokalnego z wykorzystaniem polityki budżetowej gmin zdaniem autorów wydaje się zagadnieniem niezwykle interesującym i ważnym. Zostanie ono przedstawione w syntetyczny sposób w ramach niniejszego artykułu przy uwzględnieniu kilku podstawowych założeń:

1. Jako okres analityczny przyjęto lata 1999-2008 dla analizy trendów oraz 2005–2008 dla analizy wskaźnikowej.
2. Obszarem analizy jest woj. podkarpackie obejmujące 159 gmin, w tym 4 miasta na prawach powiatu.
3. Przyjęto podejście charakterystyczne dla benchmarkingu strategicznego, polegające na analizie porównawczej.

¹ Dane GUS, www.stat.gov.pl.

² *Ibidem*.

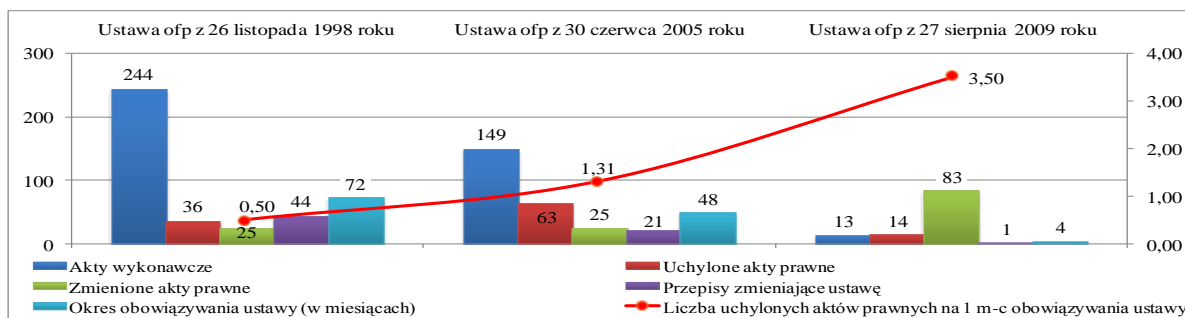
³ *Sprawozdanie z realizacji budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 239.

Przyjęte założenia mają na celu przedstawienie sposobu oceny strategicznej sytuacji samorządu lokalnego w ramach jednego z obszarów analizy, a więc polityki budżetowej. Zaprezentowane podejście pozwala ocenić sytuację danego podmiotu poprzez jego porównanie do innych podmiotów traktowanych jako punkty odniesienia. Wpisuje się ono po pierwsze w koncepcję zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym z wykorzystaniem nowoczesnych technik, takich jak np. benchmarking. Po drugie, jest użyteczne w praktyce ze względu na możliwość przeniesienia wprost do procesów przygotowania i ewaluacji programów rozwojowych. Po trzecie, wreszcie wpisuje się w nowy sposób patrzenia na samorządy jako podmioty uczestniczące w wysoce konkurencyjnym globalnym rynku kapitału mobilnego (zarówno finansowego, jak i ludzkiego)⁴.

Prawne uwarunkowania polityki budżetowej JST w Polsce – ocena sytuacji

Retrospektywne podejście do zagadnienia finansów samorządu terytorialnego w Polsce pozwala zauważyć, jak liczne i głębokie zmiany w okresie ostatnich lat zaszły nie tylko w prawodawstwie statuującym podstawy gospodarki jednostek samorządu terytorialnego (JST), lecz również w priorytetach związanych z realizowaną polityką budżetową. Pomimo iż od wprowadzenia zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa minęło już 10 lat, a samorząd terytorialny ugruntował swoją pozycję ustrojową, w dalszym ciągu prawno-finansowe ramy jego działania nie kojarzą się ze stabilnością. Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nadal stanowi płaszczyznę ustawicznych przemian dokonujących się zarówno w warstwie ustrojowej (konceptualnej), jak i sferze finansowej. Dowodząc prawidłowości powyższego stwierdzenia, warto nadmienić, że w okresie od 1999 r. do chwili obecnej trzykrotnie uchwalano ustawę o finansach publicznych, trzynastokrotnie zmieniano ustawę o dochodach JST⁵, a ustawę o samorządzie gminnym objęto 60 nowelizacjami. Analiza częstotliwości oraz charakteru dokonywanych zmian uwidacznia jeszcze jedną prawidłowość. W miarę skracającego się okresu obowiązywania kolejnych ustaw o finansach publicznych wzrasta liczba zmienianych nimi aktów prawnych. Ponadto, pomimo iż w ujęciu nominalnym liczba aktów prawnych uchylanych przez kolejne ustawy ofp wykazuje tendencję malejącą, to w przeliczeniu na okres obowiązywania każdej z nich dostrzegalny jest silny trend wzrostowy w zakresie uchylanych regulacji⁶. Oznacza to, że im krótszy jest okres obowiązywania kolejnych ustaw, tym w większym stopniu destabilizuje on krajowy porządek prawny (por. rys. 1).

Rys. 1. Wybrane wielkości prezentujące częstotliwość zmian ustawodawstwa krajowego dotyczącego JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Internetowego Systemu Aktów Prawnych (ISAP)

⁴ Więcej na ten temat w: J. Strojny, *Model zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej*, [w:] *Polska wschodnia. Zarządzanie rozwojem*, red. B. Plawgo, WSAP, Białystok 2008, s. 301 i nast.

⁵ Obliczenia uwzględniają liczbę aktów prawnych dotyczących dochodów JST, poczynając od nieobowiązującej obecnie ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (DzU z 1998 r., nr 150, poz. 983), a kończąc na ustawie z 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2009 r., nr 1, poz. 2).

⁶ Jako wskaźnik do obliczeń przyjęto liczbę uchylanych przez kolejne ustawy o finansach publicznych aktów prawnych w przeliczeniu na miesiące obowiązywania każdej z nich. Obliczeń dokonano wg stanu na kwiecień 2010 r.

