

*dr Aldona Standar*<sup>1</sup>

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

## **Zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych a wyrównywanie poziomu rozwoju lokalnego<sup>2</sup>**

### WPROWADZENIE

Głównym fundamentem szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego i najważniejszym komponentem bezpieczeństwa ekonomicznego jest bezpieczeństwo finansowe [Raczkowski, 2014, s. 299]. Bezpieczeństwo finansowe oznacza w ogólnej postaci brak zagrożeń rozpatrywanych z perspektywy: państwa, osoby fizycznej, przedsiębiorstwa czy sektora finansowego, w tym sektora finansów publicznych [Jajuga, 2007, s. 15]. NBP [<https://www.nbpportal.pl>] definiuje pojęcie jako stan (niezagrożenia, jego antonimem jest zagrożenie finansowe), który daje poczucie pewności funkcjonowania podmiotu oraz szansę na jego rozwój. Rozumiane jest również jako stan pośredni w budowaniu niezależności finansowej.

M. Kosak-Wojnar i J. Wojnar [2005] problematykę zagrożeń w działalności jednostek samorządu terytorialnego zaliczają do ważnych i jednocześnie nierozpoznanych w literaturze przedmiotu<sup>3</sup>. Do głównych zagrożeń wpływających na sytuację finansową niewątpliwie należą kwestie bezpiecznego zadłużania się i jego obsługi, które badały m.in. Poniatowicz [2005], Jastrzębska [2009] i Filipiak (2013). Gonet [2013] zwraca też uwagę na zagrożenia wynikające z ograniczeń dochodowych, szczególnie w zakresie potencjału własnego. Do wspomnianych obszarów należy również dodać zarządzanie płynnością finansową czy dochodami i wydat-

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 60 94; e-mail: standar@up.poznan.pl

<sup>2</sup> Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/D/HS4/03884.

<sup>3</sup> Na ogół badania dotyczą konkretnego obszaru sytuacji finansowej JST, np. zdolności kredytowej [Wiśniewski, 2011] czy samodzielności finansowej [Kosak-Wojnar, 2006].

kami bieżącymi<sup>4</sup>, których różnica stanowi nadwyżkę/deficyt operacyjny uznawaną przez Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny...*] za swego rodzaju uniwersalny wskaźnik kondycji finansowej gminy. Należy dodać, że ważne są nie tylko pojedyncze zagrożenia, ale też ich współwystępowanie, np. wysoki poziom zadłużenia jednocześnie przy niskich dochodach własnych [Kata, 2012].

### CEL, METODA I ŹRÓDŁA DANYCH

Celem artykułu jest identyfikacja zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wystąpienie tych zagrożeń, ich skala oraz liczba stanowi niebezpieczeństwo dla stabilnego funkcjonowania JST, co w konsekwencji może ograniczyć ich rozwój lokalny. W związku z powyższym, zbadano obszary gospodarki finansowej w zakresie m.in. samodzielności finansowej ( $x_1$  = udział dochodów własnych w dochodach ogółem), płynności finansowej ( $x_2$  = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych), możliwości inwestycyjnych ( $x_3$  = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem) oraz poziomu zadłużenia i jego obsługi ( $x_4$  = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,  $x_5$  = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem,  $x_6$  = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem). Realizacja celu wymagała wykorzystania analizy wskaźnikowej oraz wybranych metod statystyki opisowej (miar położenia i zróżnicowania). Analizę przeprowadzono dla wszystkich gmin województwa wielkopolskiego, z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Materiał źródłowy pochodził z Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów. Zakres czasowy objął lata 2012–2014, przy czym analizę ANOVA przeprowadzono wykorzystując medianę wskaźników z całego okresu badawczego. Wynika to z faktu, że sytuacja finansowa jednostek w wyniku np. realizacji bardzo kapitałochłonnej inwestycji w jednym roku, może ulec zasadniczej zmianie w stosunku do pozostałych i w ten sposób zaburzyć ocenę faktycznej sytuacji JST. Metodę ANOVA<sup>5</sup> wykorzystano w celu zbadania, czy wybrany czynnik klasyfikujący (kontrolowany na wielu poziomach) wpływa na wyniki przeprowadzonego badania. W tym przypadku analizowane wskaźniki obliczone dla wszystkich badanych gmin pogrupowano według: typu, położenia w podregionie, poziomu rozwoju<sup>6</sup> i wielkości gminy mierzonej liczbą mieszkańców. Następnie sprawdzono za po-

<sup>4</sup> Zob. obszary kreacji ryzyka finansowego, szerzej w: Kata [2015, s. 56].

