

Anna Bieniasz, Zbigniew Gołaś

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

KONDYCJA FINANSOWA GMIN WIEJSKICH W POLSCE

FINANCIAL CONDITION OF RURAL COMMUNES IN POLAND

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, gminy wiejskie, TOPSIS

Key words: financial condition, rural communes, TOPSIS

Abstrakt. Głównym celem artykułu była ocena kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce. W ocenie efektywności finansowej gmin zastosowano narzędzia analizy wskaźnikowej oraz metodę TOPSIS. Wyznaczone wartości cechy syntetycznej TOPSIS posłużyły do wyodrębnienia sześciu klas typologicznych obiektów. Przeprowadzona ocena kondycji finansowej gmin wiejskich, przy zastosowaniu miernika syntetycznego TOPSIS, pozwala stwierdzić, że gminy o bardzo słabej i bardzo dobrej kondycji finansowej stanowiły tylko ponad 3% gmin wiejskich ogółem. Najliczniej, bo w ponad 66%, reprezentowane były gminy o przeciętnym poziomie kondycji finansowej (średnio niższym i średnio wyższym).

Wstęp

Gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, od momentu jego reaktywowania w 1990 r. Najliczniej reprezentowane są gminy wiejskie, które stanowią 65% wszystkich jednostek. Kondycja finansowa gmin wiejskich w pewnym stopniu determinuje możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych i wypełnianie zadań zarówno własnych, jak i zleconych.

Jedną z podstawowych metod oceny kondycji finansowej gmin jest analiza wskaźnikowa [Becker, Becker 2009], którą najczęściej przeprowadza się w obszarze relacji budżetowych, różnych miar przeliczonych na mieszkańca oraz w aspekcie miar zadłużenia. Ocena sytuacji finansowej gminy przy wykorzystaniu analizy wskaźnikowej jest złożona i – w porównaniu do podmiotów sektora komercyjnego – odmienna, ze względu na szczególnie cel działania, wykorzystywane do jego osiągnięcia środki, sposób ich pozyskiwania oraz realokacji [Satola 2010].

Głównym celem artykułu była ocena kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce na podstawie danych z 2010 r.

Material i metodyka badań

Do oceny efektywności finansowej gmin wiejskich wykorzystano wskaźniki prezentowane przez Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny...*2011]. Wskaźniki te zostały ujęte w trzech grupach wskaźników: budżetowych, na mieszkańca, zadłużenia i zdolności jego obsługi¹.

Kondycja finansowa gminy jest zjawiskiem złożonym, określaną jest przez wiele wskaźników. Do jej sumarycznego opisu można wykorzystać cechę syntetyczną, która jest funkcją rzeczywistą cech prostych (wskaźników). W ocenie efektywności finansowej gmin zastosowano narzędzia analizy wskaźnikowej oraz metodę TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*), umożliwiającą agregację cech i uporządkowanie liniowe badanych obiektów według zagregowanej cechy [Łuczak, Wysocki 2005, Wysocki 2010]. Syntetyczną ocenę kondycji finansowej gmin przeprowadzono na podstawie miar opisujących relacje budżetowe, wielkości budżetowe odniesione do liczby mieszkańców oraz wskaźniki zadłużenia i zdolności jego obsługi.

¹ Ministerstwo Finansów prezentuje zestaw 20 wskaźników służących ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W pracy 5 wskaźników zostało wyłączonych z analizy, ze względu na silną wzajemną korelację.

W grupie wskaźników budżetowych, które wykorzystywane są do oceny wyników budżetowych gmin oraz ich elastyczności w zakresie dochodów i wydatków, w analizie wzięto pod uwagę następujące wskaźniki²:

- udział dochodów bieżących w dochodach ogółem (*W1*) (dochody bieżące/dochody ogółem),
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem (*W2*) (dochody własne/dochody ogółem),
- udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (*W3*) (nadwyżka operacyjna/dochody ogółem),
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (*W4*) ([nadwyżka operacyjna + dochody ze sprzedaży majątku]/dochody ogółem),
- udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (*W5*) (wydatki majątkowe/wydatki ogółem),
- obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne (*W6*) (wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń/wydatki bieżące),
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, tzw. wskaźnik samofinansowania (*W7*) ([nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe]/wydatki majątkowe).

