

Aldona Standar

## Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS\*

**Streszczenie:** Celem pracy jest ustalenie kondycji finansowej gmin, ocena jej zróżnicowania oraz wskazanie wybranych uwarunkowań wpływających na jej poziom. Posłużono się przykładem województwa wielkopolskiego. Do oceny kondycji finansowej gmin pozyskano materiał źródłowy pochodzący z baz: Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych GUS. W pierwszym etapie badań obliczono syntetyczny miernik kondycji finansowej przy wykorzystaniu metody TOPSIS. Budowa tego miernika poprzedzona została doбором wskaźników, których wzajemną zależność sprawdzono metodą Warda. W drugim etapie badań przeprowadzono charakterystykę wyodrębnionych grup gmin według kondycji finansowej. W tym celu zastosowano wybrane metody statyki opisowej. Następnie metodą Chi-kwadrat sprawdzono zależność pomiędzy grupą kondycji finansowej a wybranymi grupami uwarunkowań. Przeprowadzone badania wykazały, że gminy cechują się na ogół średnią kondycją. Położenie gmin, ich typ, wyposażenie w infrastrukturę techniczną są determinantami kondycji finansowej. W najlepszej sytuacji finansowej są gminy położone bezpośrednio obok dużego miasta, szczególnie Poznania, natomiast peryferyjna lokalizacja wiąże się przede wszystkim z niższym potencjałem dochodowym, który powoduje także ograniczenie możliwości realizacji inwestycji. Część gmin o niższej niezależności finansowej także przeprowadza liczne przedsięwzięcia, ale przy jednoczesnym pozyskaniu znaczącego dofinansowania z UE.

**Słowa kluczowe:** gminy, kondycja finansowa, metoda TOPSIS, syntetyczny miernik, rozwój gmin.

---

**Dr Aldona Standar**, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, standar@up.poznan.pl.

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/D/HS4/03884.

## 1. Wstęp

Badanie kondycji finansowej gmin jest obecnie przedmiotem licznych rozważań. Jak pisze Łukasz Satoła (2015), w literaturze przedmiotu nie ma jednolitej definicji tego pojęcia. Kondycja finansowa jest pewnym stanem finansów, której poznanie wymaga wykorzystania narzędzia w postaci analizy finansowej (Siemińska 2002). Jest to wynik zarządzania finansami zarówno osoby fizycznej, jak i przedsiębiorstwa czy JST (jednostka samorządu terytorialnego), jednak samo pojęcie jest różnie dla tych podmiotów definiowane. Dla osób fizycznych oznacza wysokość gromadzonych dochodów, skłonność do oszczędzania oraz poziom zobowiązań i terminowość ich zapłaty. W przypadku przedsiębiorstwa bierze się pod uwagę rentowność, płynność finansową i wypłacalność. Podstawowym celem działania przedsiębiorstwa jest maksymalizacja zysków, dochody stanowią wynik sprzedaży dóbr i usług, a cena jest pieniężnym wyrazem wartości produktu. Tymczasem celem funkcjonowania gminy jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Źródłem dochodów JST są głównie podatki i opłaty lokalne wraz z transferami z budżetu państwa. Gminy to przede wszystkim podmioty usługowe, zaliczane do kategorii non-profit. Nie oznacza to, że nie mogą wypracować przychodów w procesie gospodarczym. Uwarunkowania rynkowe wymuszają na samorządach podejmowanie działań prorokowych, z których wygosparowane środki finansowe zostaną przeznaczone na rozwój gminy i poprawę warunków bytowych ludności (Misterec 2008; Sekuła 2008; Patterson 2011). W artykule przyjęto, że kondycja finansowa to stan finansów gminy w określonym momencie czasu, który jest wynikiem posiadanych dochodów oraz ich struktury, wydatków oraz ich struktury, stopnia wykorzystania środków zwrotnych, aktywności i skuteczności w pozyskaniu środków pozabudżetowych, a także sprawności ogólnego zarządzania zasobami finansowymi i rzeczowymi.

Samorząd gminny jest najbardziej istotnym podmiotem dla rozwoju gospodarczego ze względu na posiadany potencjał finansowy, ale też swobodę określania polityki rozwojowej (Strojny, Skica 2010, s. 76). Na kreowany przez niego rozwój lokalny wpływa wiele czynników, zarówno zależnych, jak i niezależnych od samej gminy, wśród nich za jeden z najważniejszych należy uznać kondycję finansową (Churski i in. 2013, s. 107). Należy podkreślić, że pomiędzy rozwojem a sytuacją finansową istnieje sprzężenie zwrotne. Z jednej strony środki finansowe są niezbędne, by finansować zadania, w tym inwestycyjne pobudzające rozwój. Z drugiej strony napływ nowych mieszkańców i inwestorów następuje tam, gdzie obszar jest gospodarczo rozwinięty, co pociąga za sobą dalsze wpływy do budżetu w postaci np. podatku od nieruchomości, udziałów w podatkach PIT i CIT, które umożliwiają podejmowanie kolejnych przedsięwzięć prorozwojowych.

Należy zauważyć, że gospodarowanie środkami przez JST jest trudne, gdyż „nadal stanowi płaszczyznę ustawicznych przemian dokonujących się zarówno w warstwie ustrojowej (konceptualnej), jak i sferze finansowej” (Strojny, Skica 2010, s. 76). Na finanse samorządowe w ostatnich latach negatywny wpływ wywiera kryzys gospodarczy (Satoła 2015, s. 155–166), który powoduje mniejsze wpływy podatkowe do budżetów JST (Misiąg 2009; Krakowiak-Drzewiecka 2011). Z kolei pozytywnie oddziałuje możliwość pozyskania dofinansowania unijnego w celu przeprowadzenia znaczących inwestycji (Standar, Bartkowiak-Bakun 2014). Co prawda, jak wskazuje Satoła (2016, s. 146), choć skuteczne pozyskiwanie i efektywna absorpcja środków UE są dużym wyzwaniem zarówno organizacyjnym, jak i finansowym, to tworzą także szansę przyspieszenia procesów rozwojowych. Należy jednak podkreślić, że przy ograniczeniu dochodowym powodują, że w jednostkach samorządowych, w których realizuje się inwestycje, nawet przy współfinansowaniu z UE, zadłużenie wzrasta, gdyż brakuje środków na zagwarantowanie tzw. wkładu własnego. Wykorzystanie instrumentów zwrotnych świadczy o aktywności zarządzających w finansowaniu swoich zadań, choć też przy wyższym poziomie ich zaangażowania pogarsza ich ogólną sytuację. Pomimo tych zmieniających się warunków prowadzenia gospodarki finansowej, władze samorządowe są ważnym inwestorem w gospodarce, których rola, zdaniem Magdaleny Kogut-Jaworskiej (2011, s. 322), będzie jeszcze wzrastać. Warto jednak podkreślić, że podstawą stabilnego rozwoju lokalnego jest przede wszystkim wysoki poziom dochodów własnych świadczący o niezależności i samodzielności finansowej JST (Surówka 2013; Lubińska, Frank, Będzieszak 2007).

W związku z tym zasadne wydaje się postawienie następujących pytań badawczych: jak duże zróżnicowanie cechuje kondycję finansową gmin i jakie czynniki determinują taką sytuację. Na ich podstawie sformułowano cel, czyli ustalenie kondycji finansowej, ocena jej zróżnicowania oraz wskazanie determinant wpływających na jej poziom. Powyższy cel pozwolił zdefiniować hipotezę badawczą: kondycja finansowa gmin jest zróżnicowana, a wpływ na to wywierają czynniki związane z położeniem, typem oraz poziomem rozwoju.