<sup>5</sup> Szerzej na temat tej metody zob. Stanisz [2006]. Wykorzystanie analizy ANOVA uwarunkowane jest spełnieniem przez zmienne następujących założeń: mierzalnością, rozkładem normalnym oraz jednakową wariancją. Szerzej te założenia oraz konsekwencje ich naruszenia omówiono na <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>.

<sup>6</sup> Poziom rozwoju wyznaczono za pomocą syntetycznego miernika Hellwiga [1968] zgodnie z procedurą zaproponowaną przez Wysockiego i Lirę [2005]. Szerzej na temat jego etapów jego konstrukcji, cech cząstkowych oraz wyników zobacz w: [Standar, Puślecki, 2011].

mocą statystyki F (przy wartości granicznej na poziomie  $\alpha = 0,05$ ), czy średnie wyniki poszczególnych grup analizowanych jednostek są statystycznie istotnie różne. Określono również liczbę gmin, dla których odnotowano wystąpienie pojedynczego zagrożenia w gospodarce finansowej lub ich skumulowanie. W tym celu na podstawie literatury przedmiotu określono autorskie poziomy analizowanych wskaźników, które uznano za bezpieczne lub stwarzające zagrożenie.

#### IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ W GOSPODARCE FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH

Na możliwości inwestycyjne samorządu oraz poziom zdolności kredytowej istotne znaczenie wywiera potencjał dochodowy danej jednostki. Jego niski poziom może ograniczać realizację kapitałochłonnych inwestycji zarówno przy zaangażowaniu tylko środków własnych, jak i wykorzystaniu kapitałów obcych. Dochody własne obok dotacji i subwencji są podstawowymi źródłami dochodów [Art. 3 ustawy o dochodach..., 2003]. Decydują o samodzielności finansowej gmin, bo jak wskazuje nazwa, pochodzą wyłącznie z własnej działalności gminy, a kierunek ich rozdysponowania zależy tylko od władz JST [Filipiak, 2011]. W związku z tym ich niski poziom, dodatkowo jeszcze obniżający się, może stać się zagrożeniem dla aktywnej polityki proinwestycyjnej. Średni poziom tego wskaźnika w badanych latach wynosił od 43% do 46% i nie odnaczał się zbyt dużym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności ok. 30%) (tabela 1). Przyjęto założenie, że sytuacja niekorzystna w tym zakresie cechuje te jednostki, których poziom analizowanego wskaźnika jest mniejszy niż obliczony dla 25% gmin (założenie autorskie), co oznaczało wartość poniżej 33%. W wyniku przyjętego założenia wyodrębniono 53 jednostki o bardzo ograniczonym potencjale samofinansowania. Przede wszystkim na tę grupę składały się gminy małe, wiejskie i miejsko-wiejskie, położone peryferyjnie, cechujące się średnio-niskim i niskim poziomem rozwoju (tabela 2). Średnie wyniki wskaźnika obliczone dla grup gmin według wszystkich analizowanych przekrojów okazały się statystycznie istotne (tabela 3). Gminy miejskie odnotowały statystycznie istotnie wyższą samodzielność finansową ( $F = 18,59$  przy  $p = 0,00$ ) niż miejsko-wiejskie i wiejskie. Lokalizacja blisko ośrodka regionalnego Poznania również statystycznie istotnie korzystniej wpływa na ten wynik ( $F = 11,04$  przy  $p = 0,00$ ). Zaszła również statystycznie istotna zależność – im poziom rozwoju wyższy ( $F = 110,90$  przy  $p = 0,00$ ) i większa liczba mieszkańców ( $F = 18,51$  przy  $p = 0,00$ ), tym sytuacja korzystniejsza. Najmniej samodzielnymi finansowo gminami były Gizałki, Grodziec i Tuliszków, a najbardziej samodzielnymi były Suchy Las, Tarnowo Podgórne i Komorniki.

