

ANALIZA WSKAŹNIKOWA SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Aldona Standar

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. Artykuł prezentuje zróżnicowanie poziomu sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego według ich typu. W tym celu posłużono się analizą wskaźnikową, a szczególną uwagę skupiono na wskaźnikach budżetowych oraz zadłużenia. Różnice pomiędzy poziomami wskaźników sprawdzono za pomocą analizy wariancji ANOVA i testu post-hoc Tukeya. Wykazano, że badany czas (2006-2010), ze względu na sytuację finansową gmin, można podzielić na dwa okresy: lata 2006-2008, kiedy ta sytuacja była korzystniejsza, oraz 2009-2010, gdy uległa pogorszeniu za sprawą mniejszej samodzielności finansowej i wzrastającemu zadłużeniu. Ośrodki miejskie, choć charakteryzują się wyższym poziomem zadłużenia, wyróżniają się też większą samodzielnością finansową. Dynamika zadłużenia jest natomiast najwyższa w przypadku gmin wiejskich przy stosunkowo małej samodzielności finansowej. Taka sytuacja może powodować zwiększenie ryzyka finansowego działalności prowadzonej przez gminy.

Słowa kluczowe: analiza wskaźnikowa, sytuacja finansowa, typ gmin, województwo wielkopolskie

WSTĘP

W badanych latach na gospodarkę finansową gmin wpłynęły przede wszystkim dwa czynniki: wstąpienie do Unii Europejskiej oraz kryzys gospodarczy. Wstąpienie do Unii Europejskiej umożliwiło polskim beneficjentom, w tym gminom, możliwość wykorzystania unijnych środków pomocowych. Zapotrzebowanie na te środki znacznie przewyższyło możliwości finansowe programów operacyjnych i tylko część gmin mogła skorzystać z tej pomocy. Według wyników z raportu Wpływ funduszy... [2010], „realna

konwergencja gospodarki polskiej jako całości zachodzi jednocześnie z procesem polaryzacji rozwoju, tj. zwiększaniem się różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy liderami wzrostu gospodarczego (przede wszystkim województwem mazowieckim i dolnośląskim) a regionami Polski Wschodniej i innymi słabszymi ekonomicznie regionami”. Jak dowiodły badania Standar i Puśleckiego [2011], w województwie wielkopolskim jednostki charakteryzujące się wyższym poziomem rozwoju pozyskały statystycznie więcej niż biedne. Ze względu na znaczny udział środków UE w całkowitej wartości projektów (do 85%), gminy, korzystając w zdecydowanie mniejszym stopniu ze środków własnych, mogły zrealizować nawet te kapitałochłonne inwestycje infrastrukturalne.

Z drugiej strony, kryzys gospodarczy od 2008 roku, powodował pogorszenie sytuacji gospodarczej na całym świecie, która również przekłada się na finanse lokalne [Drzewiecka-Krakowiak 2009, Misiąg 2009, Swianiewicz 2010, Swianiewicz i Łukomska 2010, Skok i Kowalczyk 2011, Kogut-Jaworska 2011, Brezdeń i Spallek 2012]. W związku z tym gminy, które mają ograniczone możliwości wpływania na dochody i wydatki muszą podejmować działania w celu zbilansowania ksiąg, polegające np. na: ograniczaniu rezerw, cięciu wydatków (szczególnie inwestycyjnych), znoszeniu zwolnień podatkowych, podnoszeniu podatków lokalnych i skuteczniejszej absorpcji środków UE [Skok i Kowalczyk 2011]. W związku z tym problematyka oceny sytuacji finansowej gmin jest interesująca i stanowi obecnie przedmiot licznych badań zarówno w skali mikro, jak i makro, np.: Klepacki i Kusto [2009], Mrówczyńska-Kamińska i in. [2011], Brezdeń i Spallek [2012].

MATERIAŁ I METODY

Głównym celem artykułu jest przedstawienie sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. Analiza wskaźnikowa budżetów gmin objęła lata 2006-2010. Wykorzystano bazę danych ze sprawozdań budżetowych Jednostek Samorządu Terytorialnego, przygotowaną przez Ministerstwo Finansów, dzielącą wskaźniki na trzy grupy: budżetowe, na jednego mieszkańca oraz zadłużenia [Wskaźniki... 2011]. W badaniu uwzględniono rodzaj gmin: miasta na prawach powiatu, miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. W celu stwierdzenia, czy zachodzą istotne różnice pomiędzy średnimi wynikami badanych grup posłużono się analizą wariancji ANOVA¹. Ponieważ analiza wariancji wykazała istotne różnice pomiędzy rozpatrywanymi średnimi, przeprowadzono dokładniejsze badania wykorzystujące *post-hoc-test* (RIR) Tukeya, z uwagi na jego dużą przydatność².

¹ Analiza wariancji ANOVA jest zespołem metod statystycznych wykorzystywanych do porównania kilku populacji. ANOVA pozwala sprawdzić, czy analizowane czynniki (w tym przypadku typ gminy) wywierają wpływ na obserwowane wyniki [Stanisz 2007]. W tej metodzie wykorzystuje się fakt, że wariancje mogą być rozdzielane na części [<http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>].