## 2. Materiały i metoda badawcza

Do oceny kondycji finansowej gmin posłużono się materiałem źródłowym pochodzącym z baz Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Badaniem objęto wszystkie 226 gmin województwa wielkopolskiego<sup>1</sup>, w tym cztery

---

<sup>1</sup> Przyjęto założenie, że poziom kondycji finansowej zostanie wyznaczony dla wszystkich badanych gmin, a nie, jak czyni to większość autorów, tylko w stosunku do jednej wybranej grupy. Związane jest to

miasta na prawach powiatu (mnpp), 19 gmin miejskich, 90 gmin miejsko-wiejskich i 117 wiejskich. Analizie poddana została wartość mediany wskaźników z trzech lat (2010–2012), jednakże w przypadku wskaźników, które przybierały zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne, obliczono średnią ważoną harmoniczną. Taka procedura pozwala wykluczyć ewentualne odchylenia jednoroczne, np. ze względu na realizację w jednym roku kosztochłonnej inwestycji. Jest to powszechnie stosowana praktyka (np. Majchrzak 2012).

W pierwszym etapie badań wybrano wskaźniki charakteryzujące kondycję finansową gmin, uwzględniając przede wszystkim te, które są rekomendowane przez Ministerstwo Finansów oraz znawców problematyki finansów lokalnych<sup>2</sup> (np. Dylewski 2004; 2010). Pogrupowano je według autorskiej klasyfikacji oraz sprawdzono wzajemną zależność za pomocą metody Warda. Z uwagi na fakt, że wszystkie dotyczyły sfery finansów, wartość informacyjna wielu z nich była podobna, stąd redukcja objęła wiele z nich. Następnie scharakteryzowano już tylko wybrane wyselekcjonowane za pomocą wybranych metod statystyki opisowej. Kolejno obliczono syntetyczny miernik kondycji finansowej przy wykorzystaniu metody TOPSIS<sup>3</sup>. W dalszej części badań przeprowadzono charakterystykę wyodrębnionych grup gmin według poziomu kondycji finansowej. W tym celu zastosowano wybrane metody statystyki opisowej. Następnie metodą Chi-kwadrat sprawdzono zależność pomiędzy grupą kondycji finansowej a wybranymi grupami uwarunkowań. Dane ukazano w przekrojach: typ gminy, położenie, wielkość (mierzona liczbą mieszkańców) oraz poziom infrastruktury technicznej (miara syntetyczna)<sup>4</sup>.

---

z faktem, że grupy administracyjne są także wewnątrznie zróżnicowane, a o ich typie nie decyduje potencjał finansowy. Na przykład gminy aglomeracji poznańskiej otaczające Poznań, chociaż mają status wiejskich, pod względem potencjału demograficznego i finansowego przypominają miasta.

<sup>2</sup> Niektórzy badacze, np. Anna Bieniasz, Zbigniew Gołaś i Aleksandra Łuczak (2014), także korzystają ze wspomnianej bazy, jednak nie dzielą wskaźników według obszarów finansowych, jakich dotyczą, ale odgórnie przyjętego przez Ministerstwo podziału. Z kolei inni, jak np. Paweł Dziekański (2013), konstruując taki miernik syntetyczny, przede wszystkim wykorzystują cechy związane z dochodami własnymi oraz wydatkami, nie uwzględniając istotnych cech związanych z zadłużeniem oraz płynnością finansową.

<sup>3</sup> Metoda TOPSIS (The Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution) została opracowana przez Ching-Lai Hwanga i Kwangsoona Yoona. Zaliczana jest do podstawowych metod wzorcowych porządkowania liniowego obiektów wielocechowych. Polega na określeniu odległości rozpatrywanych obiektów od rozwiązania wzorcowego i antywzorcowego. Końcowym rezultatem tej analizy jest wskaźnik syntetyczny tworzący ranking badanych obiektów. Za najlepszy obiekt uważa się ten, który ma najmniejszą odległość od rozwiązania wzorcowego i jednocześnie największą od rozwiązania antywzorcowego (Zalewski 2012).

<sup>4</sup> Syntetyczny miernik poziomu infrastruktury technicznej skonstruowano na podstawie wieloetapowej procedury proponowanej przez Feliksa Wysockiego i Jarosława Lirę (2005). Zastosowano metodę wzorcową Hellwiga. Po sprawdzeniu przesłanek merytorycznych i statystycznych do badania przyjęto następujące cechy: liczba korzystających z oczyszczalni ścieków w ogóle ludności (%), długość sieci wodociągowej

Wielowymiarowa metoda TOPSIS jest obecnie coraz częściej wykorzystywana spośród metod klasyfikacji liniowej. Posłużyła do oceny sytuacji finansowej np. branż poszczególnych sektorów (Florek, Czerwińska-Kayser, Stanisławska 2013), rozwoju rolnictwa (Majchrzak 2008), przedsiębiorstw (Zalewski 2012). Wcześniej znalazła nieliczne zastosowanie przy badaniu sytuacji finansowej JST, a o jej przydatności świadczą badania Anny Bieniasz, Zbigniewa Gołasia i Aleksandry Łuczak (2013). Metody porządkowania liniowego umożliwiają pomiar wielowymiarowego zjawiska, jak również uprządkowanie badanych obiektów według przyjętych założeń, przez co pozwalają określić ich pozycję. Wykorzystanie tych miar ma również wady, do których zalicza się głównie to, że prowadzą do uproszczeń i trudno je bezpośrednio interpretować (Strahl 2006, s. 160).

Zgodnie z zaleceniami Feliksa Wysockiego (2010), w procesie konstrukcji miary syntetycznej kondycji finansowej TOPSIS przyjęto następujące postępowanie. Najpierw dokonano wyboru zmiennych opisujących kondycję finansową gmin na podstawie przesłanek merytorycznych, w podziale na pięć grup:

- I grupa – Dochody:  $X_1$  – Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (%),  $X_2$  – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%),  $X_3$  – Udział subwencji ogółem w dochodach ogółem (%),  $X_4$  – Transfery bieżące na mieszkańca (zł),  $X_5$  – Dochody ogółem na mieszkańca (zł),  $X_6$  – Dochody własne na mieszkańca (zł);
- II grupa – Wydatki:  $X_7$  – Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne (%),  $X_8$  – Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%),  $X_9$  – Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca;
- III grupa – Możliwości inwestycyjne i płynność finansowa:  $X_{10}$  – „Wskaźnik samofinansowania”. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (%),  $X_{11}$  – Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%),  $X_{12}$  – Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku (%),  $X_{13}$  – Nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł);
- IV grupa – Zadłużenie:  $X_{14}$  – Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,  $X_{15}$  – Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem,  $X_{16}$  – Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia,  $X_{17}$  – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne,  $X_{18}$  – Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia,  $X_{19}$  – Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia,  $X_{20}$  – Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach

---

w km na 100 km<sup>2</sup>, długość sieci kanalizacyjnej w km na 100 km<sup>2</sup>, długość dróg gminnych o nawierzchni twardej w km na 100 km<sup>2</sup>. Szerzej na temat wyników badań zob. Aldona Standar i Natalia Bartkowiak-Bakun (2014).

ogółem,  $X_{21}$  – Zobowiązania ogółem na mieszkańca,  $X_{22}$  – Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca,  $X_{23}$  – Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca;

- V grupa – Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb:  $X_{24}$  – Środki UE w dochodach ogółem (%),  $X_{25}$  – Środki UE na 1 mieszkańca (zł).