Znaczenie stabilności podstaw prawnych funkcjonowania sektora finansów publicznych (SFP) zdaje się odgrywać decydującą rolę nie tylko dla kształtu, ale i charakterystyki gospodarki budżetowej JST. Dlatego też zdecydowanie najgorszym z możliwych scenariuszy jest nader płynne prawo, którego skuteczność dodatkowo obniża brak konsekwencji w zakresie przyjmowanych rozwiązań. Abstrahując od podstawowej w tym względzie Konstytucji RP, (której kształt nie uległ zmianie od 2 kwietnia 1997 r.⁷) oraz wprowadzanych jej treścią unormowań nawiązujących do gospodarki finansowej JST, szczególną uwagę zwraca ustawodawstwo zwykle. Poczynając od ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.⁸ silnie statuującej formę powiązania netto z budżetem, przez uchylającą ją ustawę o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.⁹ (nowelizowaną jeszcze przed jej wejściem w życie), a kończąc na aktualnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.¹⁰, redukującej sferę pozabudżetową, nie sposób nie zauważyć, że Polska legislacja nie zmierza w jednym kierunku. Wręcz przeciwnie. Wydaje się ona dryfować, ocierając się niebezpiecznie o skrajności postulowanych rozwiązań.

Podstawę organizacji i funkcjonowania JST, a tym samym podłoże dla działalności jednostek samorządowych, stanowią tzw. ustawy ustrojowe, tj. ustawa o samorządzie gminnym¹¹, o samorządzie powiatowym¹² oraz ustawa o samorządzie województwa¹³. Ich zakres jest zdecydowanie szerszy i nie odwołuje się tylko do wyliczenia zadań przypisanych jednostkom poszczególnych szczebli. Znajdują w nim rozwinięte regulacje dotyczące takich sfer, jak finanse, gospodarka komunalna czy elementy rachunkowości budżetowej. Mając na uwadze, iż niemal każda zmiana ustawy o finansach publicznych implikuje konieczność zmiany ustaw ustrojowych, zaprezentowany mechanizm przypomina system naczyń połączonych, w którym modyfikacja jednej regulacji wprost wymusza reakcję ustawodawcy, inicjując zmiany pozostałych, powiązanych z nią przepisów. Potwierdzeniem zaobserwowanej w poprzednich latach prawidłowości jest obowiązująca aktualnie ustawa ofp zmieniająca podstawy organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce, a przez to implikująca szereg koniecznych do przeprowadzenia zmian nie tylko w obszarze finansów samorządowych, ale również w relacji do przepisów statuujących organizację funkcjonowania JST¹⁴.

Wskazane modyfikacje (w myśl opisanej wyżej zależności), nie pozostały bez wpływu na ustawę z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Siła oddziaływania zaprezentowanych zmian jest tym istotniejsza, że ustawa o dochodach JST określa nie tylko źródła dochodów JST, lecz również zasady ich uchwalania oraz gromadzenia¹⁶. Formalnie do finansów JST ma zastosowanie zdecydowana większość przepisów ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Przy czym, implementacja tych uregulowań przebiega dwutorowo. Z jednej strony, przepisy te odnoszą się wyłącznie do finansów samorządowych (czego przykładem jest dział piąty powołanej ustawy¹⁷), natomiast z drugiej strony, do samorządu terytorialnego mają zastosowanie również prze-

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁸ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm.

⁹ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 oraz ustawa z 27 sierpnia 2009 r., przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1241.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

¹² Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

¹³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

¹⁴ Wśród zmian, które stanowią następstwo wprowadzenia ustawy ofp wymienić można wyeliminowanie możliwości funkcjonowania zakładów budżetowych na poziomie szczebla centralnego i ograniczenie ich aktywności na poziomie lokalnym. Innym przykładem jest likwidacja samorządowych funduszy celowych, a także reorganizacja terminów w procedurze budżetowej, wprowadzenie algorytmu wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST oraz zwrot w kierunku budżetowania zadaniowego.

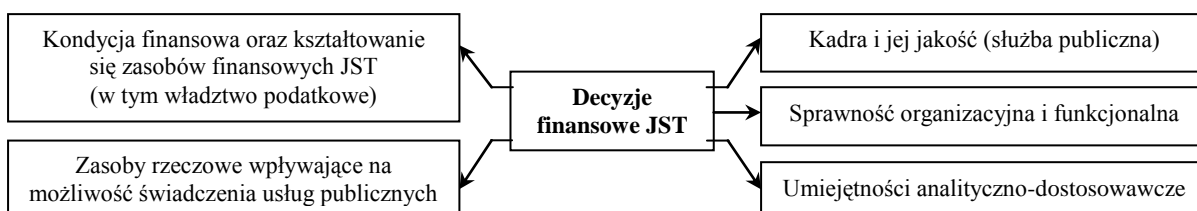
¹⁵ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2008 r., nr 88, poz. 539, z późn. zm.

¹⁶ Por. art. 1 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷ Dział V ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. nosi tytuł *Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*.

pisy dotyczące SFP jako całości¹⁸. Ten sposób postrzegania specyfiki i zakresu oddziaływania ustawodawstwa pozwala zauważyć, że system finansowy, a wraz z nim gospodarka budżetowa JST są efektem wynikowym sprzężenia wielu czynników. Niemniej jednak niezależnie od przyjętego modelu ustrojowego oraz charakterystyki prawodawstwa wyznaczających ramy organizacyjno-prawne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego to od nich samych zależy w największym stopniu efektywność wykorzystania posiadanych, nawet ograniczonych zasobów. Wbrew ogólnemu przekonaniu to nie zasobność budżetów samorządowych decyduje o efektywności wykorzystania posiadanych przez nie środków. W zdecydowanie większym stopniu rozstrzyga o niej decyzyjność władz lokalnych. Ta zaś podlega kształtowaniu przez szereg czynników zewnętrznych, a co zdecydowanie ważniejsze, także determinant o charakterze wewnętrznym (por. rys. 2).