² Test Tukeya może zostać użyty do określenia istotności różnic pomiędzy średnimi grupowymi w układzie analizy wariancji [<http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>]. Stanisz [2007] wyjaśnia, że „niezależnie od liczby dokonywanych porównań prawdopodobieństwo popełnienia błędu pierwszego rodzaju dla wszystkich porównań nie przekracza określonego przez nas poziomu istotności”, co powoduje że procedura Tukeya jest najczęściej używaną procedurą.

WYNIKI BADAŃ

Art. 235 Ustawy o finansach publicznych z 2009 r. dzieli dochody na majątkowe i bieżące [Ustawa... 2009]. Ustawodawca zdefiniował ściśle dochody majątkowe³, a o dochodach bieżących zapisano, że to „dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi”, tzn.: udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, podatki i opłaty lokalne, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań bieżących i subwencja ogólna. Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem kształtował się na zbliżonym poziomie ok. 80-90%, nie wykazując większych różnic. Jedynie w 2007 roku nastąpił nieznaczny jego spadek o 6% w przypadku miast na prawach powiatu, a wynik okazał się statystycznie istotny w porównaniu z rezultatami pozostałych grup ($p < 0,000$). Z kolei w 2008 roku wskaźnik dla gmin wiejskich był statystycznie istotny w przeciwieństwie do gmin miejsko-wiejskich. Z jednej strony – wysokie wartości wskaźnika dla gmin wiejskich mogą wynikać zarówno z przedsiębiorczości niektórych z nich (wpływy z tytułu udziałów w PIT i CIT, podatki lokalne), a z drugiej strony – niskie miast na prawach powiatu mogą być związane m.in. ze znaczącymi dotacjami inwestycyjnymi, pozyskanymi np. z UE, które powodują, że wzrasta udział dochodów majątkowych.

Natomiast wskaźnik dochodów własnych w dochodach ogółem wykazywał duże zróżnicowanie w badanym okresie. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większa niezależność samorządów od zewnętrznych źródeł finansowania [Dylewski i in. 2010]. Wysokie wartości świadczą też o tym, że gmina jest bogata [Wiśniewski 2011]. Dochody własne to: udziały w podatkach państwowych, podatki i opłaty lokalne, dochody majątkowo-kapitałowe, które pochodzą z własnej działalności gminy i charakteryzują się niezależnością wpływu oraz możliwością ich samodzielnego przeznaczenia, stąd za pożądany uznaje się ich duży udział. W badanym okresie wskaźnik charakteryzuje się niewielkimi zmianami-do ok. 2 pkt. proc., natomiast znaczącym zróżnicowaniem pomiędzy grupami, potwierdzonym testami Tukeya⁴. Ogólnie, średnia wskaźników dla gmin miejskich i miast na prawach powiatu była najlepsza, gorsza dla gmin miejsko-wiejskich, a najgorsza dla wiejskich. W związku z tym gminy wiejskie i miejsko-wiejskie charakteryzują się niższą samodzielnością finansową i swobodą w rozdysponowywaniu środków finansowych. Należy również dodać, że szczególnie w 2007 roku, ale także w 2008 roku, gminy osiągnęły najlepszy poziom tego wskaźnika, co jest związane z bardzo korzystną sytuacją gospodarczą w kraju. Misiąg [2009] i Krakowiak-Drzewiecka [2011] prognozują, że w największym stopniu zagrożenie kryzysowe mogą odczuć gminy miejskie, ze względu na ich znaczący potencjał dochodów własnych, gdyż to wpływy z podatków (szczególnie z tytułu udziału w CIT) i dochody z majątku mają ulegać znaczącemu obniżeniu.

Różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi nazywa się wynikiem bieżącym. Jeśli jest dodatnia, jest określana nadwyżką operacyjną, a jeśli jest ujemna – deficytem operacyjnym. Wysokość nadwyżki operacyjnej informuje o możliwościach inwe-

³ Dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

⁴ W badanym okresie wynik testu Tukeya dla gmin wiejskich w stosunku do pozostałych grup jest statystycznie istotny na poziomie $p < 0,05$ oraz gmin miejsko-wiejskich w stosunku do miejskich na poziomie $p < 0,05$.

stycyjnych samorządów lub możliwościach spłaty zobowiązań. Jej brak, czyli ujemny wynik świadczy o tym, iż dochody przeznaczone na pokrycie bieżących wydatków są niewystarczające, co przy braku nadwyżki z lat ubiegłych może prowadzić albo do wyprzedaży majątku, albo konieczności pozyskania przychodów, które spowodują zwiększanie zadłużenia [Wskaźniki... 2011]. Wynik działalności bieżącej w przeliczeniu na dochody ogółem jest tym bardziej korzystny, im jest wyższy. Podobnie jak w przypadku pozostałych wskaźników, generalnie najlepsze wyniki gminy osiągnęły w 2006 roku, po czym wartości drastycznie spadły, ulegając obniżeniu od około połowy do prawie 2/3, co można uznać za interesujące. Zjawisko takie dotknęło w większym stopniu duże jednostki miejskie, a wynik osiągnięty przez nie w 2010 roku znacząco różnił się od wartości wskaźników obliczonych dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (na poziomie $p < 0,05$) (tab. 1).