Drugą grupą wskaźników, które pozwalają na porównanie potencjału finansowego gmin wiejskich i ocenę ich atrakcyjności są „wskaźniki na mieszkańca” [Dylewski i in. 2004]. W analizie wzięto pod uwagę:

- transfery bieżące na mieszkańca (*W8*) (transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące)/liczba mieszkańców gminy),
- nadwyżkę operacyjną na mieszkańca (*W9*) (nadwyżka operacyjna/liczba mieszkańców gminy),
- zobowiązania ogółem na mieszkańca (*W10*) (zobowiązania według tytułów dłużnych/liczba mieszkańców gminy).

Im wyższa relacja transferów bieżących oraz nadwyżki operacyjnej przypadającej na mieszkańca, tym większa siła finansowa jednostki i większe możliwości zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Z kolei wysokie obciążenie zobowiązaniami przypadające na jednego mieszkańca wskazuje z jednej strony na mniejsze możliwości finansowe gminy w realizacji zadań, z drugiej zaś strony zobowiązania wynikają zazwyczaj z konieczności finansowania środkami obcymi działań inwestycyjnych, stąd wysoki wskaźnik może świadczyć o dużej aktywności inwestycyjnej gminy i zapewniać jej wyższe dochody w przyszłości.

Ostatnią grupą wskaźników, które posłużyły do syntetycznej oceny kondycji finansowej gmin były wskaźniki zadłużenia i zdolności do jego obsługi, tj.:

- udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (*W11*) (zobowiązania według tytułów dłużnych/dochody ogółem),
- udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem (*W12*) (zobowiązania według tytułów dłużnych bez zadłużenia na projekty unijne/dochody ogółem),
- obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (*W13*) ([odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek + spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek]/dochody ogółem),
- obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne (*W14*) ([odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek + spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek bez rat kapitałowych na projekty unijne]/dochody ogółem),
- obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (*W15*) ([odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek + spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek]/dochody własne).

² W tworzeniu miernika syntetycznego metodą TOPSIS poszczególnym wskaźnikom (zmiennym) zostały przypisane wagi. Oszacowano je na podstawie metody CRITIC (*Criteria Importance Through Intercriteria Correlation*). Wagi te wynosiły: *W1* – 0,197, *W2* – 0,216, *W3* – 0,090, *W4* – 0,089, *W5* – 0,203, *W6* – 0,143, *W7* – 0,062, *W8* – 0,266, *W9* – 0,162, *W10* – 0,572, *W11* – 0,150, *W12* – 0,284, *W13* – 0,269, *W14* – 0,125, *W15* – 0,174.

Pierwsze dwa wskaźniki w tej grupie wskazują na stopień obciążenia gminy dotychczasowym zadłużeniem [Zdolność kredytowa... 2006]. Wartość tego miernika jest ustawowo określona i nie może przekraczać 60%³. Ostatnie trzy wskaźniki obrazują stopień obciążenia dochodów ogółem i dochodów własnych obsługą zadłużenia.

Wyznaczone wartości cechy syntetycznej TOPSIS (S_{og}) posłużyły do wyodrębnienia sześciu klas typologicznych obiektów. Wykorzystano w tym celu średnią arytmetyczną (\bar{q}) i odchylenie standardowe (s_q) obliczone z wartości cechy syntetycznej S_{og} . Klasy gmin o różnym poziomie kondycji finansowej wyodrębniono według formuł [Wysocki 2010]:

- klasa I: $q_i < \bar{q} - 2 \cdot s_q$ bardzo niski,
- klasa II: $\bar{q} - 2 \cdot s_q \leq q_i < \bar{q} - s_q$ niski,
- klasa III: $\bar{q} - s_q \leq q_i < \bar{q}$ średni-niższy,
- klasa IV: $\bar{q} \leq q_i < \bar{q} + s_q$ średni-wyższy,
- klasa V: $\bar{q} + s_q \leq q_i < \bar{q} + 2 \cdot s_q$ wysoki,
- klasa VI: $q_i \geq \bar{q} + 2 \cdot s_q$ bardzo wysoki.