Rys. 2. Podstawowe uwarunkowania wewnętrzne decyzji finansowych JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 103–104.

Przyjmując za punkt wyjścia zaprezentowane wyżej stanowisko, w artykule podjęto próbę oceny kierunków ewoluowania polityki budżetowej samorządów lokalnych w oparciu o przykład samorządów gminnych woj. podkarpackiego. Badaniem objęto czasokres lat 1999–2008, a weryfikacji poddano zmiany dokonujące się w podejściu do wydatkowania publicznego oraz przemiany zachodzące w strukturze dochodów i wydatków JST.

Benchmarking w zarządzaniu strategicznym rozwojem lokalnym – założenia teoretyczne, metodyka i zastosowanie w praktyce

Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym wymaga od gmin przyjmowania, realizacji oraz ewaluacji rozmaitych programów rozwojowych, od strategii ogólnych, przez branżowe, np. w zakresie wychowania przedszkolnego i szkolnictwa, opieki społecznej, inwestycji, itd. Podstawowym problemem od wielu lat wydaje się przyjęcie odpowiednich wskaźników pomiaru sytuacji wyjściowej (analiza strategiczna) oraz zmian wynikających z realizacji programu. W niniejszym artykule przyjęto podejście charakterystyczne dla analizy benchmarkowej, polegające na wydawaniu sądów o sytuacji danej jednostki samorządowej na podstawie analizy porównawczej w odniesieniu do przyjętych benchmarków.

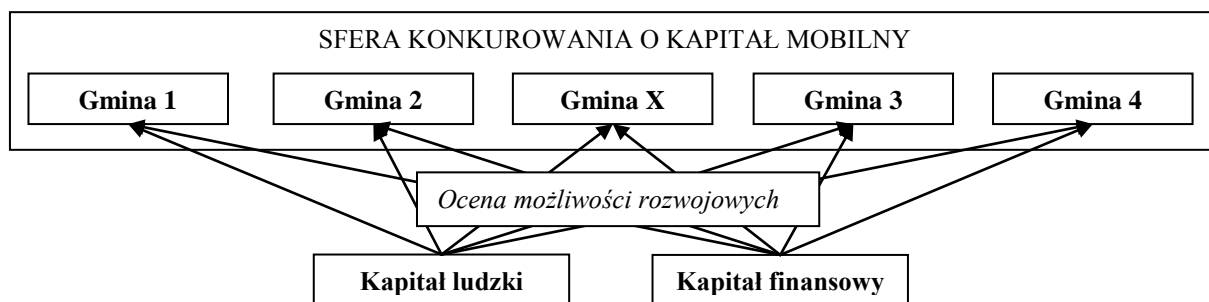
Punktem wyjścia do zastosowania analizy porównawczej jest przyjęty model rynku kapitału mobilnego, w którym uczestniczą wszystkie systemy ekonomiczne (od poziomu organizacji międzynarodowych, np. UE, do najniższego szczebla administracyjnego, np. w Polsce – gminy). Wy różnić można dwa główne typy kapitału mobilnego¹⁹: kapitał intelektualny oraz kapitał finansowy, dysponującego znaczącą swobodą przemieszczania się pomiędzy systemami ekonomicznymi. Decyzje lokalizacyjne ludzi (gdzie mieszkać i pracować) oraz przedsiębiorstw (gdzie lokalizować inwestycje) przekładają się na możliwości kreowania rozwoju lokalnego. Tworzy się w ten sposób samo-

¹⁸ Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009, s. 39.

¹⁹ J. Strojny, *Model zarządzania strategicznego...*, op.cit., s. 304.

napędzający się mechanizm rozwoju, który powoduje, że gminy, które są w stanie zaoferować odpowiednie warunki życia i pracy mieszkańcom oraz odpowiednią lokalizację pod inwestycje są konkurencyjne na rynku. Dzięki temu mogą przyciągać kapitał mobilny, który dodatkowo wspiera procesy rozwojowe. Gminy, które nie są atrakcyjne nie tylko nie są w stanie przyciągnąć kapitału z zewnątrz, ale także mają trudności z zatrzymaniem obywateli oraz przedsiębiorstw. Tego typu zjawisko powoduje, że widełki rozwojowe pomiędzy regionami i gminami mimo mechanizmów wyrównawczych raczej mają tendencję do zwiększania się. Oznacza to, że systemy gospodarcze rozwinięte zwiększają dystans rozwojowy względem tych, które mają niższy potencjał.

Rys. 3. Mechanizm konkutowania gmin na rynku kapitału mobilnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Strojny, *Model zarządzania strategicznego...*, op.cit., s. 309.

Przyjęty model rynku implikuje oczywiście sugerowany sposób oceny strategicznej danej gminy. Otóż ocena sytuacji wewnętrznej (stan bieżący, ocena trendów) powinna odbywać się z uwzględnieniem punktu odniesienia, a więc benchmarków. W praktyce trudno jest dokonać analizy na poziomie samorządu lokalnego z wykorzystaniem szerokiego spektrum systemów uczestniczących w globalnym rynku kapitału mobilnego. Warto benchmarków poszukiwać przede wszystkim w określonym otoczeniu terytorialnym, np. województwo lub kilka sąsiadujących powiatów. Oczywiście pozostaje także kwestia wykorzystania odpowiednich mierników sytuacji. Tutaj warto zastanowić się nad szerokim zbiorem danych statystycznych gromadzonych przede wszystkim przez GUS. Podstawową wadą takiego rozwiązania jest opóźnienie czasowe wynikające z aktualizacji baz danych, wynoszące od 1 do 2 lat, zaletą natomiast – relatywnie niski koszt zbudowania bazy danych dla prowadzonej analizy porównawczej. W niniejszym opracowaniu wykorzystano przykładowe mierniki oceny polityki budżetowej gminy, wartości takich zmiennych, jak: dochody ogółem, dochody własne, dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych, wydatki majątkowe, wydatki na administrację publiczną oraz na opiekę społeczną. Konstruując mierniki potencjału rozwojowego, wszystkie te wartości należy przedstawić w ujęciu względnym, np. w przeliczeniu na mieszkańca lub w odniesieniu do wartości dochodów lub wydatków ogółem. Analizę porównawczą można prowadzić zarówno dla określonego roku, jak i na przestrzeni lat, tworząc np. wskaźniki standaryzowane czy wskaźniki dynamiki zmian.