Zgodnie z art. 236 Ustawy o finansach publicznych z 2009 r., do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, stąd zdecydowana większość tych wydatków jest związana z podjętymi inwestycjami [Ustawa... 2009]. Najbardziej proinwestycyjne okazują się miasta na prawach powiatu. Średnio w całym badanym okresie największą część wydatków przeznaczały na inwestycje, szczególnie w 2007 roku ten cel skupił 20-40%, przez co zdecydowanie wynik tej grupy odstawał od pozostałych⁵. W kolejnym roku relacja obliczona dla Konina uległa znaczącemu spadkowi (z 41% do 17%), co spowodowało, że ta grupa nie była już tak homogeniczna, natomiast średni wynik dla gmin miejskich był statystycznie wyższy⁶. Trzeba również zauważyć, że gminy z roku na rok coraz więcej inwestują, co należy uznać za bardzo korzystne zjawisko. Największą dynamiką zmian charakteryzuje się grupa gmin wiejskich – o ponad 6 pkt. proc., co jest tym bardziej korzystne, że braki w zakresie infrastruktury technicznej w wielu gminach tego typu są znaczące. Wzrost inwestycji w tej grupie, gdy udział środków na inwestycje w przypadku pozostałych grup jest stały lub nawet niższy, oznacza stopniowe zacieranie się różnic rozwojowych pomiędzy bogatszymi większymi gminami a, na ogół, biedniejszymi gminami wiejskimi (tab. 1). Jak wykazały wyniki raportu Drogi wychodzenia... [2011], pomimo pogarszającej się sytuacji finansowej, gminy województwa wielkopolskiego są nadal zainteresowane przeprowadzeniem wielu inwestycji infrastrukturalnych. Biorąc pod uwagę wcześniej obliczoną relację nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem, należy zauważyć, że źródłem finansowania tych inwestycji nie będzie tylko zasilanie wewnętrzne, ale także wykorzystanie coraz większych środków unijnych. Według Kogut-Jaworskiej [2011] w dobie przedłużającego się kryzysu gminy powinny także aktywizować lokalną bazę podatkową oraz intensywniej współpracować z lokalnymi przedsiębiorcami.

Z kolei wartość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem może być ujemna. Taka sytuacja może zająć wówczas, gdy jednostka osiąga deficyt budżetowy i nie sprzedaje majątku lub sprzedaje majątek, jednak kwota wynikająca z tej operacji nie pokrywa deficytu budżetowego. Zestawiając wyniki dla tego wskaźnika oraz samego udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach

⁵ W 2007 roku wynik testu Tukeya dla gmin miast na prawach powiatu w stosunku do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich jest statystycznie istotny na poziomie $p < 0,05$.

⁶ W 2008 roku wynik testu Tukeya dla gmin miejskich w stosunku do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich jest statystycznie istotny na poziomie $p < 0,05$.

Tabela 1. Wskaźniki budżetowe dla gmin województwa wielkopolskiego w latach 2006-2010 (%)
 Table 1. Budget indicators for communes of Wielkopolska voivodeship in 2006-2010 (%)

Gminy – Communes	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6
	Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem Share of current income in total income				
Wiejskie – Rural	95,35	95,70	96,01	95,93	94,68
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	94,83	96,11	94,57	95,03	93,91
Miejskie – Municipal	96,46	96,08	94,84	95,53	92,12
Miasta na prawach powiatu – City with county status	91,50	86,23	93,10	95,16	90,58
Ogółem – Total	95,15	95,72	95,31	95,53	94,13
	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem Share of own income in total income				
Wiejskie – Rural	36,61	38,44	37,99	36,90	37,58
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	43,38	44,92	45,27	43,85	43,86
Miejskie – Municipal	58,81	60,35	60,64	59,54	58,37
Miasta na prawach powiatu – City with county status	58,39	62,56	59,98	57,85	57,04
Ogółem – Total	41,17	42,90	42,78	41,54	41,81
	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem Share of operating surplus in total income				
Wiejskie – Rural	10,59	12,31	13,07	11,63	8,83
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	9,19	11,65	12,30	9,75	6,66
Miejskie – Municipal	12,76	15,34	16,44	9,79	4,58
Miasta na prawach powiatu – City with county status	12,88	13,84	15,02	10,54	5,58
Ogółem – Total	10,22	12,27	13,02	10,74	7,63
	Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem Share of capital expenditure in the total expenditure				
Wiejskie – Rural	16,58	14,70	16,44	19,28	23,15
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	16,34	14,25	17,19	20,15	21,06
Miejskie – Municipal	16,20	17,73	24,00	21,32	17,93
Miasta na prawach powiatu – City with county status	25,69	28,58	24,78	22,45	23,14
Ogółem – Total	16,62	14,96	17,39	19,82	21,97
	Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem Share of operating surplus and revenue from the sale of assets in total income				
Wiejskie – Rural	11,98	14,00	14,42	12,73	10,03
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	11,03	14,03	15,17	11,64	8,67

Tabela 1 – cd. / Table 1 – cont.