Dla wyodrębnionych klas typologicznych obliczono wewnątrzklasowe wartości wskaźników finansowych wykorzystanych w konstrukcji miary syntetycznej.

Wyniki badań

W tabeli 1 zaprezentowano skalę typologiczną, według której wyodrębniono klasy gmin wiejskich o różnym poziomie kondycji finansowej, a w tabeli 2 wartości miar syntetycznych TOPSIS oraz wewnątrzklasowe wartości wskaźników finansowych w wyodrębnionych grupach.

Pierwszą klasę (I) gmin o bardzo niskim poziomie kondycji finansowej utworzyły 34 jednostki. Cechowały się one (tab. 2) przede wszystkim brakiem nadwyżki operacyjnej, niskim udziałem nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem oraz znacznie niższym od średniej wskaźnikiem samofinansowania, przy jednocześnie porównywalnym do średniej udziale wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Może to świadczyć o wysokim poziomie realizowanych inwestycji, finansowanych przede wszystkim ze środków obcych. Potwierdzeniem tego jest najniższa syntetyczna miara zadłużenia ($S_3 = 0,55$), wynikająca z najwyższych, spośród wszystkich grup, wskaźników udziału zobowiązań w dochodach ogółem (przekraczający wartość 60%) oraz obciążenia dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia. Przełożyło się to na 2,7-krotnie wyższy od średniej poziom zadłużenia przypadający na 1 mieszkańca.

Niski poziom kondycji finansowej był charakterystyczny dla 227 gmin wiejskich skupionych w klasie II. Gminy te cechowały się znacznie niższym od średniej udziałem nadwyżki opera-

Tabela 1. Klasyfikacja gmin wiejskich według wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej

Table 1. Classification of rural communities by synthetic measure of financial condition

Numer klasy/ Class number	Miernik syntetyczny S_{og} / Synthetic measure S_{og}		Liczba gmin w klasie/ Number of communes in the class
	graniczne wartości/ limit values	poziom/ level	
I	< 0,49	bardzo niski/very low	34
II	0,49-0,54	niski/low	227
III	0,54-0,59	średni niższy/medium-lower	491
IV	0,59-0,64	średni wyższy/medium-higher	574
V	0,64-0,69	wysoki/high	230
VI	> 0,69	bardzo wysoki/very high	20

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

³ Ustawa z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241, art. 170. W 2009 r. została uchwalona nowa ustawa o finansach publicznych, jednak przepisy ustawy z 2005 r. dotyczące zadłużenia zostały pozostawione w mocy do 31.12.2013 r.

cyjnej w dochodach ogółem (0,03) oraz relatywnie niską, choć wyższą niż w gminach klasy I, syntetyczną miarą zadłużenia ($S_3 = 0,65$). W gminach klasy II poziom transferów bieżących na mieszkańca kształtował się na poziomie zbliżonym do średniej. Z kolei nadwyżka operacyjna na mieszkańca była prawie 3-krotnie niższa od średniej, a poziom zobowiązań niespełna 2-krotnie wyższy od średniej.

Klasę III i IV, o średnim niższym i średnim wyższym poziomie kondycji finansowej, tworzyło 67% gmin wiejskich w Polsce (odpowiednio 491 i 574 gmin). Klasy te cechowała zbliżona do średniej syntetyczna miara kondycji finansowej (0,57 i 0,61) oraz zbliżone do siebie i do średniej cząstkowe miary syntetyczne wskaźników budżetowych (S_1) oraz wskaźników na mieszkańca (S_2). Podkreślić jednak należy, że gminy z klasy IV wyróżniały się relatywnie wyższym udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz wyższym wskaźnikiem samofinansowania, co może przesądzać o większych możliwościach inwestycyjnych i w konsekwencji rozwoju gmin w przyszłości. Gminy klasy III i IV różnicowała cząstkowa syntetyczna miara zadłużenia (S_3), wynosząca odpowiednio 0,76 i 0,87. W jej świetle gminy klasy IV cechował niższy od średnich wartości zarówno udział zobowiązań w dochodach ogółem, jak i stopień obciążenia dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia. Przełożyło się to prawie 1,5-krotnie niższy od średniej wskaźnik zadłużenia przypadający na mieszkańca.