Następnie dokonano weryfikacji statystycznej ze względu na dwa podstawowe kryteria: potencjał informacyjny zmiennych oraz ich zdolność dyskryminacyjną (Panek 2009). W pierwszym przypadku posłużono się, polecaną do zastosowania w tym celu przez Andrzeja Stanisza (2007, s. 131–132), metodą analizy skupień Warda. Badając odległość euklidesową pomiędzy zmiennymi, a w związku z tym ich potencjał informacyjny, dokonano redukcji cech:  $X_3$ ,  $X_4$ ,  $X_6$ ,  $X_8$ ,  $X_{11}$ ,  $X_{12}$ ,  $X_{15}$ ,  $X_{17}$ ,  $X_{18}$ ,  $X_{21}$ ,  $X_{22}$ ,  $X_{23}$ ,  $X_{24}$ . Analizując zmienność cech wyrażoną wskaźnikiem zmienności, odrzucono<sup>5</sup> zmienne  $X_1$ ,  $X_7$  oraz  $X_{19}$ . W rezultacie do dalszych badań przyjęto dziewięć cech, z których uznano za stymulanty cechy:  $X_2$ ,  $X_5$ ,  $X_9$ ,  $X_{13}$ ,  $X_{25}$ , a za destymulanty:  $X_{14}$ ,  $X_{16}$ ,  $X_{20}$ <sup>6</sup>, natomiast cechę  $X_{10}$  uznano za nominantę.

Następnie ujednolicono wartości cech diagnostycznych, przeprowadzając normalizację na podstawie formuł:

$$1) \text{ dla stymulant: } z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min\{x_{ik}\}}{\max\{x_{ik}\} - \min\{x_{ik}\}}, (i = 1, 2, \dots, n); k = 1, 2, \dots, m)$$

$$2) \text{ dla destymulant: } z_{ik} = \frac{\max\{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max\{x_{ik}\} - \min\{x_{ik}\}}, (i = 1, 2, \dots, n); k = 1, 2, \dots, m)$$

<sup>5</sup> Wskaźnik zmienności poniżej 10%.

<sup>6</sup> Wskaźniki zadłużenia uznano za destymulanty z uwagi na fakt, że przeważa jednak opinia, że zadłużenie ogranicza możliwości inwestycyjne i w związku z tym w ratingach sporządzanych przez banki w celu oceny sytuacji kredytowej uznaje się je za czynniki niekorzystnie oddziałujące na kondycję finansową. W ocenie banków im wyższe zadłużenie, tym liczba punktów w ocenie skoringowej niższa. Autorka zdaje sobie sprawę z faktu, że w opinii części ekspertów można też uznać je za nominanty, gdyż zastosowanie środków zwrotnych świadczy też o wykorzystaniu wszystkich dostępnych możliwości finansowania gminnych zadań, co przemawia za aktywnością władarzy. Zaciąganie zobowiązań w celu sfinansowania wydatków ponoszonych na inwestycje, które doprowadzają do wystąpienia mnożnikowego, uznać można za korzystne z jednej strony (Bitner, Chojna-Duch 2007, s. 118), a z drugiej za niekorzystne, gdyż przyczynia się do efektu wypychania i do narastania kosztów związanych z obsługą długu publicznego (Moździerz 2009, s. 31).

$$3) \text{ dla nominant: } z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\text{nom}_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} \leq \text{nom}_i \{x_{ik}\}$$

$$z_{ik} = \frac{x_{ik} - \max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \text{nom}_i \{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} > \text{nom}_i \{x_{ik}\},$$

gdzie:  $\max_i \{x_{ik}\}$  – maksymalna wartość  $k$ -tej cechy,

$\min_i \{x_{ik}\}$  – minimalna wartość  $k$ -tej cechy,

$\text{nom}_i \{x_{ik}\}$  – nominalna wartość  $k$ -tej cechy.

Na podstawie wystandaryzowanych wartości cech prostych obliczono odległości euklidesowe poszczególnych gmin od wzorca i antywzorca rozwoju.

$$d_{ii}^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z_k^+)^2}$$

$$d_{ii}^- = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z_k^-)^2}.$$

Kolejno, zgodnie z metodą TOPSIS, obliczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej gmin na podstawie wzoru:

$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \quad (i = 1, 2, \dots, n).$$

W kolejnym etapie, wykorzystując średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe z wartości miernika syntetycznego, dokonano uporządkowania liniowego gmin według poziomu kondycji finansowej. Miernik syntetyczny przyjmuje wartości od 0 do 1. Im wyższa jego wartość, tym korzystniejsza kondycja finansowa gminy (Wysocki, Lira 2005).

Klasa I (bardzo wysoki poziom):  $q_i \geq \bar{q} + s_q$ ;

Klasa II (wysoki poziom):  $\bar{q} + s_q > q_i \geq \bar{q}$ ;

Klasa III (średni poziom):  $\bar{q} + q_i \geq \bar{q} - s_q$ ;

Klasa IV (niski poziom):  $q_i < \bar{q} - s_q$ ;

gdzie  $\bar{q}$  jest średnią arytmetyczną wartości miernika, natomiast  $s_q$  jest odchyleniem standardowym.

### 3. Charakterystyka elementów składowych kondycji finansowej gmin

W tabeli 1 przedstawiono wybrane statystyki charakteryzujące wskaźniki wchodzące w skład syntetycznego miernika kondycji finansowej gmin. W ramach grupy dochodów uwzględniono dwa wskaźniki: udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz dochody ogółem na 1 mieszkańca. Pierwszy z nich pozwala sprawdzić samodzielność finansową<sup>7</sup> gminy oraz stopień jej zależności od zewnętrznych źródeł finansowania (Dylewski 2010, s. 77), a także atrakcyjność inwestycyjną danej JST (Dylewski 2004). Im wyższy poziom wskaźnika, tym sytuacja korzystniejsza i oznacza, że gmina jest w stanie z własnych środków kształtować politykę finansową. Zdaniem Leszka Patrzalka (2004, s. 74), to dochody własne najbardziej stymulują rozwój. Środki te cechują się ponadto swobodą w rozdysponowaniu, w związku z tym władzom gmin łatwiej nimi zarządzać. Ogólnie 50% gmin charakteryzuje się 40-procentowym poziomem wskaźnika, a tylko w przypadku 25% gmin większość dochodów ogółem stanowią wpływy pozyskane z własnej działalności. Najniższe poziomy wskaźnika osiągają mniejsze jednostki, z reguły wiejskie, położone peryferyjnie wobec większych miast z podregionu kaliskiego i konińskiego. Z drugiej strony najwyższy poziom cechuje gminy tzw. obwarzankowe, zlokalizowane w bliskim otoczeniu przede wszystkim Poznania lub innych miast powiatowych w województwie wielkopolskim, np. Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Komorniki, Kórnik. Gminy te charakteryzują się także znaczącym potencjałem dochodowym. Im wyższy wskaźnik dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, tym bogatsza gmina (Wiśniewski 2011, s. 126). Dochody budżetowe w istotny sposób oddziałują na poziom lokalnych warunków życia (Heller 2006, s. 148). To przede wszystkim od ich poziomu zależy wielkość wydatków inwestycyjnych oraz pośrednio również możliwość wykorzystania środków zwrotnych, gdyż ich poziom należy uwzględnić, obliczając limit zadłużenia. Poza wspomnianymi bogatymi gminami wiejskimi, szczególnie powiatu poznańskiego, do grupy gmin, które osiągają ponadprzeciętne dochody, należą gminy miejskie i miasta na prawach powiatu. Należy zaznaczyć, że miasta na prawach powiatu generują dochody z tytułu posiadanego statusu powiatowego oraz gminnego.