1	2	3	4	5	6
Miejskie – Municipal	15,03	17,56	19,10	11,47	7,66
Miasta na prawach powiatu – City with county status	14,69	16,57	18,29	12,46	7,28
Ogółem – Total	11,85	14,29	15,10	12,21	9,28
	„Wskaźnik samofinansowania” Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych “Self-financing ratio” Share of operating surplus and income property in the expenditure of property				
Wiejskie – Rural	65,18	159,29	120,81	87,09	64,28
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	98,55	127,07	121,47	73,98	63,45
Miejskie – Municipal	105,78	183,70	95,59	63,31	63,42
Miasta na prawach powiatu – City with county status	79,30	96,20	86,14	67,43	59,54
Ogółem – Total	81,42	146,96	118,79	79,94	63,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.12.2012].

Source: own calculations based on Sprawozdania z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, access: 10.12.2012].

ogółem można stwierdzić, że szczególnie w 2010 roku gminy skorzystały ze sprzedaży majątku w celu poprawy sytuacji finansowej. Na 26 gmin, które wówczas charakteryzowały się deficytem, sprzedaż majątku w przypadku 15 gmin skutkowałą dodatnim licznikiem analizowanej obecnie relacji, tzn. środki finansowe ze sprzedaży majątku były wyższe niż ujemny wynik pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi. Działo się tak na ogół w sytuacji, gdy gminy zbliżały się do niebezpiecznego poziomu zadłużenia, tj. zbyt wysokiego w stosunku ustawowego limitu albo zbyt wysokiego w stosunku do własnego potencjału dochodowego, a chcąc realizować inwestycje musiały zgromadzić kapitał z innego źródła niż zobowiązania. Tak samo jak w przypadku pozostałych wskaźników, zaznacza się polepszająca sytuacja w latach 2006-2008 i pogorszenie w latach 2009-2010 (tab. 1).

Kolejnym wskaźnikiem uwzględnionym w analizie jest wskaźnik samofinansowania, który obrazuje zdolność gminy do finansowania inwestycji środkami własnymi. Jego niskie wartości oznaczają wysokie ryzyko utraty płynności finansowej [Wskaźniki... 2011], ale z kolei zbyt wysokie świadczą o niskim stopniu realizacji inwestycji, co może wynikać np. z nieumiejętnego zarządzania, przedłużających się procedur zamówień publicznych albo gromadzenia środków na kosztowną inwestycję w kolejnym roku. Lata 2007-2008 charakteryzują się najwyższymi wskaźnikami dla wszystkich badanych grup, gdyż wówczas była wdrażana znacząca część środków unijnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006. W kolejnych latach nastąpił spadek przeciętnych dla tego wskaźnika, ale ryzyko utraty płynności finansowej nie jest duże, choć należy zauważyć, że najniższe wyniki uzyskiwały miasta na prawach powiatu. Wynika to z gorszej sytuacji finansowej w latach 2009-2010 i dodatkowo w tych latach mniejszymi dota-

cjami unijnymi związanymi z początkową fazą wdrażania unijnej pomocy z okresu programowania 2007-2013 (tab. 1).

Na wielkość transferów bieżących składają się dotacje bieżące i subwencja ogólna. Przede wszystkim znaczące wielkości dotacji zasilają gminy, na które nałożono znaczne zadania, dlatego tak wysokie transfery uzyskują miasta na prawach powiatu realizujące zadania powierzone im z tytułu posiadania statusu gminy i powiatu. Natomiast znaczące wpływy z subwencji uzyskują biedne gminy, ze względu na preferencyjny w stosunku do nich algorytm obliczenia. Źródłem ich finansowania są wpłaty dokonane przez bogatsze gminy⁷, stąd tak niski wynik gmin miejskich. Takie rozdysponowanie subwencji budzi znaczące kontrowersje [Poniatowicz 2011]. Środki te potocznie nazywa się „janosikowym”. Należy stwierdzić, że generalnie rokrocznie wartość transferów bieżących wzrasta we wszystkich badanych grupach gmin (tab. 2). W dobie kryzysu znaczny udział subwencji w dochodach polskich gmin okazał się barierą ochronną przed negatywnymi jego skutkami, choć zwykle większy udział jest uważany za wadę systemu dochodów samorządowych [Misiąg 2009, Krakowiak-Drzewiecka 2011].