W pierwszym przypadku uzyskuje się ocenę bieżącego potencjału rozwojowego poprzez określenie pozycji konkurencyjnej danej gminy względem przyjętych benchmarków. Możliwe jest konstruowanie również wskaźników standaryzowanych w taki sposób, aby możliwe stało się porównanie pozycji konkurencyjnej w różnych obszarach potencjału gminy. Niezależnie od tego, w jakich jednostkach podawany jest miernik wyjściowy, wartość wskaźnika standaryzowanego może przybierać wartości z przedziału: $W_S \in < 0; 100 >$. Im wartość W_S bliższa **100**, tym większy potencjał w danym obszarze względem benchmarku. Aby je uzyskać, skorzystać można z wzoru 1²⁰:

²⁰ Tego typu sposób wyliczania wskaźników standaryzowanych zastosował J. Strojny m.in. w analizie strategicznej przygotowywanej na potrzeby programów rozwojowych na poziomie gminy i powiatu.

Wzór 1. Wzór na wartość standaryzowaną wskaźnika potencjału konkurencyjnego

$$W_S = \frac{M_{GX} - M_{GBmin}}{M_{GBmax} - M_{GBmin}} \cdot 100$$

gdzie:

- W_S – wartość wskaźnika standaryzowanego,
- M_{GX} – wartość miernika w analizowanej gminie,
- M_{GBmin} – wartość miernika w gminie najsłabszej z grupy przyjętej do porównania,
- M_{GBmax} – wartość miernika w gminie najsilniejszej z grupy przyjętej do porównania.

Natomiast w drugim można mówić o określeniu tendencji tzw. rozwoju netto. Zjawisko to definiować można jako dystans pomiędzy procesami rozwojowymi w danej gminie oraz gminach przyjętych jako punkty odniesienia w ocenie. Uzyskanie wartości wskaźników rozwoju netto pozwala na wyrażenie kierunku oraz skali zmian w danej gminie względem zmian w gminach traktowanych jako benchmark. Jeśli $W_{RGN} > 100\%$, to gmina rozwija się szybciej niż konkurencyjne. Jeżeli $W_{RGN} < 100\%$, można mówić o rozwoju wolniejszym. Wzór na wartość wskaźnika ma więc następującą postać:

Wzór 2. Wzór na wartość wskaźnika rozwoju netto gminy

$$W_{GXRN} = \frac{W_{GXR}}{W_{GBR}} \cdot 100\%$$

gdzie:

- W_{GXRN} - wyrażony w % wskaźnik rozwoju netto danej gminy,
- W_{GXR} - wyrażone w % tempo zmian wybranego wskaźnika rozwoju w danej gminie wyliczany na podstawie ilorazu mierników wyliczanych w dwóch różnych okresach,
- W_{GBR} - tempo zmian wybranego wskaźnika rozwoju w podmiotach wybranych jako benchmark wyliczany podobnie jak W_{GXR} .

Wskaźniki rozwoju badanej gminy oraz gminy lub gmin traktowanych jako benchmarki może zostać wyliczony na podstawie wartości mierników w różnych okresach (np. $i = 2000$ r., $n = 8$ lat, $i+n = 2008$ r.). Wzór, który można wykorzystać, ma więc następującą postać:

Wzór 3. Wzór na wartość wskaźnika rozwoju gminy

$$W_{GXR} = \frac{M_{GX i+n}}{M_{GX i}} \cdot 100\%$$

Alternatywą dla sposobu wyliczania rozwoju netto opisanego wzorem 2 może być zastosowanie wskaźników standaryzowanych wyliczanych w różnych okresach. Wówczas wzór miałby postać:

Wzór 4. Wzór na wartość wskaźnika rozwoju netto gminy liczonego na podstawie wskaźników standaryzowanych.

$$W_{GXRN} = \frac{W_S i+n}{W_S i} \cdot 100\%$$

Analiza statyczna może być traktowana jako punkt wyjścia w strategii rozwojowej (ocena stanu bieżącego). Można dzięki niemu stwierdzić, czy potencjał gminy jest wysoki czy niski względem gmin konkurencyjnych. Drugi sposób wyliczania wskaźników pozwala na ocenę dynamiki zmian i może być wykorzystany w ewaluacji strategii, np. na przestrzeni kilku lat. Można dzięki temu

sprawdzić, czy gmina rozwija się szybciej, wolniej czy tak samo jak konkurenci. Przykłady zastosowań poszczególnych wskaźników przedstawione są w dalszej części niniejszego artykułu. Ponieważ artykuł ma za zadanie raczej prezentację podejścia niż kompleksową ocenę sytuacji, wyliczenia będą miały charakter selektywny.