Następną grupę wskaźników dotyczącą wydatków reprezentuje tylko jeden z nich – wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca. Im więcej w gminie przeznaczają się środków na inwestycje, tym bardziej jest ona prorozwojowa. Jednostki samorządowe, które przeznaczają znaczne środki na inwestycje, cechują się potem wysokim poziomem infrastrukturalnym, który powoduje, że są bardziej atrakcyjne do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym po pewnym

<sup>7</sup> Szerzej na temat samodzielności finansowej gmin zarówno dochodowej i wydatkowej w: Dylewski (2004); Kosek-Wojnar (2006); Heller (2006); Kosek-Wojnar, Surówka (2007).



czasie inwestycje zwrócić się gminie w formie wpływów podatkowych. Według Marii Jastrzębskiej (2004) wydatki te cechują się wyższą elastycznością dochodową niż wydatki bieżące i zgodnie z wynikami badań Eugeniusza Ruśkowskiego (2004) istnieje pewien związek między ich poziomem a dochodami własnymi. Jak zauważa Jolanta Zawora (2010, s. 142), znaczne środki przeznaczane na działalność bieżącą przy niewystarczających dochodach dalej będą jednym z powodów ograniczających samodzielność finansową gmin. Wartości tego wskaźnika są znacznie zróżnicowane, o czym świadczy współczynnik zmienności równy 57%<sup>8</sup>. Wśród gmin województwa wielkopolskiego odnotowuje się takie, dla których analizowany wskaźnik wynosi niewiele ponad 50 zł, oraz takie, dla których był ponad 50 razy większy.

Do gmin, które ponadprzeciętne środki przeznaczają na inwestycje, należą takie, które albo posiadają znaczne środki własne, albo pozyskują znaczne środki unijne. Wśród najbardziej prorozwojowych gmin znajdują się: Suchy Las, Kleczew, Poznań, ale także Miasteczko Krajeńskie, w którym prawie 2,7 tys. zł przeznacza się na inwestycje, przy tylko 32-procentowym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem i jednocześnie 940 zł pozyskanych z funduszy unijnych.

Możliwości inwestycyjne i płynność finansową przedstawiono za pomocą wskaźnika samofinansowania oraz nadwyżki operacyjnej na mieszkańca. Oba wskaźniki charakteryzują się bardzo dużą dyspersją. Pierwszy z nich wskazuje na stopień, w jakim JST finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli możliwość do samofinansowania. Im wyższa jest wartość wskaźnika samofinansowania, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości (Wskaźniki do oceny... 2011, s. 10). W związku z tym wskaźnik uznano za nominantę, a jako jego najbardziej pożądaną wartość wskazano 100%. Okazuje się, że dla 25% gmin w latach 2010–2012 relacja wyniosła 64%, co oznacza, że w dużej części realizacja inwestycji przyczyniała się do konieczności wykorzystania instrumentów zwrotnych. Do tej grupy gmin należą: Perzów, Niechanowo i Mielešzyn. Jednak w przypadku kilku gmin obserwuje się dużą nadpłynność. W gminach takich jak Ostroróg, Łądek, Osiek Mały w latach 2010–2012 posiadano średnio od 3 do 5 razy więcej środków na inwestycje niż na nie wydano.

Uzyskanie nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca umożliwia jednostce samorządowej realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, poprzez ich sfinansowanie lub poprzez zwrot wcześniej wykorzystanych instrumentów zwrotnych pozyskanych na cele inwestycyjne (Wskaźniki do oceny... 2011, s. 10). Jest to także wskaźnik

---

<sup>8</sup> Przyjmuje się, że poziom wskaźnika zmienności powyżej 50% oznacza bardzo dużą zmienność cechy (za: Wysocki, Lira 2005, s. 51).

**Tabela 1.** Wybrane statystyki charakteryzujące wskaźniki wchodzące w skład syntetycznego miernika kondycji finansowej gmin

Wyszczególnienie	Średnia		Mediana	Minimum	Maksimum	Kwartyl		Współczynnik zmienności
	dolny	górny						
<b>I grupa – Dochody</b>								
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)	42,52	39,92	16,40	83,15	31,11	53,69	35,03	
Dochody ogółem na mieszkańca (zł)	2930,04	2805,62	2136,65	6561,61	2602,73	3098,75	20,79	
<b>II grupa – Wydatki</b>								
Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca (zł)	623,20	568,60	52,25	2 654,92	389,59	773,11	56,98	
<b>III grupa – Możliwości inwestycyjne i płynność finansowa</b>								
„Wskaźnik samofinansowania” (%)	85,46	79,52	19,53	493,38	63,63	98,68	51,38	
Nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł)	239,89	218,29	-11,38	1237,64	133,60	310,84	68,35	
<b>IV grupa – Zadłużenie</b>								
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%)	30,75	30,75	0,00	70,02	20,15	40,91	95,09	
Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%)	7,17	6,66	0,00	21,59	4,73	9,15	49,96	
Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%)	0,25	0,00	0,00	14,10	0,00	0,00	100,00	
<b>V grupa – Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb</b>								
Środki UE na 1 mieszkańca (zł)	165,47	122,06	0,00	938,68	52,22	221,35	95,09	

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

istotny z punktu widzenia obecnych przepisów regulujących limit zadłużenia (Ustawa o finansach publicznych z 2009 r., art. 234). Jego poziom jest jednym z najbardziej zróżnicowanych (wskaźnik zmienności wyniósł 68,35%). Najkorzystniejszy w latach 2010–2012 cechował gminy: Komorniki (914 zł), Przykonę (994 zł) i Suchy Las (1237 zł). Są to najbogatsze i najlepiej rozwinięte gminy, których potencjał inwestycyjny umożliwia realizację kolejnych kapitałochłonnych przedsięwzięć. Jedyną gminą, której średnia ważona harmoniczna pozostała ujemna, była gmina Zduny. Deficyt operacyjny oznacza, że bieżące wydatki przekraczają możliwości finansowe jednostki, w związku z tym nie mogą być realizowane cele inwestycyjne. W przypadku JST nawet zadania bieżące są realizowane kosztem zaciągania nowych zobowiązań lub wręcz dzięki sprzedaży majątku gminy. Przyczyną takiej sytuacji może być mniejszy niż zakładano poziom dochodów bieżących (w tym wpływów podatkowych, które w czasie kryzysu uległy obniżeniu) lub nadmierny wzrost obsługi zadłużenia, szczególnie w czasie coraz częstszego sięgania po zwrotne źródła finansowania inwestycji.

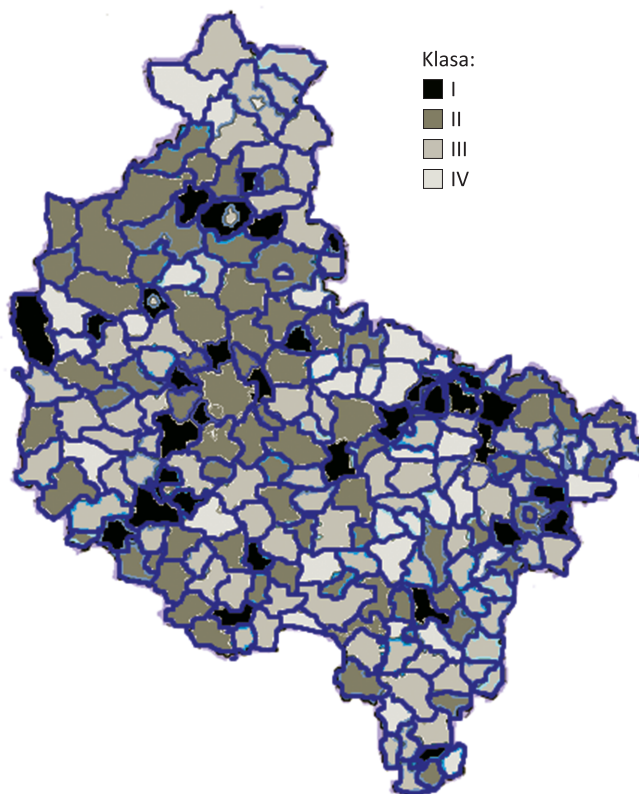
Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki, z kolei według art. 169 ust. 1 łączna kwota obsługi zadłużenia nie może przekroczyć 15%. Należy podkreślić, że przestrzeganie tylko tych ustawowych progów nie gwarantuje dobrej kondycji finansowej (Gonet 2006). Twórcy raportu *Zdolność kredytowa...* (2006) zauważają istotną wadę obu mierników. Wystarczy bowiem, że w kolejnym roku dochody ogółem się zmniejszą, i przy tym samym poziomie zadłużenia wspomniane wskaźniki ustawowe w kolejnym roku mogą przekroczyć limity. Oba wskaźniki wraz z miernikiem udziału zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem weszły w skład grupy zadłużenie. Tylko trzy gminy w województwie wielkopolskim w badanym czasie w ogóle nie korzystały z instrumentów zwrotnych (Pogorzela, Krzemieniewo i wiejskie Obrzycko). Z kolei wspomniane limit ustawy przekroczyły: Łęka Opatowska, Poznań i Czermin. Wymienione gminy należą do zarówno bardzo samodzielnych finansowo (np. Poznań), jak i bardzo uzależnionych od budżetu państwa (np. Pogorzela), dlatego trudno potwierdzić zależność pomiędzy brakiem własnych środków a potrzebą zadłużenia się. Problem natomiast z podwyższonym poziomem obsługi zadłużenia w stosunku do ustawowego progu odnotowano przede wszystkim w gminach wiejskich: Pakosławie, Złotowie, Łubowie, Gizałkach, Łęce Opatowskiej i Choczu, których średni poziom wskaźnika wyniósł ponad 15%. W latach 2010–2012 aż w przypadku 41 gmin odnotowano problem nieterminowej spłaty płatności, z czego w Witkowie średnio wskaźnik udziału zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem wyniósł 14%. Jest to wskaźnik cechujący się największą dyspersją wśród analizowanych w tej grupie.

Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb jest reprezentowana przez jeden miernik: środki UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W latach 2010–2012 tylko w przypadku budżetu czterech gmin nie odnotowano żadnego wsparcia unijnego. Mediana środków UE *per capita* wyniosła 122 zł, gdy średnia równała się 165 zł, co oznacza znaczne rozproszenie poziomu cechy. W przypadku Miłosławia i Miasteczka Krajeńskiego analizowany wskaźnik wyniósł ponad 900 zł, co przełożyło się na olbrzymie kwoty przeznaczone na inwestycje w tych gminach, gdzie odpowiednio wynosiły one 1113 zł i 2655 zł.

#### 4. Klasyfikacja gmin według poziomu kondycji finansowej

Na rysunku 1 zaprezentowano klasyfikację gmin ze względu na syntetyczny poziom kondycji finansowej, natomiast w tabeli 2 wybrane statystyki charakteryzujące cechy proste wchodzące w skład tego syntetycznego miernika w podziale na grupy kondycji finansowej. Grupę gmin o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej stanowią 32 gminy, których syntetyczna miara wynosiła od 0,62 do 0,51. Są to gminy, które cechują się najkorzystniejszymi wynikami badanych wskaźników. To gminy bogate i na ogół bardzo samodzielne finansowo. Cechują się dobrą płynnością finansową, a także możliwościami inwestycyjnymi, o których świadczy najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej. W przypadku tej grupy gmin na ogół tak korzystna sytuacja pozwala przeznaczać władzom znaczącą część środków na inwestycje, a przy tym ich realizacja nie powoduje zagrożenia zbyt wysokiego zadłużenia, dalej obsługi zadłużenia, a także w ich przypadku nie odnotowuje się problemu nieterminowej spłaty zobowiązań. Gminy te charakteryzują się również największymi pozyskanymi środkami UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Biorąc pod uwagę lokalizację, usytuowane są w podregionach poznańskim, konińskim i leszczyńskim, natomiast uwzględniając powiat, przoduje poznański. Jest to naturalne zjawisko, że gminy znajdujące się w sąsiedztwie dużego miasta czerpią znaczące korzyści z tzw. efektu aglomeracji (Rosner, Stanny 2007). Aglomeracja poznańska obecnie znajduje się na etapie suburbanizacji, a gminy sąsiadujące przeżywają boom inwestycyjny i mieszkaniowy, który powoduje wzrost wpływów z CIT, PIT i podatku od nieruchomości, co generalnie determinuje ich bogactwo. Dodatkowo, np. Suchy Las pozyskuje znaczące dochody z poligonu usytuowanego w jego obrębie. Część z tych gmin, np. Kleczew, to tzw. gminy surowcowe, które czerpią istotne wpływy z opłaty eksploatacyjnej oraz CIT i PIT. W związku z tym 62% gmin tej grupy to gminy wiejskie i w 44% powyżej 5000 mieszkańców. Cechą charakterystyczną jest również to, że gminy te są bardzo dobrze lub dobrze (58%) wyposażone w infrastrukturę techniczną, która powoduje dalszy napływ nowych mieszkańców i inwestorów. W efekcie tego gminy będą pozyskiwać ponadprzeciętne

wpływy do ich budżetów, jednocześnie bez potrzeby przeznaczania dużych środków na rozbudowę już rozwiniętej infrastruktury. W skład tej grupy wchodzi tylko jedno miasto na prawach powiatu (Konin), gdyż pozostałe są na tyle zadłużone, że pomimo olbrzymiego potencjału dochodowego znalazły się w grupie 2.



**Rysunek 1.** Klasyfikacja gmin ze względu na poziom kondycji finansowej  
**Figure 1.** Classification of gminas according to the level of financial standing

Źródło: opracowanie własne.  
 Source: own calculation.

Grupa 2 oprócz wspomnianych Poznania, Leszna, Kalisza skupia jeszcze 75 gmin, których syntetyczna miara kondycji finansowej wynosiła od 0,45 do 0,51. Są to w znacznej części pozostałe gminy powiatu poznańskiego, zwłaszcza położone w drugim kręgu od Poznania, a także z podregionu konińskiego i kaliskiego. W grupie tej znajduje się 2/3 gmin miejskich oraz co trzecia gmina wiejska i miejsko-wiejska. Biorąc pod uwagę wielkość gminy mierzoną liczbą mieszkańców, są to duże jednostki (gminy miejskie) oraz średnie (41% gmin stanowią gminy wiejskie

powyżej 5000 mieszkańców oraz 21% gminy miejsko-wiejskie do 15 000 mieszkańców). Są to też gminy cechujące się niższym poziomem rozwoju niż grupa 1 i w większości kwalifikujące się do grup o średniowysokim i średnioniskim poziomie infrastruktury technicznej. Nie są one już tak bardzo atrakcyjnie zlokalizowane jak większość gmin grupy 1, gdyż położone są dalej od ośrodka regionalnego, stąd ich potencjał dochodowy jest niższy, co z kolei wpływa na niższą niezależność od zewnętrznych środków. Ich możliwości inwestycyjne są o połowę niższe niż grupy 1, stąd inwestują o niemal połowę mniej środków. Charakteryzują się znacznie niższą absorpcją unijnej pomocy niż grupa 1, ale ich zadłużenie kształtuje się na podobnym poziomie jak grupy o bardzo wysokim poziomie kondycji finansowej.

Najbardziej liczną grupą (83 jednostki) jest grupa cechująca się średnioniskim stopniem kondycji finansowej, dla których obliczona miara syntetyczna zawierała się w przedziale od 0,40 do 0,45. Przede wszystkim na tę grupę składa się prawie co druga gmina z podregionu leszczyńskiego i kaliskiego, które w sumie stanowią aż połowę jednostek samorządowych tej grupy. Uwzględniając typ gminy, w grupie tej znalazło się pięć pozostałych jednostek miejskich, 41 wiejskich i 37 miejsko-wiejskich. Aż 45 gmin grupy 3 charakteryzuje się średnioniskim poziomem infrastruktury technicznej<sup>9</sup>. Gminy tej grupy osiągają zdecydowanie gorsze wyniki finansowe niż grupa 1 i nieco gorsze niż grupa 2, a obliczona dla nich średnia kształtuje się mniej korzystnie niż przeciętny wynik ogółu gmin. Ta grupa jest uzależniona od zewnętrznych środków, gdyż ich samodzielność finansowa wynosi około 40%, choć ich potencjał dochodowy jest zbliżony do grup 2 i 4. W związku z tym w większym stopniu wykorzystują środki zwrotne, gdyż średnio przekraczają ponad połowę dopuszczalnego limitu zadłużenia i jego obsługi. Ponieważ pozyskują znacznie mniejsze środki z UE niż grupa 1 (około 1/3), więc ich inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca są o połowę niższe. Warto także dodać, że jest to grupa, których obliczone statystyki dla wskaźnika samofinansowania są najniższe, co oznacza, że zarządzający częścią z nich mogą mieć problem z zagwarantowaniem środków na realizację całej inwestycji, gdyż posiadają mniejszy kapitał na inwestycje w połączeniu z nadwyżką operacyjną.