W przypadku nadwyżki operacyjnej na jednego mieszkańca, która obrazuje możliwości inwestycyjne gminy oraz zaciągania kredytów, w latach 2006-2009 najkorzystniejsze wyniki osiągały miasta na prawach powiatu. Szczególnie bardzo duże możliwości inwestycyjne miały one w roku 2007-2008, nawet blisko dwukrotnie wyższe niż pozostałe grupy. Małe możliwości inwestycyjne charakteryzowały za to gminy miejsko-wiejskie, z wyjątkiem 2010 roku, kiedy o ponad połowę obniżyła się wartość wskaźnika obliczona dla grupy miast i to ta grupa zajęła wówczas ostatnią pozycję (tab. 2). W żadnym z badanych lat różnice pomiędzy analizowanymi grupami nie potwierdził test Tukeya, co oznacza, że średnie tych grup były wynikiem zróżnicowanych wyników wewnątrz każdej grupy, stąd trudno jednoznacznie je interpretować. Należy także dodać, że wielkość wygospodarowanej przez gminę nadwyżki operacyjnej jest bardzo istotna w kontekście zmiany regulacji dotyczących możliwości zadłużania się. Do końca 2013 roku obowiązują art. 169 i art. 170 Ustawy o finansach publicznych z 2005 r., który nakłada na gminy dwa limity zadłużenia: ogólnego w stosunku do dochodów ogółem do 60% oraz obsługi zadłużenia i spłat rat kapitałowych do 15% [Ustawa... 2005]. Od 2014 roku o możliwości zadłużenia zgodnie z art. 246 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. będzie decydować nadwyżka operacyjna za ostatnie trzy lata, stąd jej wynik już w 2011 roku będzie determinował sposobność korzystania z instrumentów dłużnych w 2014 roku. Im będzie ona wyższa, tym będzie większa możliwość zaciągania długów, a JST, których wynik operacyjny będzie ujemny, nie będą mogły zaciągać nowych długów [<http://iskb.infor.pl/gospodarka-samorzad>, dostęp: 30.11.2012].

Dwa kolejne wskaźniki służą do oceny wielkości zobowiązań, ich ogólnej sytuacji, a także bez zobowiązań na projekty unijne. W przypadku obu wskaźników, najmniej korzystną sytuację ma grupa miast na prawach powiatu. Ich zadłużenie w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi około dwa razy więcej niż pozostałych analizowanych grup gmin. Ze względu na to, że wszystkie cztery miasta na prawach odznaczają się wysokim lub bardzo wysokim zadłużeniem, w przypadku obu wskaźników osiągnięty przez nie wynik w sposób statystycznie istotnie jest wyższy, gdy poziom istotności $p < 0,001$ jest bardzo niski. Jednocześnie należy dodać, że miasta na prawach powiatu

⁷ W badanym okresie wynik testu Tukeya dla gmin miejskich w stosunku do pozostałych grup jest statystycznie istotny na poziomie $p < 0,05$.

Tabela 2. Wskaźniki na jednego mieszkańca dla gmin województwa wielkopolskiego w latach 2006-2010 (zł)

Table 2. Indicators per capita for communes of Wielkopolska Province in 2006-2010 (PLN)

Gminy – Communes	2006	2007	2008	2009	2010
	Transfery bieżące na mieszkańca Current transfers per capita				
Wiejskie – Rural	1 273,95	1 329,17	1 491,44	1 547,77	1 639,13
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	1 092,88	1 156,70	1 282,31	1 321,16	1 393,39
Miejskie – Municipal	784,31	836,25	886,44	924,18	962,38
Miasta na prawach powiatu – City with county status	1 291,81	1 363,90	1 477,86	1 569,49	1 652,45
Ogółem – Total	1 169,66	1 228,39	1 367,77	1 416,52	1 496,59
	Nadwyżka operacyjna na mieszkańca Operating surplus per capita				
Wiejskie – Rural	235,92	297,53	348,22	313,43	267,02
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	187,91	251,23	300,50	242,95	180,20
Miejskie – Municipal	245,73	330,43	391,76	240,26	113,48
Miasta na prawach powiatu – City with county status	399,14	509,23	573,08	409,80	228,97
Ogółem – Total	220,34	285,02	336,08	282,21	221,59
	Zobowiązania ogółem na mieszkańca Total liabilities per capita				
Wiejskie – Rural	342,58	340,00	353,67	451,55	788,18
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	368,14	377,39	385,40	511,60	779,09
Miejskie – Municipal	357,95	358,72	473,70	579,38	758,32
Miasta na prawach powiatu – City with county status	853,95	1 001,10	1 096,55	1 367,12	1 728,24
Ogółem – Total	362,83	367,83	387,42	500,15	799,22
	Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca Total liabilities excluding liabilities for EU projects per capita				
Wiejskie – Rural	318,49	327,85	348,24	441,12	658,45
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	338,98	360,24	379,70	504,82	696,23
Miejskie – Municipal	357,95	358,72	466,86	571,91	752,37
Miasta na prawach powiatu – City with county status	809,71	952,69	1 040,74	1 262,43	1 602,70
Ogółem – Total	337,96	353,85	380,90	489,70	696,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.12.2012].

Source: own calculations based on Sprawozdania z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, access: 10.12.2012].

charakteryzują się najmniejszą zmianą wartości wskaźników pomiędzy rokiem 2010 a 2006 – ok. 100%, podczas gdy wzrost gmin wiejskim w tym czasie wyniósł 130% i 107% w zależności od liczonego udziału. Na ogólny wzrost zadłużenia w badanych latach w największym stopniu wpłynęła sytuacja w latach 2009 i 2010. Gminy chcąc realizować inwestycje w sytuacji zmniejszających się własnych środków, były zmuszone częściej sięgać po instrumenty dłużne. W 2009 roku wzrost zadłużenia wobec roku poprzedniego wyniósł ok. 30%, kiedy w 2010 roku, wobec 2009 roku, wyniósł już 60% (tab. 3).