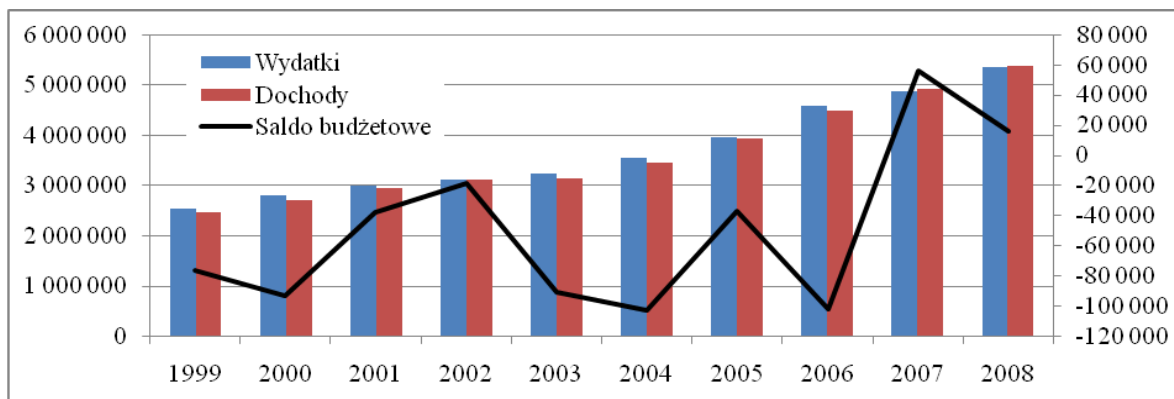
Podstawowe trendy w zakresie polityki budżetowej gmin w woj. podkarpackim w latach 1999–2008

W niniejszym artykule omówione wyżej podejście wykorzystywane w analizie szerokiego spektrum składników potencjału rozwojowego wykorzystane zostało do oceny polityki budżetowej gmin w woj. podkarpackim. Oczywiście analizę zawężono do nielicznego zbioru mierników (zostały one wymienione wyżej), co naturalnie przekłada się na ograniczony zakres interpretacji sytuacji i prezentowanych sądów. Punktem wyjścia jest prezentacja zmian w wartości zmiennych wykorzystywanych w konstrukcji omawianych mierników. Poniżej zaprezentowano dla gmin woj. podkarpackiego zmiany wartości w latach 1999–2008 następujących zmiennych:

- dochody i wydatki budżetowe ogółem gmin oraz saldo budżetowe,
- dochody własne gmin, w tym dochody z tytułu udziału w podatku od dochodów osób fizycznych oraz osób prawnych,
- wydatki majątkowe ogółem,
- wydatki na administrację publiczną,
- wydatki na opiekę społeczną.

Pierwsze trzy wymienione zmienne przedstawia rys. 4. Warto zwrócić uwagę, iż na przestrzeni analizowanego dziesięciolecia wydatki nominalne wzrosły o 211%, zaś dochody o 218%. Taka sytuacja przekłada się na poprawę sytuacji salda budżetowego. Lata 2007 oraz 2008 są jedynymi w analizowanym okresie, w których gminy woj. podkarpackiego traktowane łącznie wypracowały nadwyżkę dochodów nad wydatkami na poziomie 1,2% oraz 0,3%. W pozostałych latach zanotować można niedobory różnej wielkości – od ponad 3% w 2000 r. do 0,6% w 2002 r.

Rys. 4. Dochody, wydatki oraz saldo budżetowe gmin woj. podkarpackiego w latach 1999-2008 w tys. zł



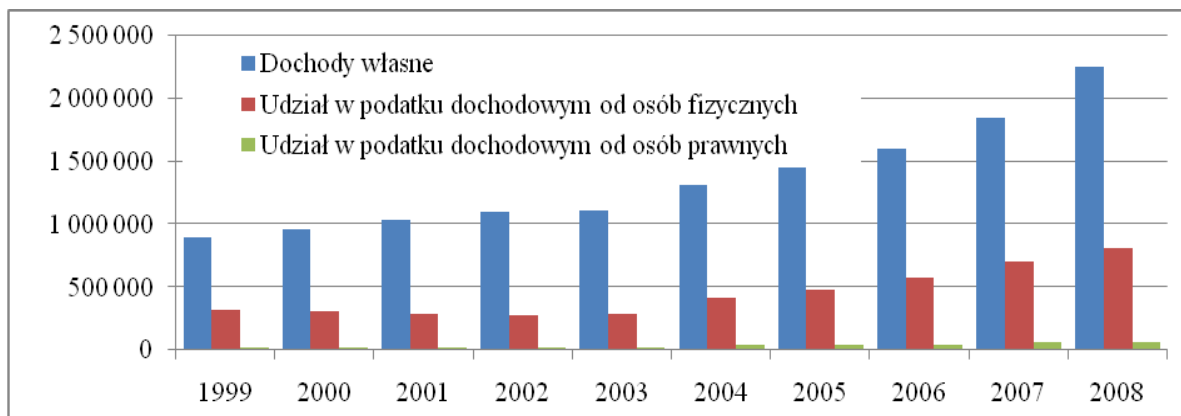
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, www.stat.gov.pl.

O sytuacji gminy świadczy nie tylko łączna wartość uzyskiwanych dochodów, ale także źródło ich pozyskiwania. Szczególnie ważna jest umiejętność uniezależnienia jednostki terytorialnej od finansowania z budżetu państwa (dotacje i subwencje). Poniżej (rys. 5) zaprezentowana została zmiana wartości tzw. dochodów własnych wraz dwoma ich istotnymi składnikami, tj. dochodami z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych oraz prawnych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 1999–2007 kształtował się na poziomie 35–38%. W 2008 r. zanotować można natomiast znaczący wzrost udziału wewnętrznych źródeł finansowania (do po-

82

ziomu 42%). Warto podkreślić, że w wyniku inicjatywy ustawodawcy wyrażającej się chociażby rosnącą partycypacją gmin w podatkach dochodowych wewnętrzne źródła finansowania powinny w następnych latach zwiększać swój udział w ogólnej wartości dochodu.