Tabela 2. Charakterystyka gmin wiejskich w układzie klas kondycji finansowej
Table 2. Characteristics of rural communities in financial condition the system classes

Wyszczególnienie/ Specification	Klasy/Classes						\bar{x}	Med.	V [%]
	I	II	III	IV	V	VI			
S_{og}	0,46	0,52	0,57	0,61	0,66	0,71	0,59	0,59	8,49
S_1	0,42	0,43	0,43	0,44	0,46	0,59	0,44	0,43	10,44
W1	0,87	0,90	0,90	0,91	0,93	0,94	0,91	0,93	8,93
W2	0,33	0,32	0,31	0,32	0,37	0,67	0,33	0,30	43,46
W3	-0,01	0,03	0,06	0,08	0,13	0,28	0,07	0,07	98,24
W4	0,01	0,04	0,06	0,10	0,14	0,29	0,08	0,08	86,40
W5	0,26	0,25	0,26	0,24	0,23	0,34	0,25	0,24	42,15
W6	0,46	0,47	0,47	0,47	0,46	0,40	0,47	0,48	11,38
W7	0,31	0,42	0,53	0,70	0,89	1,12	0,63	0,60	86,91
S_2	0,43	0,48	0,51	0,53	0,55	0,56	0,52	0,52	6,25
W8	1848	1771	1772	1796	1782	2059	1788	1793	37,07
W9	-69	87	164	250	394	2359	241	190	266,67
W10	2135	1442	999	546	170	92	790	739	67,83
S_3	0,55	0,65	0,76	0,87	0,96	0,98	0,81	0,82	13,93
W11	0,65	0,49	0,35	0,19	0,05	0,02	0,27	0,26	62,34
W12	0,59	0,44	0,29	0,14	0,04	0,01	0,22	0,21	72,72
W13	0,12	0,09	0,06	0,04	0,01	0,01	0,05	0,04	77,71
W14	0,11	0,08	0,05	0,03	0,01	0,01	0,04	0,04	78,80
W15	0,43	0,32	0,22	0,13	0,03	0,02	0,18	0,14	92,09

W1-W15 – wskaźniki opisane w części metodycznej artykułu/indicators described in the methods section the article,

syntetyczna miara kondycji finansowej (S_{og})/synthetic measure of financial condition (S_{og}),

syntetyczna miara wskaźników budżetowych (S_1)/synthetic measure of the budget ratios (S_1),

syntetyczna miara wskaźników na mieszkańca (S_2)/synthetic measure of per capita ratios

syntetyczna miara zadłużenia (S_3)/synthetic measure of debt

\bar{x} – wartość średnia/average, Med. – mediana/median, V – współczynnik zmienności/coefficient of variation

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Klasę V, o wysokim poziomie kondycji finansowej, tworzyło 230 gmin wiejskich. Wyższa od średniej syntetyczna miara kondycji finansowej ($S_{ogn} = 0,66$) była w tej klasie kształtowana przede wszystkim przez wysoką cząstkową syntetyczną miarę zadłużenia ($S_3 = 0,96$). Wynikała ona z kolei z bardzo niskiego, bo tylko 5-proc. udziału zobowiązań w dochodach ogółem i tylko 1-proc. obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia. Wskaźniki te przełożyły się na prawie 5-krotnie niższy poziom zobowiązań przypadających na mieszkańca.