Do grupy 4 o niskim poziomie kondycji finansowej trafiły jednostki samorządowe, których syntetyczny miernik wyniósł od 0,28 do 0,40. Jest to grupa mało liczna (33 gminy), z czego 19 to gminy wiejskie, a 14 gminy miejsko-wiejskie, większość zlokalizowana jest w konińskim (13) i kaliskim (10). 19 gmin wiejskich w ramach tej grupy stanowi aż 58% jednostek tego poziomu kondycji finansowej.

<sup>9</sup> To wynik nałożenia dwóch klasyfikacji: kondycji finansowej i poziomu rozwoju infrastruktury technicznej. Szerzej na temat wpływu poziomu infrastruktury technicznej na poziom kondycji finansowej w dalszej części artykułu.

**Tabela 2.** Średnia wewnątrzklasowych wartości wskaźników wchodzących w skład syntetycznego miernika kondycji finansowej gmin

**Table 2.** Average of inter-class values of indicators included in the synthetic measure of the financial standing of gminas

Wskaźnik	Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Ogółem
<b>I grupa – Dochody</b>					
X2 – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)	52,08	43,70	40,00	36,79	42,52
X5 – Dochody ogółem na mieszkańca (zł)	3700,57	2861,62	2777,68	2727,82	2930,04
<b>II grupa – Wydatki</b>					
X9 – Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca (zł)	1035,43	622,07	540,11	435,13	623,20
<b>III grupa – Możliwości inwestycyjne i płynność finansowa</b>					
X10 – „Wskaźnik samofinansowania”. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (%)	88,92	80,77	78,47	110,79	85,46
X13 – Nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł)	440,54	256,02	180,53	156,51	239,89
<b>IV grupa – Zadłużenie</b>					
X14 – Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%)	25,04	27,31	33,15	38,38	30,75
X16 – Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%)	5,54	6,22	7,61	9,87	7,17
X20 – Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%)	0,01	0,05	0,18	1,12	0,25
<b>V grupa – Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb</b>					
X25 – Środki UE na 1 mieszkańca (zł)	311,29	157,48	132,00	127,14	165,47

Źródło: obliczenia własne.  
Source: own study.

Są to przede wszystkim mniejsze gminy wiejskie (poniżej 5000 mieszkańców) i miejsko-wiejskie (poniżej 15 000 mieszkańców). Aż 60% gmin o niskim poziomie kondycji finansowej to gminy o średnioniskim poziomie rozwoju. W grupie tej nie znalazła się żadna gmina o wysokim poziomie infrastruktury technicznej. Są to w związku z tym gminy, w przypadku których w większości trudno będzie poprawić kondycję finansową. Mała liczba ludności oraz słabsze wyposażenie infrastrukturalne powoduje, że są mniej atrakcyjne dla inwestorów, co ogranicza ich potencjał dochodowy i uzależnia od środków z budżetu państwa. W efekcie realizacja najmniejszych kwotowo inwestycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca powoduje wykorzystanie w największym stopniu instrumentów dłużnych. Średnio osiągają one 2/3 limitu dozwolonego zadłużenia oraz jego obsługi. Część z tych gmin nieterminowo wywiązuje się ze zobowiązań. Warto także dodać, że jest to jedyna grupa, dla której obliczone statystyki wskaźnika samofinansowania przekraczają 110%, co oznacza, że część z nich nie wykorzystuje też dostatecznie posiadanych środków, skoro wydaje mniej na inwestycje niż posiada na nie środków wraz z nadwyżką operacyjną. W przypadku gmin tej grupy odnotowuje się najniższe kwoty pozyskanych środków UE, które mogą wynikać z problemu zagwarantowania tzw. wkładu własnego.

## 5. Wybrane determinanty kondycji finansowej gmin

Z uwagi na wcześniej zauważone prawidłowości, zbadano zależność pomiędzy kondycją finansową gminy a wybranymi cechami zaprezentowanymi w tabeli 3. Wśród badanych cech znalazło się położenie (lokalizacja w podregionie<sup>10</sup>), typ gminy (miasto na prawach powiatu, miejska, wiejska, miejsko-wiejska), klasa poziomu infrastruktury technicznej oraz wielkość gminy (mierzona liczbą ludności)<sup>11</sup>. Na poziomie  $p < 0,10$  potwierdzono zależność pomiędzy grupą kondycji finansowej a lokalizacją w podregionie (Chi-kwadr. 22,46 przy  $p = ,0963$ ), typem gminy (Chi-kwadr. 15,51 przy  $p = ,0779$ ) oraz poziomem infrastruktury technicznej (Chi-kwadr. 16,31 przy  $p = ,0601$ ). Nie potwierdziła się zależność pomiędzy grupą kondycji finansowej a wielkością gminy. Lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie dużego miasta, szczególnie ośrodka regionalnego, pozytywnie oddziałuje na finanse otaczających gmin. Powoduje napływ do ich budżetów znacznych dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT czy podatku od nieruchomości. W związku z tym gminy podregionu poznańskiego (i samego Poznania) mają

<sup>10</sup> W momencie zbierania danych z BDL GUS wyróżniano podział gmin według podregionów. W województwie wielkopolskim były to: koniński, kaliski, pilski, leszczyński, poznański oraz Poznań.

<sup>11</sup> Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie podzielono, uwzględniając liczbę mieszkańców: do 5 tys., 5–15 tys., 15–25 tys. oraz powyżej 25 tys. mieszkańców.



znaczną niezależność finansową. Szczególnie gminy powiatu poznańskiego<sup>12</sup> odznaczają się wysokim samofinansowaniem (69%), kiedy dla Poznania wynosi on 70%. Wysokie poziomy wskaźnika osiągają też pozostałe miasta na prawach powiatu: Kalisz (50%), Konin (55%) i Leszno (52%). Jako ośrodki regionalne mają olbrzymi potencjał nie tylko ludnościowy, ale także gospodarczy. Tak znaczne dochody własne przekładają się na wysoki poziom ogólny dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Grupa gmin będąca jednocześnie miastami na prawach powiatu znów uzyskuje najbardziej korzystne wyniki: Poznań, Kalisz, Konin, Leszno – na ogół ponad 4000 zł *per capita*. Spośród powiatów ziemskich najwyższy poziom miernika odnotowano w: tureckim, poznańskim i wągrowieckim. Wspomniane powiaty zarówno ziemskie, jak i grodzkie charakteryzują się także największymi możliwościami inwestycyjnymi, które wykorzystują, przeznaczając ogromne kwoty na inwestycje, np. w Poznaniu jest to 1570 zł, podczas gdy w powiatach: kolskim, średzkim, szamotulskim ta suma wynosi zaledwie 400 zł. Tak olbrzymie inwestycje powodują potrzebę wykorzystania każdego instrumentu finansowego, w tym środków zwrotnych, stąd grupa miast na prawach powiatu jest najbardziej zadłużona. W związku z tym, biorąc pod uwagę typ gminy, powiaty grodzkie cechują się najwyższymi poziomami każdego z badanych wskaźników, zarówno stymulant, jak i destymulant.