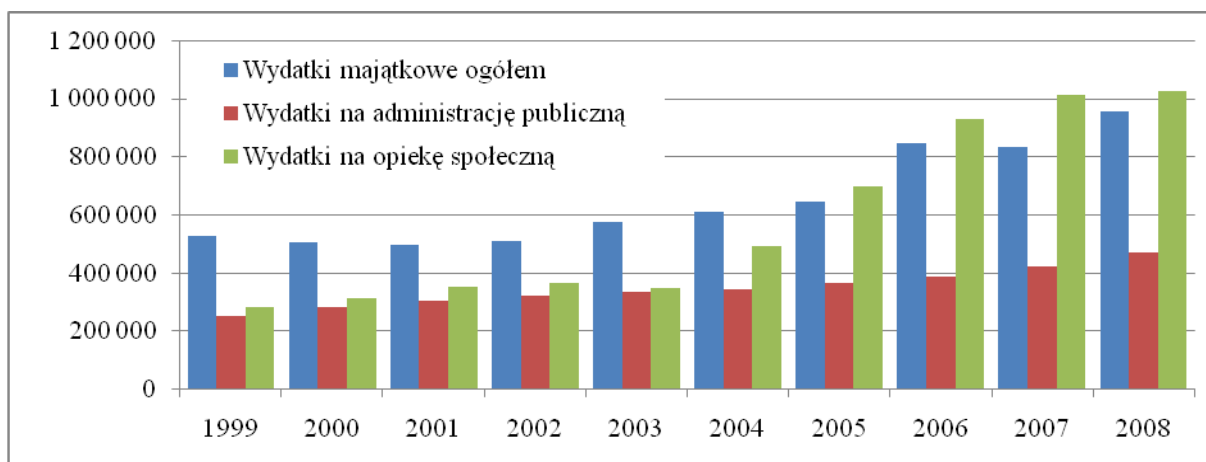
Rys. 5. Dochody własne, w tym udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz osób prawnych w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, www.stat.gov.pl

Do oceny zmian w sferze wydatkowej wybrano trzy bardzo charakterystyczne i relatywnie łatwe w interpretacji zmienne (rys. 6 i 7). Pierwsza dotyczy wydatków majątkowych ogółem. Wiąże się one z szeroko pojętą aktywnością inwestycyjną gminy w różnych obszarach, np. w gospodarce komunalnej, szkolnictwie, ochronie zdrowia, polityce społecznej, utrzymaniu administracji publicznej. Bezpośrednio przekładają się więc na poprawę wybranych wskaźników potencjału rozwojowego. Inna grupa wydatków, tzw. bieżące, służy raczej utrzymaniu potencjału i obejmuje np. wydatki na wynagrodzenia pracowników administracji publicznej. Udział tego typu wydatków podlega wahaniom w poszczególnych latach m.in. ze względu na koniunkturę gospodarczą. Warto jednak zauważyć, iż na przestrzeni całego dziesięciolecia nie udało się dorównać sytuacji z 1999 r., kiedy to udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł ponad 20%.

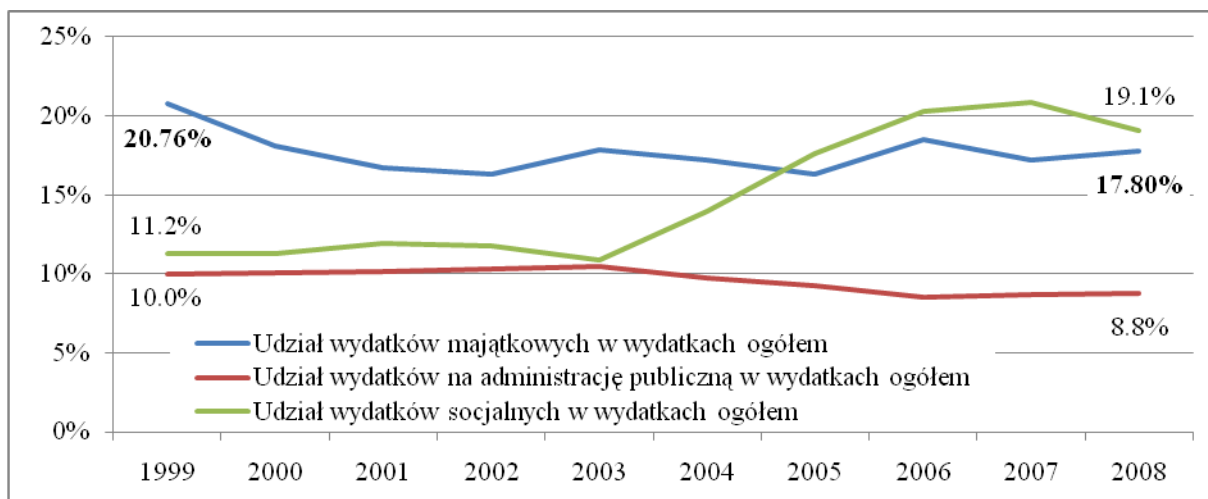
Rys. 6. Wybrane kierunki wydatkowania środków z budżetów gmin w woj. podkarpackim w latach 1999–2008 w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, www.stat.gov.pl

Dwie pozostałe zmienne obejmują wydatki na administrację publiczną oraz wydatki socjalne. Pierwsza wiąże się głównie z koniecznością utrzymania urzędów gminy, rad gminnych oraz jednostek budżetowych. Ważne jest, aby udział tego typu wydatków w wydatkach budżetowych ogółem nie przekraczał określonego poziomu, który w gminach woj. podkarpackiego wynosi ok. 10%. Pozytywnie ocenić należy fakt stopniowego obniżania tego odsetka w ciągu dziesięciolecia do poziomu niespełna 9% w latach 2006–2008. Oznacza to, że wydawanie pieniędzy publicznych przez gminy jest coraz tańsze.