Porównując obliczone wskaźniki dla zobowiązań ogółem oraz zobowiązań ogółem bez zobowiązań na projekty unijne można stwierdzić, że różnice są niewielkie. W większości gmin pozyskanie unijnej pomocy nie przekłada się w sposób bardzo znaczący na wzrost zadłużenia badanych gmin, choć oczywiście różnice występują. Najmniejszą różnicą pomiędzy wynikami oby wskaźników charakteryzują się gminy miejskie, następnie niewielką gminy miejsko-wiejskie. Największe rozbieżności we wszystkich badanych latach charakteryzują miasta na prawach powiatu, które wdrażają wiele projektów na dużą skalę. Za interesujący można uznać fakt olbrzymiej różnicy obu badanych wskaźników dla gmin wiejskich w 2010 roku, przekraczającej nawet różnicę miast na prawach powiatu. Taka sytuacja jest wynikiem skokowego, blisko pięciokrotnego wzrostu zobowiązań związanych z wdrażaniem unijnej pomocy w 2010 roku (tab. 2, 3).

Do końca 2013 roku limit zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego uzależniony jest od wartości wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. Nie może być on większy niż 60%, jednak już jego wyższe wartości (około 50%) mogą negatywnie oddziaływać na sytuację finansową gminy. Choć gminy jako podmiot korzystający z instrumentów dłużnych są postrzegane jako solidny partner, to jednak koszt pożyczonych pieniędzy wzrasta wraz z gorszą oceną ratingową obliczoną przed udzieleniem kredytu lub emisją obligacji. Wartość wskaźnika niższą od zakładanej o kilka pkt. proc. można uznać za niebezpieczną, choćby z powodu zmniejszających się wpływów z dochodów własnych, trudnych do oszacowania w kolejnym roku, co może prowadzić do utraty płynności finansowej. Zmiany wartości w zakresie tego wskaźnika są bardzo podobne do wcześniej omówionego wskaźnika zobowiązań w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jego wartość ulega obniżeniu do 2008 roku, następnie wzrasta, szczególnie w 2010 roku w stosunku do 2009 roku aż o 48%, przede wszystkim za sprawą gmin wiejskich (wzrost o 61%). Ogólnie, pomiędzy 2006 a 2010 rokiem, różnica wynosi 64%, a jej główną przyczyną jest wzrost zadłużenia gmin wiejskich o 69%. Pomimo tego sytuacja finansowa gmin wiejskich jest najkorzystniejsza spośród wszystkich rozpatrywanych grup. Jedyną grupą, gdzie zadłużenie wzrasta w sposób umiarkowany, są miasta na prawach powiatu, ale jest to związane z faktem, iż ich przeciętne zadłużenie kształtowało się już w 2006 roku na średnim poziomie, po czym wzrosło do 42% w 2010 roku. Należy zaznaczyć, że poziom wskaźnika dwóch miast na prawach powiatu – Poznania i Leszna – wynosi aż 48%, co oznacza wysokie ryzyko niewypłacalności. W 2008 i 2009 roku różnice wartości wskaźników dla gmin wiejskich i miast na prawach powiatu były statystycznie istotne ($p < 0,05$) (tab. 3).

Analizowany wskaźnik bez zobowiązań na projekty unijne wykazuje podobne zmiany, jak obliczony z tymi zobowiązaniami. Znaczące różnice pomiędzy ich poziomami można dostrzec dopiero w 2010 roku w stosunku do dwóch grup gmin: miast na prawach powiatu i gmin wiejskich. W przypadku dużych miast realizacja projektów UE przyczyniła się do wzrostu zadłużenia o 3 pkt. proc., ale przecież ich poziom zadłużenia jest o wiele wyższy niż gmin wiejskich, w przypadku których ta różnica wyniosła

Tabela 3. Wskaźniki zobowiązań dla gmin województwa wielkopolskiego w latach 2006-2010 (%)
 Table 3. Commitments indicators for communes of Wielkopolska voivodeship in 2006-2010 (%)

Gminy – Communes	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6
	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem Share of total liabilities to total income				
Wiejskie – Rural	16,35	14,87	13,58	17,13	27,60
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	18,69	17,84	16,13	21,26	29,95
Miejskie – Municipal	18,95	17,05	20,30	24,51	30,23
Miasta na prawach powiatu – City with county status	27,45	27,49	29,45	35,63	41,58
Ogółem – Total	17,65	16,42	15,32	19,59	28,96
	Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem Share of liabilities excluding liabilities for EU projects in total income				
Wiejskie – Rural	15,26	14,35	13,36	16,69	22,89
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	17,38	17,09	15,91	20,99	26,90
Miejskie – Municipal	18,95	17,05	19,98	24,16	29,97
Miasta na prawach powiatu – City with county status	26,20	26,07	27,83	32,60	38,44
Ogółem – Total	16,54	15,83	15,07	19,18	25,23
	Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia Load of total revenue expenditure on debt service				
Wiejskie – Rural	6,03	5,30	4,56	4,20	5,07
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	5,92	5,00	4,91	4,62	5,75
Miejskie – Municipal	4,86	4,15	4,16	5,16	4,76
Miasta na prawach powiatu – City with county status	8,69	13,03	6,73	6,28	7,18
Ogółem – Total	5,95	5,24	4,71	4,47	5,36
	Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne Total revenue load without debt repayments on EU projects				
Wiejskie – Rural	4,77	4,58	4,27	4,17	4,72
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	4,47	4,47	4,42	4,53	5,49
Miejskie – Municipal	4,55	4,15	4,16	5,16	4,69
Miasta na prawach powiatu – City with county status	5,00	5,98	5,82	6,04	6,77
Ogółem – Total	4,64	4,53	4,35	4,41	5,06

Tabela 3 – cd. / Table 3 – cont.