Kolejnym zagrożeniem w gospodarce finansowej JST może być zachwianie płynności finansowej. O jej poziomie świadczy wskaźnik udziału nadwyżki ope-

racyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych. Z jednej strony, im ta relacja jest niższa tym może wystąpić większe ryzyko utraty płynności finansowej. Z drugiej strony z kolei, im ta relacja jest wyższa tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej, gdyż zasoby finansowe gminy przeznaczone na inwestycje przewyższają faktyczne ich zaangażowanie. Jednak, jeśli ta różnica jest zbyt duża oznacza to nadpłynność finansową, co świadczy o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości. [Wskaźniki do oceny..., 2014, s. 8]. Średni poziom tego wskaźnika w badanych latach wynosił od 113% do 154% i odznaczał się dużym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności ok. 62% do 125%) (tabela 1).

**Tabela 1. Statystyki opisowe dla wybranych wskaźników świadczących o wystąpieniu zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych województwa wielkopolskiego w latach 2012–2014**

Statystyka	Wskaźnik								
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	X <sub>1</sub>			X <sub>2</sub>			X <sub>3</sub>		
Średnia	43,08	44,52	46,16	153,72	139,90	112,79	8,53	9,59	10,50
Mediana	40,77	42,15	44,29	109,85	115,19	103,20	8,42	9,21	9,97
Minimum	14,47	19,47	18,66	19,53	15,82	17,27	-1,72	-1,83	-1,11
Maksimum	81,53	80,10	79,08	2 112,98	773,10	1 057,37	26,74	28,63	28,88
Wsp.zmn.	34,13	31,59	29,34	125,75	62,49	67,60	54,45	48,06	45,71
	X <sub>4</sub>			X <sub>5</sub>			X <sub>6</sub>		
Średnia	30,01	28,12	27,30	9,84	8,08	5,31	0,74	0,17	0,06
Mediana	29,80	26,76	26,54	8,40	7,04	4,96	0,00	0,00	0,00
Minimum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Maksimum	67,32	86,76	76,45	35,12	68,27	26,52	100,00	9,11	3,15
Wsp.zmn.	48,44	51,87	51,75	60,05	71,25	54,22	910,65	513,13	574,21

Oznaczenia:  $x_1$  = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%),  $x_2$  = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%),  $x_3$  = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%),  $x_4$  = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%),  $x_5$  = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%),  $x_6$  = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

Przyjęto autorskie założenie, że sytuacja niekorzystna w tym zakresie cechuje te jednostki, których poziom analizowanego wskaźnika jest mniejszy niż 50% lub

większy niż 150%. W wyniku tego wyodrębniono 37 jednostek, z czego tylko w przypadku Wielunia mediana z trzech badanych lat wyniosła 41%, natomiast pozostałe 36 jednostek cechowało się zbyt niskim wykorzystaniem dostępnych środków na inwestycje. Taka sytuacja wskazuje na nadpłynność finansową i świadczy niekorzystnie o efektywności wykorzystania dostępnych środków. Zbiorowość 36 jednostek tworzyły na ogół gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o średniej wielkości (głównie od 5 do 15 tys. mieszkańców), położone w podregionie poznańskim, cechujące się przeciętnym poziomem rozwoju (tabela 2). Tylko średnie wyniki wskaźnika obliczonego dla grup gmin według poziomu rozwoju okazały się statystycznie istotne, co oznacza, że im niższy poziom rozwoju, tym wyższy poziom niezrealizowanych inwestycji w stosunku do możliwości ( $F = 4,32$  przy  $p = 0,00$ ) (tabela 3). Wyniki grup jednostek wyodrębnionych na podstawie pozostałych przekrojów nie okazały się statystycznie istotne, co oznacza, że ani położenie, ani typ, ani wielkość gminy nie różnicowały istotnie rezultatów. Gminami charakteryzującymi się najwyższymi poziomami wskaźnika samofinansowania były: Dolsk, Dąbie i Wielichowo, których w badanych latach możliwości przewyższają nakłady na inwestycje nawet 3-krotnie. Należy podkreślić, że chwilowe problemy z realizacją przedsięwzięć miały: Grodziec, Miasteczko Krajeńskie, Niechanowo, dla których wskaźnik w jednym z lat analizy wyniósł aż ponad 1000%.