Wśród pozostałych typów JST warto zauważyć znaczne zróżnicowanie gmin wiejskich. Małe jednostki wiejskie (do 5000 mieszkańców) pozyskały największe środki unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (755 zł), co spowodowało że po miastach na prawach powiatu (979 zł) były drugą najbardziej proinwestycyjną grupą. Wspomniane dotacje przyczyniły się do tego, że ta grupa okazała się bogatsza (3274 zł) od większych jednostek wiejskich (2952 zł), pomimo znacznie mniejszego potencjału własnego (34% przy 41% dla gmin wiejskich powyżej 5000 mieszkańców). Warto podkreślić, że poziom życia mieszkańców wsi jest coraz mniej związany z rolnictwem. Wieś staje się miejscem atrakcyjnym do zainwestowania i zamieszkania. Im bliżej ośrodka miejskiego i im lepiej jest z tym ośrodkiem skomunikowana, tym bardziej ta zależność wzajemna miasto-wieś wzrasta (Heller 2006, s. 149).

Zróżnicowaną grupą pod względem szczególnie samodzielności finansowej, możliwości inwestycyjnych i poziomu zadłużenia są również gminy miejsko-wiejskie. Znow to jednostki mniejsze (poniżej 15 000 mieszkańców) charakteryzowały się ogólnie lepszą kondycją finansową. Należy także zauważyć, że w większych gminach miejskich (powyżej 25 000 mieszkańców) najgorzej poradziło sobie z pozyskaniem środków UE (55 zł na mieszkańca), co może wynikać ze znacznej

---

<sup>12</sup> Dodatkowo sprawdzono zależność pomiędzy grupą kondycji finansowej a lokalizacją w powiecie, która okazała się jeszcze silniejsza: Chi-kwadr. = 126,8350 przy  $p = ,04839$ .

**Tabela 3.** Charakterystyka badanych gmin w wybranych układach  
**Table 3.** Characteristics of the studied gminas by selected sections

Wyszczególnienie	I grupa – Dochody		II grupa – Wydatki		III grupa – Możliwości inwestycyjne i płynność finansowa	
	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]	Dochody ogółem na mieszkańca [zł]	Wydatki inwestycyjne na mieszkańca [zł]	Wskaźnik „Wskaznik samofinansowania” [%]	Nadwyżka operacyjna na mieszkańca [zł]	
Typ						
wiejska	39,36	3031,84	666,47	87,60	268,98	
miejsko-wiejska	44,86	2786,48	584,77	84,50	215,69	
miejska	49,27	2627,25	421,38	79,75	151,63	
mnpp	56,86	4318,35	979,08	66,07	264,62	
Ludność						
pon. 5000	34,48	3274,24	754,90	86,69	247,83	
pow. 5000	40,96	2951,95	637,32	87,90	275,95	
pon. 15 000	39,20	2851,41	610,80	87,94	210,19	
pow. 15 000	57,40	2642,70	527,14	76,88	227,86	
pon. 25 000	46,88	2705,40	424,97	84,21	154,71	
pow. 25 000	54,05	2470,95	414,19	70,85	145,49	
mnpp	56,86	4318,35	979,08	66,07	264,62	
Podregion						
koniński	39,88	3003,91	627,64	88,95	236,21	
kaliski	35,68	2789,79	586,93	76,44	220,96	
piłski	39,51	3001,74	637,26	82,63	210,32	
leszczyński	43,89	2892,35	630,62	85,85	242,16	
poznański	56,54	2934,58	616,97	95,75	296,16	
Poznań	70,32	4459,07	1570,51	42,21	315,52	

Tabela 3 – cd.  
Table 3 – continued

Wyszczególnienie	IV grupa – Zadłużenie			V grupa – Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb	
	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem [%]	Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia ogółem [%]	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem [%]	Środki UE na mieszkańca [zł]	
Typ	29,25	7,32	0,12	186,06	
wiejska	32,17	6,85	0,45	146,98	
miejsko-wiejska	29,41	7,70	0,12	108,85	
miejska	47,61	8,03	0,10	191,55	
mnpp					
Ludność	32,02	8,27	0,13	228,23	
pon. 5000	28,33	7,00	0,12	172,17	
pow. 5000	30,62	6,87	0,63	156,27	
pon. 15 000	35,61	6,82	0,05	126,39	
pow. 15 000	29,59	8,86	0,17	135,91	
pon. 25 000	29,04	5,38	0,01	54,74	
pow. 25 000	47,61	8,03	0,10	191,55	
mnpp					
Podregion	28,83	7,36	0,55	194,82	
koniński	30,86	7,70	0,10	165,37	
kaliski	32,33	7,28	0,20	177,67	
piłski	30,07	6,64	0,18	161,69	
leszczyński	31,84	6,60	0,13	113,74	
poznański	67,32	9,36	0,00	93,76	
Poznań					

Źródło: obliczenia własne.  
Source: own study.

samodzielności finansowej tych gmin (54%) i w związku z tym brakiem presji wynikającej z olbrzymiej potrzeby absorpcji tej pomocy.

Gminy takie jak Komorniki, Tarnowo Podgórne, Konin mają zarówno bardzo dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną, jak i dobrą kondycję finansową, która będzie determinować ich dalszy rozwój. Wyodrębnić można jednak grupę gmin w o wiele trudniejszej sytuacji, gdyż bez znaczącego własnego potencjału, a w związku z tym z niskimi możliwościami inwestycyjnymi i ze średnią skutecznością pozyskania środków unijnych. Takim jednostkom będzie trudno o przyspieszenie rozwoju względem już bardzo rozwiniętych gmin. Do grupy, w której poziom rozwoju infrastruktury technicznej był niski lub średnioniski przy jednocześnie niskiej lub średnioniskiej kondycji finansowej, należały 84 gminy, z czego 50 to gminy wiejskie, w tym 15 do 5000 mieszkańców, a 34 to miejsko-wiejskie, z czego 32 do 15 000 mieszkańców. Biorąc pod uwagę ich położenie, 25 gmin należy do makroregionu kaliskiego, 20 – konińskiego, 18 – leszczyńskiego, 15 – pilskiego i tylko sześć do poznańskiego. Poziom infrastruktury technicznej w dużej mierze determinuje ogólny rozwój. Bez jego odpowiedniego poziomu trudno pozyskać nowego inwestora czy mieszkańca, w związku z tym zwiększyć tak istotny potencjał własny.

## 6. Podsumowanie i wnioski

Celem pracy była próba ustalenia kondycji finansowej gmin, ocena jej zróżnicowania oraz wskazanie wybranych uwarunkowań wpływających na jej poziom. Posłużono się przykładem województwa wielkopolskiego. Kondycję finansową wyznaczono za pomocą metody TOPSIS, uwzględniając m.in. potencjał dochodowy, płynność finansową, możliwości inwestycyjne czy poziom zadłużenia. Spośród rozpatrywanych cech, do tych, które silnie różnicowały wyodrębnione klasy typologiczne, należały wskaźniki: zobowiązań, pozyskania środków UE oraz nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca. Wyodrębniono cztery grupy typologiczne. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że zdecydowana większość gmin (70%) cechuje się średnim poziomem kondycji finansowej. Z kolei 14% badanych JST charakteryzuje się wysokim poziomem, a 16% niskim. W najlepszej sytuacji finansowej są gminy położone bezpośrednio obok dużego miasta, szczególnie Poznania, natomiast położenie peryferyjne ogranicza przede wszystkim potencjał dochodowy, który powoduje obniżenie możliwości inwestycyjnych. Część gmin o niższej niezależności finansowej także podejmuje liczne przedsięwzięcia, ale przy jednoczesnym pozyskaniu znaczącego dofinansowania z UE.

Biorąc z kolei pod uwagę typ gminy, najkorzystniejszymi wynikami cechują się miasta, szczególnie na prawach powiatu. Ich duży potencjał własny okazuje się jednak niewystarczający w stosunku do potrzeb, stąd są to najbardziej zadłużone

jednostki, dla których z kolei wysoki poziom zadłużenia jest relatywnie bezpieczny przy tak znaczącej samodzielności finansowej.