1	2	3	4	5	6
	Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia Load expenditure their income on debt service				
Wiejskie – Rural	17,57	15,99	13,21	12,93	15,27
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	14,59	12,41	11,96	11,74	15,00
Miejskie – Municipal	7,97	6,51	6,61	8,49	8,15
Miasta na prawach powiatu – City with county status	15,00	20,50	11,38	11,18	12,86
Ogółem – Total	15,70	14,01	12,24	12,13	14,65
	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem Share of liabilities in total liabilities outstanding				
Wiejskie – Rural	0,33	0,93	0,19	0,19	0,15
Miejsko-wiejskie – Municipal-rural	0,72	0,48	1,93	1,86	1,67
Miejskie – Municipal	0,31	0,15	0,78	0,56	1,12
Miasta na prawach powiatu – City with county status	0,18	0,31	0,07	0,03	0,00
Ogółem – Total	0,48	0,69	0,92	0,88	0,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.12.2012].

Source: own calculations based on Sprawozdania z wykonania budżetów gmin [<http://www.mf.gov.pl>, access: 10.12.2012].

aż 5 punktów procentowych, czyli połowę wzrostu pomiędzy 2009 i 2010 rokiem. Oznacza to, że gminy wiejskie najchętniej korzystają z możliwości zadłużania się w celu wdrażania pozyskanej unijnej pomocy (tab. 3).

Znaczące zadłużenie badanych gmin nie przełożyło się na nadmierne obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia sięgającego średnio 4-6% bez względu na to, czy uwzględnia się raty kapitałowe na realizację projektów UE. Spośród analizowanych grup tylko miasta na prawach powiatu zbliżyły się w 2007 roku do ustawowego poziomu 15% ze średnią 13,03%, która okazała się statystycznie wyższa od wyników pozostałych grup gmin na poziomie $p < 0,0001$. Za interesujący można uznać fakt, że ich zadłużenie nie było wcześniej wysokie, co świadczy o tym, że na ten rok przypadła znaczna spłata rat zaciągniętych kredytów w ubiegłych latach. Zadłużenie to wynikało przede wszystkim z realizacji projektów UE, np. w przypadku Konina ogólna obsługa zadłużenia wyniosła 29%, natomiast bez uwzględnienia rat kapitałowych dotyczących projektów UE stanowiła zaledwie 2% (tab. 3).

Kolejnym wskaźnikiem uwzględnionym w badaniu jest wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia z uwagi na to, że wskazuje on na ryzyko wystąpienia niewypłacalności. Im wyższy poziom wartości wskaźnika, tym wyższe ryzyko niewypłacalności. To ryzyko, choć kształtuje się na niskim poziomie w przypadku badanej grupy JST, relatywnie najwyższe charakteryzuje gminy wiejskie, a wynik osiągnięty

przez nie w latach 2006-2008 znacząco odbiega od grupy gmin miejskich⁸ (tab. 3). Należy zaznaczyć, że pomimo wzrostu zadłużenia w badanych latach ryzyko niewypłacalności spada, co świadczy o stosunkowo wysokich dochodach własnych. Taka sytuacja zachodzi zwłaszcza w przypadku miast na prawach powiatu, które czerpią znaczące korzyści ze zlokalizowanych na ich terenie przedsiębiorstw, poprzez płacone przez nie podatki, ale także, w ten sam sposób, czerpią korzyści z mieszkańców. Istotnym źródłem dochodów są także wpływy z podatków i opłat lokalnych, w tym przede wszystkim podatku od nieruchomości. Badane gminy regulują większość zobowiązań terminowo, o czym świadczy wskaźnik udziału zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich można wyróżnić gminy, które chwilowo zalegają ze spłatą, ale są to sporadyczne przypadki, np. Krajenka, Witkowo. Należy zauważyć, że najbardziej zadłużone miasta na prawach powiatu nie mają żadnych problemów z terminowym wywiązywaniem się zobowiązań (tab. 3).

PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że ogólnie sytuacja finansowa gmin województwa wielkopolskiego była dobra. Badany czas można jednak podzielić na dwa okresy: lata 2006-2008 i 2009-2010. Pierwszy charakteryzuje się bardzo dobrą sytuacją gospodarczą w Polsce, której odzwierciedleniem były też wzrastające dochody gmin. W tym czasie zaczęto też wdrażać pomoc finansową w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Jest ona bardzo istotnym źródłem finansowania gminnych inwestycji, wspierając znaczne zmiany przede wszystkim w wyposażeniu infrastrukturalnym ilościowym i jakościowym. Jednak bieżące utrzymanie tych inwestycji w połączeniu z realizacją kolejnych też współfinansowanych przez UE – skutkuje zwiększonym popytem na kapitał wynikający ze znacznego wzrostu wydatków. Jest to związane nie tylko z zagwarantowaniem środków na tzw. wkład własny, ale także z potrzebą zainwestowania kapitału w całe przedsięwzięcie i jego zwrot dopiero po etapie lub całości jego wykonania. Stąd zadłużenie w latach 2009-2010 lawinowo wzrosło. W przypadku miast na prawach powiatu, dochody własne są bardziej stabilne niż mniejszych gmin, stąd mogą one pozwolić sobie na większe zadłużenie przy ograniczonym ryzyku niewypłacalności. W przypadku mniejszych gmin, wiejskich, ze względu na niski poziom zadłużenia w okresie wcześniejszym, częściej wykorzystywały one instrumenty dłużne w latach 2009-2010. Choć ryzyko niewypłacalności tych jednostek nie było wysokie, to jednak w sytuacji zmniejszających się dochodów własnych, również za sprawą obecnej sytuacji gospodarczej, powinny one w większym stopniu kontrolować swoje zadłużenie. Warto także zwrócić uwagę na fakt obniżania się wielkości nadwyżki operacyjnej, która świadczy o zmniejszających się możliwościach inwestycyjnych w kolejnych latach oraz zaciągnięciu nowych zobowiązań. Taka sytuacja będzie miała miejsce zwłaszcza w kolejnych latach, kiedy to wielkość nadwyżki z trzech lat wstecz będzie warunkować limit zadłużenia. To oznacza, że niekorzystna sytuacja finansowa gmin będzie skutkować powolniejszym wzrostem w okresie ożywienia gospodarczego.

⁸ Na poziomie istotności $p < 0,05$.

LITERATURA

- Brezdeń P., Spallek W., 2012. Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki. Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa-Kraków.
- Drogi wychodzenia z kryzysu i rekomendowane scenariusze rozwoju Wielkopolski do 2020 r. 2011. Streszczenie wyników badań. Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, General Projekt Sp. z o.o., Poznań.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010. Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa.
<http://iskb.infor.pl/gospodarka-samorzad> [dostęp: 30.11.2012].
<http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html> [dostęp: 12.04.2013].
- Kępką W. Coraz więcej samorządów ma kłopoty finansowe. <http://iskb.infor.pl/gospodarka-samorzad/wiadomosci/129076,Finansowanie-inwestycji-przy-nowej-definicji-dlugu.html> [dostęp: 12.04.2013].
- Klepacki B., Kusto B., 2009. Ocena kondycji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego. Zesz. Nauk. SGGW, Ekon. Org. Gospod. Żywn. 7, 127-135.
- Kogut-Jaworska M., 2011. Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego). Zesz. Nauk. PTE 10, 319-331.
- Krakoviak-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 [dostęp: 12.04.2013].
- Misiąg W., 2009. Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego. <http://www.e-finanse.com> nr 3/2009 [dostęp: 12.04.2013].
- Mrówczyńska-Kamińska A., Kucharczyk A., Średzińska J., 2011. Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta i Gminy Środa Wlkp. Zesz. Nauk. SGGW, Ekon. Org. Gospod. Żywn. 89, 175-185.
- Poniatowicz M., 2011. O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym. Zesz. Nauk. PTE 10, 237-251.
- Skok E., Kowalczyk A., 2011. Samorzady w Unii pogrążone wciąż w kryzysie. Gospodarka i Finanse 29. [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&tx_news_pi1\[news\]=24382&cHash=09da1bdf246b93cbe1f517c4c0afe9d0](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[news]=24382&cHash=09da1bdf246b93cbe1f517c4c0afe9d0) [dostęp: 12.04.2013].
- Standar A., Puślecki Z.W., 2011. Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorzady gminne województwa wielkopolskiego. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Stanisz A., 2007. Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. T. 2. Statsoft, Kraków.
- Swianiewicz P., 2010. Kondycja finansowa samorządów. Wspólnota 5, 48-56.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2010. Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych. Finanse Komunalne 5, 7-32.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. 2005. Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. 2009. Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Wiśniewski M., 2011. Ocena zdolności kredytowej gminy. Difin, Warszawa.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2010, 2011. Ministerstwo Finansów, Warszawa. <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 12.07.2012].

RATIO ANALYSIS OF THE FINANCIAL SITUATION IN LOCAL GOVERNMENTS OF THE WIELKOPOLSKA VOIVODESHIP

Summary. This article presents the different levels of the financial situation of communes in Wielkopolska voivodeship according to their type. For this purpose, an analysis of the indicator was used, and particular attention is focused on the budget and debt ratios. The difference between the level of the indicators tested using ANOVA and post-hoc Tukey's test. Studies have shown that the test of time perspective (2006-2010) due to the financial situation of communes can be divided into two periods: 2006-2008, when the situation was more favourable, and 2009-2010, when the situation deteriorated due to lower financial independence and the growing debt. Generally, though urban centers are characterised by a higher level of debt, they are also characterised by greater financial independence, while the growth of debt is the highest in the rural communities with a relatively low financial independence. Such a situation may lead to increased financial risk for business operation of commune.

Key words: ratio analysis, financial situation, type of communes, Wielkopolska province

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.07.2013

Do cytowania – For citation: Standar A., 2013. Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. J. Agribus. Rural Dev. 1(27), 219-232.