**Tabela 2. Liczba gmin województwa wielkopolskiego, dla których odnotowano wystąpienie zagrożenia w gospodarce finansowej w latach 2012–2014 w zależności od wybranego przekroju**

Wyszczególnienie		X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>
1	2	3	4	5	6	7	8
według typów	miejska	0	1	1	0	0	2
	miejsko-wiejska	13	16	0	8	5	4
	wiejska	40	20	0	8	10	4
	koniński	19	9	0	3	3	3
wg podregionu	kaliski	17	9	0	5	5	3
	pilski	9	5	1	4	4	2
	poznański	8	14	0	4	3	2
wg poziomu rozwoju	1 grupa	0	2	1	3	0	2
	2 grupa	3	11	0	6	4	2
	3 grupa	28	13	0	7	7	5
	4 grupa	22	11	0	0	4	1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
wg liczby mieszkańców	pon. 5000	13	7	0	2	6	1
	pow. 5000	27	13	0	7	4	3
	pon. 15 000	13	12	0	6	4	4
	pow. 15 000	0	4	0	1	1	0
	pon. 25 000	0	1	0	0	0	2
	pow. 25 000	0	0	1	0	0	0

Oznaczenia:  $x_1$  = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%),  $x_2$  = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%),  $x_3$  = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%),  $x_4$  = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%),  $x_5$  = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%),  $x_6$  = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

**Tabela 3. Średnie\* wartości analizowanych wskaźników świadczących o wystąpieniu zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych województwa wielkopolskiego w latach 2012–2014**

Wyszczególnienie		X1	X2	X3	X4	X5	X6
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
według typów	miejska	60,58	100,61	7,16	30,82	5,82	0,30
	miejsko-wiejska	46,94	126,31	9,49	30,23	7,18	0,12
	wiejska	40,50	122,62	10,00	25,79	7,37	0,09
	Istotność	F=18,59; p=0,00	-	-	-	-	-
wg podregionu	koniński	39,87	130,43	9,36	25,02	7,26	0,18
	kaliski	40,21	117,00	10,27	27,73	7,61	0,08
	pilski	42,31	115,19	8,14	31,57	7,25	0,14
	poznański	51,04	126,22	9,88	27,97	6,81	0,11
	Istotność	F=11,04; p=0,00	-	-	-	-	-
wg poziomu rozwoju	1 grupa	64,37	105,64	11,26	35,53	6,81	0,14
	2 grupa	52,29	117,46	10,37	31,88	7,72	0,07
	3 grupa	38,35	121,43	9,14	24,97	6,84	0,15
	4 grupa	30,58	150,63	8,08	22,79	7,60	0,08
	Istotność	F=110,90; p=0,00	F=4,32; p=0,00	F=4,08; p=0,01	F=8,40; p=0,00	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8
wg liczby mieszkańców	pon. 5000	37,38	133,11	8,69	27,82	9,10	0,06
	pow. 5000	41,48	118,85	10,44	25,41	6,84	0,10
	pon. 15 000	41,52	133,83	9,11	28,18	7,08	0,17
	pow. 15 000	59,32	110,72	10,29	33,99	7,26	0,00
	pon. 25 000	58,63	110,33	7,92	28,61	6,05	0,44
	pow. 25 000	64,47	81,18	5,64	35,24	5,35	0,01
	Istotność	F=18,51; p=0,00	-	F=2,42; p=0,04	-	F=2,50; p=0,03	-

\*Uwaga – w tabeli umieszczono tylko statystycznie istotne wyniki testu F przy wartości granicznej poziomu istotności na poziomie  $\alpha = 0,05$ .