Uwzględniając wyposażenie w infrastrukturę techniczną, wykazano, że te jednostki, które charakteryzują się najwyższym poziomem rozwoju, odznaczają się również najkorzystniejszą sytuacją finansową. Związane jest to ze wzajemnym ich oddziaływaniem. Z jednej strony, dobra sytuacja finansowa gminy oznacza możliwość realizacji wielu prorozwojowych przedsięwzięć. Z drugiej strony, to właśnie obszar wyposażony w odpowiednią infrastrukturę sprzyja osiedlaniu się nowych mieszkańców i lokalizacji działalności gospodarczej, a w związku z tym warunkuje napływ zwiększonych środków budżetowych z tytułu podatków i opłat lokalnych, które mogą zostać przeznaczone na kolejne przedsięwzięcia.

Należy podkreślić, że bardzo dużym zróżnicowaniem pod względem kondycji finansowej cechują się gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Wśród tych grup wyróżnić można jednostki, w przypadku których trudno będzie realizować inwestycje tylko za pomocą środków budżetowych – grupa 4 charakteryzująca się niskim poziomem kondycji finansowej. Są to gminy zależne od środków transferowanych z budżetu państwa, a ich położenie i wyposażenie infrastrukturalne są mało atrakcyjne do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to szczególnie niekorzystna grupa gmin, która bez dodatkowego wsparcia nie będzie mogła przezwyciężyć swojej marginalizacji, gdyż w jednostkach tych występuje nawet problem z zagwarantowaniem wkładu własnego dla unijnych projektów lub skutecznością w ubieganiu się o dodatkową pomoc finansową. W związku z tym powinny one zostać objęte szczególnym systemem preferencyjnym umożliwiającym przełamanie tego impasu.

## Bibliografia

- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A. (2013). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 70, 126, 25–42.
- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A. (2014). Wielowymiarowa analiza kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2007–2011. *Wieś i Rolnictwo*, 2, 163, 101–121.
- Bitner M., Chojna-Duch E. (2007). Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych. W: Chojna-Duch E., Litwińczuk H. (red.), *Prawo finansowe* (s. 117–152). Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B. (2013). *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*. Raport IV. <http://owsg.pl/raporty.html> [dostęp: 15.05.2014].
- Dylewski M. (2004). Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W: Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj

- M. (red.), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 113–139). Warszawa: Municipium.
- Dylewski M. (2010). Analiza pionowa i pozioma sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego. W: Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (red.), *Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego* (s. 70–92). Warszawa: Difin.
- Dziekański P. (2013). Wskaźnik syntetyczny w procesie oceny gospodarki finansowej gmin wiejskich. *Ekonomia = Economics*, 3, 24, 148–163.
- Florek J., Czerwińska-Kayser D., Stanisławska J. (2013). Klasyfikacja branż sektora przemyślu spożywczego według ich sytuacji finansowej. *Zarządzanie i Finanse*, 1/3, 151–163.
- Gonet W. (2006). Pomoc nadmiernie zadłużonym jednostkom samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 5, 15, 12–21.
- Heller J. (2006). Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 24, 137–151.
- Jastrzębska M. (2004). Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003. *Finanse Komunalne*, 5, 34–48.
- Kogut-Jaworska M. (2011). Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego). *Zeszyty Naukowe PTE*, 10, 319–331.
- Kosek-Wojnar M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Folia Oeconomica Bochniensia*, 4, 75–88.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krakowiak-Drzewiecka M. (2011). *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*. [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/znpnudps/2011\\_1/.../11ldmtwp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/znpnudps/2011_1/.../11ldmtwp.pdf) [dostęp: 12.04.2013].
- Lubińska T., Frank S., Będzieszak M. (2007). *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Majchrzak A. (2008). Zróżnicowanie rozwoju rolnictwa województwa wielkopolskiego w przekroju gmin. *Scientiarum polonorum Oeconomia*, 7, 2, 55–67.
- Majchrzak A. (2012). *Czynniki warunkujące kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego*. Praca doktorska, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań.
- Misiąg W. (2009). *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*. <http://www.e-finanse.com>, nr 3 [dostęp: 12.04.2013].
- Misterec W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Moździerz A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Warszawa: PWE.
- Panek T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Patrzalek L. (2004). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Patterson R. (2011). *Kompendium terminów z zakresu finansów po polsku i po angielsku*. T. 2. Kraków: Zielona Sowa.

- Rosner A., Stanny M. (2007). *Zróźnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróźnicowanie dynamiki przemian*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa.
- Ruśkowski E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Satoła Ł. (2015). Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1, 35, 115–123.
- Satoła Ł. (2016). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów. *Zeszyty Naukowe SGGW, seria Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 15, 64, 139–148.
- Sekuła A. (2008). Marketing terytorialny. W: Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 266–295). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Siemińska E. (2002). *Metody pomiaru i oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Standar A., Bartkowiak-Bakun N. (2014). Ocena wkładu Unii Europejskiej w realizację inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Przykład gmin województwa wielkopolskiego. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2, 36, 303–311.
- Stanisz A. (2007). *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*. T. 3. Kraków: Statsoft.
- Strahl D. (2006). Metody porządkowania liniowego w ocenie rozwoju regionalnego. W: Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Strojny J., Skica T. (2010). Analiza porównawcza gospodarki budżetowej gmin woj. podkarpackiego w latach 1999–2008. *Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse”*, 6, 2, <http://e-finanse.com/archives/?page=wpabstracts&tab=attachments&task=download&type=attachment&id=549> [dostęp: 10.05.2014].
- Surówka K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Ustawa o finansach publicznych z 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 249, poz. 2104).
- Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240).
- Wiśniewski M. (2011). *Ocena zdolności kredytowej gminy*. Warszawa: Difin.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008–2010 (2011). Warszawa: Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 12.07.2012].
- Wysocki F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Wysocki F., Lira J. (2005). *Statystyka opisowa*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zalewski W. (2012). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej spółek dystrybucyjnych energii elektrycznej. *Economics and Management*, 4, 137–145.
- Zawora J. (2010). Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 137–145.

*Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia. Raport specjalny* (2006). Fitch Ratings, [http://www.fitchpolska.com.pl/reports/Polish\\_municipalities2006-10-27pl.pdf?rep=6630](http://www.fitchpolska.com.pl/reports/Polish_municipalities2006-10-27pl.pdf?rep=6630) [dostęp: 12.07.2012].

## Evaluation of the Level of Financial Standing and Its Selected Determinants Based on the Case of Gminas of the Wielkopolska Province Using the TOPSIS Method

**Abstract:** The aim of the study is to determine the level of financial standing of gminas, to evaluate differences thereof and to identify determinants influencing the level differences. An example of the Wielkopolska Province was used. Source material comes from the databases of the Ministry of Finance and the GUS Local Data Bank. In the first stage of the study, a synthetic financial measure was calculated using the TOPSIS method. The construction of this measure was preceded by the selection of indicators, whose dependence was checked by Ward's method. In the second stage of the study, the characteristics of the separated groups of gminas were analyzed according to the level of financial standing. For this purpose selected descriptive statistics methods were used. The relation between the groups of level of financial standing and the groups of selected determinants was checked (Chi-squared test was used). The research has shown that the gminas in general feature average financial standing, which is determined by a location of gmina, type and the degree of technical infrastructure development. The gminas located next to a big city such as Poznań, are in the best financial situation while the outermost location limits the income potential of gminas, which adversely affects investment opportunities. This is not a prerequisite, however, as some gminas featuring lower financial independence also carry out numerous projects, albeit thanks to significant EU funding.

**Key words:** gmina, financial condition, socioeconomic determinants, synthetic measure, TOPSIS method.