Rys. 7. Udział wybranych kierunków wydatkowania środków z budżetów gminy w wydatkach ogółem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, www.stat.gov.pl

Nie można tego natomiast powiedzieć o wydatkach socjalnych. Ich znaczący wzrost wynika z jednej strony z zadań realizowanych przez gminy, z drugiej zaś z rosnących potrzeb związanych z marginalizacją niektórych grup społecznych. Udział wydatków gmin na ten cel wzrósł w ciągu dziesięciu lat z 11 do 19%.

Analiza porównawcza przykładowej gminy z wykorzystaniem mierników polityki budżetowej, wskaźnika standaryzowanego oraz wskaźników rozwoju netto

Przedstawione wyżej zmienne wykorzystać można do konstrukcji mierników potencjału strategicznego gminy w obszarze polityki budżetowej gminy. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu przedstawiona zostanie analiza porównawcza tylko dla jednego spośród grupy mierników skonstruowanych w oparciu o scharakteryzowane wyżej zmienne. Poniżej przedstawiono przykładowe mierniki, które mogą wejść do bardziej złożonej analizy:

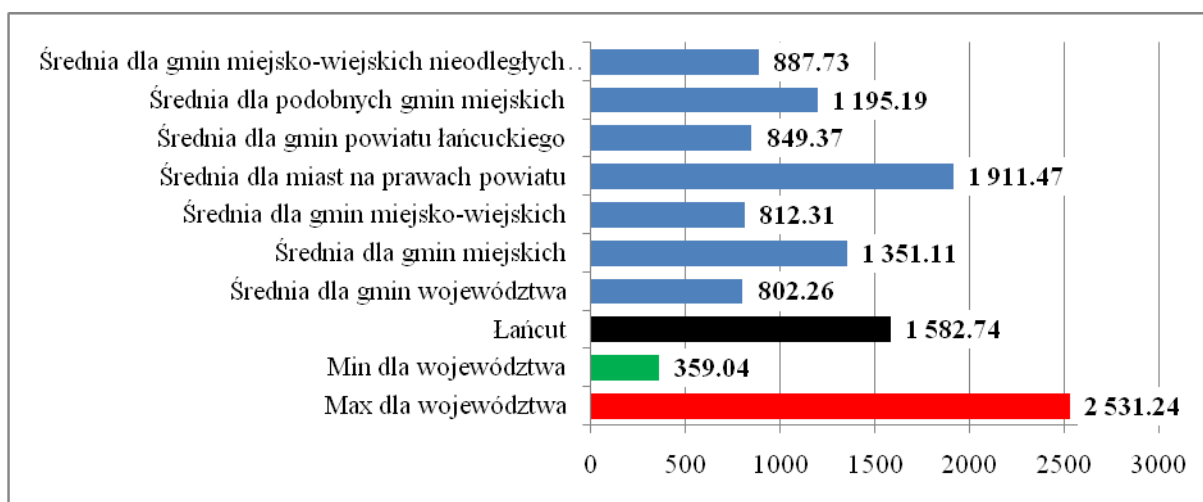
- M1 – wartość dochodów ogółem na mieszkańca,
- M2 – wartość dochodów własnych ogółem na mieszkańca,
- M3 – udział dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych w dochodach własnych ogółem,
- M4 – udział dochodów z tytułu podatku od osób prawnych w dochodach własnych ogółem,
- M5 – wartość salda budżetu na mieszkańca,
- M6 – wartość wydatków ogółem na mieszkańca,
- M7 – wartość wydatków majątkowych ogółem na mieszkańca,
- M8 – udział wydatków na opiekę społeczną w wydatkach ogółem,
- M9 – udział wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem.

Do dalszej analizy wybrano miernik M2 – wartość dochodów własnych ogółem na mieszkańca. Na bazie tego miernika obliczony zostanie zarówno wskaźnik standaryzowany, jak i wskaźnik rozwoju netto. Jako przykładową gminę wybrano gminę miasto Łańcut. Przygotowano również kilka grup benchmarków, które pozwolą zorientować się w pozycji konkurencyjnej analizowanego miasta, ujmowanej w różnych wymiarach. Odniesienia wyliczono jako wartości średnie dla grup gmin zlokalizowanych w woj. podkarpackim, które:

- charakteryzują się najwyższą oraz najniższą wartością miernika (będą podstawą do wyliczenia wartości wskaźnika W_S),
- należą do grupy gmin miejskich,
- należą do grupy gmin miejsko-wiejskich,
- są miastami na prawach powiatu,
- zlokalizowane są w powiecie łańcuckim,
- są podobnymi co do liczby ludności gminami miejskimi (wybrano: Leżajsk, Lubaczów oraz Przeworsk),
- są gminami miejsko-wiejskimi obejmującymi miasto satelickie względem Rzeszowa (wybrano: Sokołów Młp., Głogów Młp., Sędziszów Młp., Ropczyce, Boguchwałę oraz Tyczyn).

Jako pierwszy analizie zostanie poddany miernik opisujący przypadającą na mieszkańca wartość dochodów własnych danej gminy. Badana gmina miejska osiągnęła w 2008 r. wartość miernika na poziomie $M2_{GX} = 1582,74 PLN$. W całym województwie mieści się on w przedziale $M2 \in < 359,04 PLN; 2531,24 PLN >$. Te wartości są podstawą wyliczenia wskaźnika standaryzowanego: $W_S = 56,33$, a więc na poziomie średnim. Zdecydowanie lepiej pozycję konkurencyjną miasta Łańcuta można ocenić poprzez porównanie do wyodrębnionych grup odniesienia. Widoczna jest np. zdecydowana przewaga nad podobnymi gminami miejskimi – $M2_{GB\ \acute{s}r} = 1195,19 PLN$, gminami miejsko-wiejskimi położonymi w sąsiedztwie Rzeszowa – $M2_{GB\ \acute{s}r} = 887,73 PLN$ oraz wszystkimi innymi grupami odniesienia prócz miast na prawach powiatu. Oznacza to, że miasto potrafi zbudować wewnętrzne źródła finansowania budżetu, uniezależniając prowadzoną politykę rozwojową od środków centralnych.