Oznaczenia:  $x_1$  = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%),  $x_2$  = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%),  $x_3$  = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%),  $x_4$  = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%),  $x_5$  = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%),  $x_6$  = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów uznaje nadwyżkę operacyjną<sup>7</sup> w relacji do dochodów ogółem jako miarę stopnia potencjalnych możliwości inwestycyjnych i zdolności kredytowych jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym jest to wskaźnik obrazujący kondycję finansową gminy. Jeśli wynik relacji jest ujemny, oznacza to wystąpienie zagrożeń w gospodarce finansowej gmin [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 6]. Dodatkowo od 1 stycznia 2014 r. poziom nadwyżki operacyjnej jest istotny z punktu widzenia określenia limitu wykorzystania źródeł zwrotnych (Art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.). Ujemną wartość tego wskaźnika w badanych latach odnotowano tylko w przypadku trzech gmin: Miłosławia, Tarnówki i Piły, przy czym tylko dla Piły wynik kształtował się na najniższym poziomie spośród wszystkich JST w dwóch latach analizy, co oznacza brak możliwości inwestycyjnych oraz ograniczenie wykorzystania instrumentów zwrotnych. Należy podkreślić, że spośród wszystkich rozpatrywanych wskaźników, w przypadku tego, niekorzystną sytuacją odnotowuje się w przypadku najmniejszej liczby jednostek (tabela 2). W analizowanych latach ogólnie wartość udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wzrasta, co świadczy o wrażliwości możliwościach inwestycyjnych badanych JST (tabela 1). Najwyższe możliwości cechowały takie gminy, jak: Komorniki, Baranów i Żelazków. Na podstawie wyników współczynnika zmienności można stwierdzić, że zróżnic-

<sup>7</sup> Dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Wartość ujemna działalności bieżącej JST nazwana jest deficytem operacyjnym [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 3].

wanie poziomu analizowanego wskaźnika było znaczące. Wyniki analizy wariacji ANOVA potwierdziły, że coraz mniejsze możliwości inwestycyjne cechowały gminy o coraz niższym poziomie rozwoju ( $F = 4,08$  przy  $p = 0,01$ ) oraz jednostki o większej liczbie mieszkańców ( $F = 2,42$  przy  $p = 0,04$ ) (tabela 3).

Od kilku lat JST na coraz większą skalę zadłużają się<sup>8</sup>, co może być również przyczyną zagrożenia stabilności finansów publicznych. Wskaźnik udziału zobowiązań ogółem jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem obrazował do końca 2013 r. poziom zadłużenia. Zgodnie z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła wówczas przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki<sup>9</sup> (ustawa o finansach publicznych z 2005 r., art. 170). W badanych latach średnio wskaźnik zadłużenia uległ niewielkiemu obniżeniu się i średnio stanowił mniej więcej połowę ustawowego limitu. Stopień wykorzystania instrumentów zwrotnych przez badane gminy był średnio zróżnicowany potwierdzony testem istotności (tabele 1 i 3). Problemy z utrzymaniem bezpiecznego poziomu zadłużenia miały tylko gminy miejsko-wiejskie i wiejskie o mniejszej liczbie mieszkańców. Na poziom zadłużenia istotnie nie wpływało położenie gminy ani poziom rozwoju, przy czym należy podkreślić, że w zbiorowości gmin o nadmiernym zadłużeniu nie znalazła się żadna jednostka najsłabiej rozwinięta. Należy zaznaczyć, że w badanych latach zaledwie cztery gminy w ogóle nie korzystały ze środków zwrotnych. Były to: Nowe Miasto nad Wartą, Pogorzela, Piaski i Krzemieniewo. Z drugiej strony aż 18 gmin charakteryzowało się wysokim i zarazem ryzykownym stopniem zadłużenia. Przyjęto autorskie założenie, że zagrożenie to występuje pow. 50% wartości analizowanego wskaźnika. Związane jest to z faktem, że nawet przy utrzymującym się na tym samym poziomie zadłużeniu, ale obniżających się dochodach, czy z tytułu pozyskania środków na inwestycje czy z bieżącej działalności, poziom wskaźnika może nagle znacząco wzrosnąć. Przyjęty pułap przekroczyło 18 gmin, przy czym mediana dla lat 2012–2014 w przypadku 3 gmin: Wielenia, Miasteczka Krajeńskiego i Suche-go Lasu, kształtowała się na ponad ustawowym poziomie (tabela 2).