Ostatnią, najmniej liczną klasę (VI), utworzyło 20 gmin wiejskich, których poziom kondycji finansowej można ocenić jako bardzo wysoki. Gminy z tej klasy cechowały wyższe od średniej cząstkowe miary syntetyczne (S_1-S_3). Warto podkreślić przede wszystkim ponad 2-krotnie większy od średniej udział dochodów własnych w dochodach ogółem, który decyduje o samodzielności gmin oraz ponad 4-krotnie wyższy udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, który przełożył się na prawie 10-krotnie wyższy od średniej poziom nadwyżki operacyjnej na mieszkańca. Ponadto, gminy tej klasy cechował wysoki udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, który świadczy o znaczącej aktywności inwestycyjnej. Wydatki te finansowane były jednak przy wykorzystaniu nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych, o czym świadczą bardzo niskie wskaźniki udziału zobowiązań w dochodach ogółem (2%) oraz obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (1%). Te relacje przesądziły z kolei o ponad 8-krotnie niższym od średniego poziomie zobowiązań przypadających na mieszkańca.

Podsumowanie

Przeprowadzona ocena kondycji finansowej gmin wiejskich przy zastosowaniu miernika syntetycznego TOPSIS pozwala stwierdzić, że gminy o bardzo słabej i bardzo dobrej kondycji finansowej stanowiły niewiele ponad 3% gmin wiejskich ogółem. Najliczniej, bo w ponad 66%, reprezentowane były gminy o przeciętnym poziomie kondycji finansowej (średnim niższym i średnim wyższym).

Biorąc pod uwagę syntetyczną miarę wskaźników budżetowych, należy podkreślić, że nie była ona silnie zróżnicowana w gminach, a o jej poziomie w największym stopniu decydowała wypracowana nadwyżka budżetowa w odniesieniu do dochodów ogółem oraz wskaźnik samofinansowania. Najwyższym zróżnicowaniem cechowała się syntetyczna miara zadłużenia i zdolności do jego obsługi. W tym obszarze oceny wszystkie wskaźniki cząstkowe silnie różnicowały wyodrębnione klasy typologiczne gmin. Kształtowanie się tych dwóch miar syntetycznych przekładało się na zróżnicowanie oceny kondycji finansowej w odniesieniu do wskaźników na mieszkańca.

Literatura

- Becker A., Becker J. 2009: *Zastosowanie metody granicznej analizy danych do oceny gospodarowania województw Polski*, [W:] J. Wątróbski (red.), *Studia i materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, PSZW, Bydgoszcz, s. 1-12.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. 2004: *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. Municipium, Warszawa.
- Łuczak A., Wysocki F. 2005: *Zastosowanie metod klasyfikacji typologicznej i planowania scenariuszowego do programowania rozwoju obszarów wiejskich*, Wyd. AR w Poznaniu, Poznań.
- Satoła Ł. 2010: *Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2006-2008*, *Oeconomia*, nr 9(2), s. 199-210.
- Ustawa z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241, art. 170.
- Wysocki F. 2010: *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa sierpień 2011, www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/opracowania/wsk2008-2010/i-ii_wsk2008-2010_opis.pdf, (dostęp 08.09.2012).
- Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia*. 2012: Raport specjalny, Fitch Ratings, 2006. www.fitchpolska.com.pl/reports/Polish_municipalities2006-10-27pl.pdf?rep=6630, (dostęp 10.12.2012).

Summary

The main objective of this paper is to evaluate financial condition of rural communes in Poland based on a data from 2010. The ratios presented by the Ministry of Finance, were used in the study. These ratios were included in three groups: budget, per capita and debt.

The evaluation of the financial condition of rural communes was carried out by means of the tools of financial ratio analysis and the TOPSIS method. The synthetic values set by TOPSIS method were used to identify six typological classes of objects.

The evaluation of the financial condition of rural communes, using a synthetic TOPSIS measure, shows that the rural commune with very low and very high financial condition accounted for about 3% of the all communes. Most numerous (66%) were communes of the average level of financial condition (medium-low and medium-level).

Adres do korespondencji
dr Anna Bieniasz, dr hab. Zbigniew Gołaś
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Zakład Finansów i Rachunkowości
ul. Wojska Polskiego 28
60-637 Poznań
e-mail: bieniasz@up.poznan.pl, zbyszek@up.poznan.pl