Rys. 8. Wartość w zł dochodów własnych na mieszkańca w 2008 r. w gminie miejskiej Łańcut na tle wybranych benchmarków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, www.stat.gov.pl

Analiza porównawcza dynamiki zmian z wykorzystaniem wskaźnika rozwoju netto przedstawiona zostanie w odniesieniu do gminy najlepszej $W1_{GXRN}$, a także dwóch grup: gmin miejskich

o podobnej wielkości $W2_{GXRN}$ oraz gmin miejsko-wiejskich nieodległych od Rzeszowa $W3_{GXRN}$. Przyjęto okres analizy zmian $n = 3$ lata, a więc od $i = 2005$ r. do $i + n = 2008$ r. Aby obliczyć odpowiednie wskaźniki, należy uwzględnić, iż w 2005 r. dla:

- miasta Łańcuta $M2_{GX i} = 1041,16$ PLN,
- gminy najlepszej $M2_{GBmax i} = 1909,71$ PLN,
- podobnych gmin miejskich $M2_{GBsr i} = 908,36$ PLN,
- gmin miejsko-wiejskich nieodległych od Rzeszowa $M2_{GBsr i} = 550,43$ PLN.

Wykorzystując podane wartości oraz wzór 2 oraz wzór 3, można wyliczyć następujące wartości wskaźników rozwoju netto: $W1_{GXRN} = 115\%$; $W1_{GXRN} = 116\%$; $W1_{GXRN} = 94\%$. Oznacza to, że badana gmina zmniejszyła w okresie dystans do gminy najlepszej w województwie pod względem dochodów własnych na mieszkańca, generując tempo rozwoju wynoszące 115% tempa benchmarku. Podobną interpretację można przedstawić w przypadku odniesienia sytuacji Łańcuta do sytuacji w podobnych pod względem wielkości gminach miejskich. Nieco niepokoić może fakt, że gminy miejsko-wiejskie utworzone wokół miast satelickich Rzeszowa rozwijają się szybciej niż miasto Łańcut. Tempo zmian badanej gminy wynosi 94% zmian notowanych w grupie gmin traktowanych jako benchmark.

Podobną analizę należałoby przeprowadzić w odniesieniu do każdego z mierników polityki budżetowej analizowanego miasta. Uzyskuje się w ten sposób kompleksowy obraz sytuacji bieżącej oraz tempa zmian. Możliwe jest również agregowanie wskaźników do poziomu bardziej ogólnego, pozwalającego na syntetyczną ocenę sytuacji w poszczególnych obszarach potencjału rozwojowego oraz ich tempa zmian.

Zakończenie

Niniejszy artykuł przedstawia korzyści i sposoby postępowania z wykorzystaniem podejścia charakterystycznego dla metody zarządzania określonej jako benchmarking. Analiza sytuacji wewnętrznej z wykorzystaniem punktów odniesienia (benchmarków) wzbogaca zarówno analizę strategiczną, jak i ewaluację strategii gminy. J. Strojny proponuje, aby analizę ukierunkować na kilkanaście obszarów potencjału strategicznego, oceniając: aktywność społeczeństwa, demografię, dochody gminy, efekty skali, gospodarkę, kulturę, opiekę zdrowotną, rolnictwo, rynek pracy, szkolnictwo, środowisko naturalne, turystykę, uprzemysłowienie, urbanizację, urząd oraz wydatki gminy²¹. Ocena polityki budżetowej wymaga skupienia się na dwóch z tych obszarów, a więc wydatkach i dochodach. Prezentowane w niniejszym artykule mierniki stanowią tylko część spośród licznej grupy sugerowanych do zastosowania.

Podkreślić należy, iż mimo niewątpliwej użyteczności przedstawione podejście nie cieszy się wciąż zbyt dużą popularnością. Mimo zastosowania zmiennych dostępnych w systemie statystyki publicznej przygotowanie bazy danych niezbędnej do wykonania oceny benchmarkowej jest znacznie bardziej pracochłonne niż w tradycyjnym podejściu, skupionym wyłącznie na wewnętrznych procesach rozwojowych. Wydaje się jednak, iż rosnąca świadomość samorządów oraz potrzeby głównie w zakresie ewaluacji strategii mogą wytworzyć znacznie większy popyt na tego typu analizę.

Literatura

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.

²¹ J. Strojny, A. Tittinger, B. Ulijasz, *Strategia rozwoju miasta Łańcuta na lata 2007–2014*, NorthernTechnologies, Rzeszów 2007, s. 13 i nast.

- Filipiak B., (red.), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Owsiak S., (red.), *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Owsiak S., (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
- Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.
- Skica T., *Samorządy a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Wyd. WSiIZ, Rzeszów 2009.
- Sprawozdanie z realizacji budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
- Strojny J., *Model zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej*, [w:] *Polska wschodnia. Zarządzanie rozwojem*, red. B. Plawgo, WSAP, Białystok 2008.
- Strojny J., Tittinger A., Uliasz B., *Strategia rozwoju miasta Łańcuta na lata 2007–2014*, NorthernTechnologies, Rzeszów 2007.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r., o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2008 r., nr 88, poz. 539, z późn. zm.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r., o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2009 r., nr 1, poz. 2.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r., o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU z 1998 r., nr 150, poz. 983.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r., o finansach publicznych, DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1241.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r., o finansach publicznych, DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.