Konsekwencją wzrastającego zadłużenia sektora samorządowego finansów publicznych są wzrastające koszty jego obsługi, których nadmierny poziom może stać się przyczyną wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. O poziomie obsługi zadłużenia świadczy wskaźnik udziału wydatków na obsługę zadłużenia<sup>10</sup> w dochodach ogółem, który zgodnie z art. 169 ust. 1 usta-

<sup>8</sup> Szerzej zob. Standar [2012] i Standar [2013].

<sup>9</sup> Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Obejmujących odsetki i spłaty rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, wykuwu papierów wartościowych i obligacji samorządowych.



wy o finansach publicznych nie może przekroczyć 15%<sup>11</sup> planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku tego wskaźnika założono, że wartość wskaźnika zagrażająca bezpieczeństwu wynosi 12% czyli 80% ustawowego limitu<sup>12</sup>. Taki poziom w latach 2012–2014 osiągnęło 15 gmin, z czego w przypadku 5 jednostek (Pakosław, Gizalki, Miasteczko Krajeńskie, Chodów i Rychwał) przekroczono nawet 15-procentowy ustawowy pułap (tabela 2). Co należy uznać za korzystne, w badanych latach średnio wartość obsługi zadłużenia ulegała corocznemu obniżeniu. Badane gminy różniły się pod względem analizowanego wskaźnika, ale nie wystąpiła żadna zależność potwierdzona analizą ANOVA (tabele 1 i 3). Generalnie, ryzyko nadmiernego poziomu zadłużenia w większym stopniu wystąpiło w przypadku gmin wiejskich o mniejszej liczbie ludności. Ani w przypadku żadnej gminy miejskiej, ani żadnej o najwyższym poziomie nie odnotowano problemu z obsługą zadłużenia (tabela 2).

Nieterminowe regulowanie zobowiązań jest skutkiem braku płynności finansowej. Miarą świadcząca o wystąpieniu takiego zjawiska jest udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Większy od zera oznacza nieterminowe wywiązywanie się z płatności i im jest wyższy, tym większa jest skala tego zjawiska [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 9]. Taka sytuacja wystąpiła w przypadku 34 jednostek, z czego dla 10 wskaźnik wyniósł ponad 1% (tabela 2). Taki poziom wskaźnika uznano za graniczny. Wynika to z faktu, że były to wówczas zobowiązania wymagalne kształtujące się na poziomie kilkudziesięciu tysięcy złotych, a w związku z tym nie można uznać je za przypadkowe. Analiza ANOVA wykazała statystycznie nieistotne zróżnicowanie poziomów analizowanego wskaźnika (tabela 3). Za korzystne zjawisko można uznać fakt, że z roku na rok zobowiązania wymagalne występowały w budżetach coraz mniejszej liczby gmin. W badanych latach nieterminowe płatności odnotowano w przypadku: 25, 18 i 14 jednostek. Jednocześnie stanowiły one coraz mniejszy udział w zobowiązaniach ogółem.

## ZAGROŻENIA W GOSPODARCE FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH A POZIOM ROZWOJU LOKALNEGO

Podsumowując analizę poszczególnych zagrożeń dla gospodarki finansowej gmin należy stwierdzić, że największym problemem wielkopolskich samorządów nie jest poziom zadłużenia ani jego obsługa, a problem samodzielności finanso-

<sup>11</sup> Ograniczenia nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>12</sup> Podobnie jak w przypadku poziomu zadłużenia jest to wartość niższa od ustawowego limitu, jednak uznawana za ryzykowną przez banki oceniające zdolność kredytową.

wej i wykorzystania w pełni swoich możliwości inwestycyjnych. Świadczy o tym liczba gmin zagrożonych poszczególnymi ryzykami w gospodarce finansowej (tabela 2). Ryzykiem niskiej samodzielności finansowej zagrożone były 53 gminy, niekorzystną polityką inwestycyjną 37 gmin, 16 i 15 jednostek odpowiednio niebezpiecznym poziomem zadłużenia oraz jego obsługi, a w przypadku 10 samorządów nieterminową regulacją zobowiązań. Tylko w przypadku jednej gminy odnotowano deficyt operacyjny, który świadczy o braku możliwości inwestycyjnych i wcześniejszej spłaty zobowiązań. W ponad połowie badanych samorządów (54%) nie wystąpił żaden z analizowanych problemów. W przypadku 36% gmin odnotowano jedno analizowane zjawisko, w przypadku 8% jednostek dwa zagrożenia, a trzy zagrożenia wystąpiły w 6 gminach (3%). Były to: Gizzałki, Pakosław, Chodów, Łęka Opatowska, Rychwał i Wieleń. Należy podkreślić, że najtrudniejsza sytuacja cechowała samorządy, które borykały się jednocześnie z problemami niskiej samodzielności finansowej przy wysokim stopniu zadłużenia. Wynika to z faktu, że samo zadłużenie w granicach ustawowego limitu, nie stanowi niebezpieczeństwa dla stabilności finansowej samorządów gdyż nawet zaciągając znaczne zobowiązania, ważne jest, by posiadać środki, z których można je bezproblemowo spłacić. W związku z tym, za istotne należy uznać rozpatrywanie wspomnianych powyżej problemów łącznie.

Wielkopolskie gminy cechowały się zróżnicowaniem poziomu rozwoju [Standar, Puślecki, 2011]. Z punktu widzenia niwelacji tych dysproporcji, najbardziej stabilna sytuacja finansowa powinna cechować samorządy, które wymagają największych inwestycji, czyli tych o niskim lub średnio-niskim poziomie rozwoju. Jednak na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że sytuacja tej grupy jednostek na tle pozostałych gmin była trudna. Średnie wyniki tej zbiorowości w stosunku do pozostałych okazały się statystycznie istotnie mniej korzystne. Analiza ANOVA potwierdziła je w przypadku wskaźników: udział dochodów własnych w dochodach ogółem, udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. Oznacza to, że ta grupa gmin charakteryzuje się najniższą niezależnością finansową i możliwościami finansowymi, przy jednoczesnym braku aktywności w zakresie realizacji inwestycji i stosunkowo niskim stopniu wykorzystania środków zwrotnych (tabela 3). W związku z tym, aby zintensyfikować działania na rzecz podniesienia ich poziomu rozwoju, należy wykorzystać dostępne własne możliwości, które w pełni nie zostały wykorzystane. Władze tych gmin powinny również w większym stopniu zaangażować środki zwrotne, których poziom zastosowania wykazuje jeszcze bezpieczny margines oraz przede wszystkim w jak największym stopniu pozyskiwać środki z UE umożliwiając w ten sposób realizację tak potrzebnych kapitałochłonnych inwestycji przy zaangażowaniu stosunkowo niskiego wkładu ze strony gminy-beneficjenta.

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując przeprowadzone badania należy stwierdzić, że:

1. Stan zagrożenia dla finansów JST to nie tylko sytuacja, w której badane gminy przekraczają pewne ustawowe normy zadłużenia i obsługi długu ale również stan, kiedy ten poziom jest bliski wspomnianym limitom. Wynika to z faktu funkcjonowania samorządów w zmienniających się warunkach, których negatywne oddziaływanie na gminę może doprowadzić do narastania problemów finansowych i przekroczenia w konsekwencji tych pułapów.
2. Zagrożenie dla gospodarki finansowej JST nie występuje tylko, kiedy budżet gminy obciążony jest nadmiernymi zobowiązaniami i ich obsługą, ale również w przypadku występowania zjawiska braku płynności finansowej lub nadpłynności świadczącej o braku aktywności inwestycyjnej oraz relatywnie niskiej niezależności finansowej utrudniającej podejmowanie przedsięwzięć z własnej inicjatywy.
3. Zagrożenia dla gospodarki finansowej samorządów należy rozpatrywać łącznie. Szczególnie niebezpieczna sytuacja z punktu widzenia stabilności sytuacji finansowej zachodzi przy występujących zagrożeniach dotyczących ograniczonego potencjału własnego wraz z wysokim stopniem zadłużenia.
4. Blisko w co drugiej wielkopolskiej gminie odnotowano jedno zagrożenie, jednak za niekorzystne zjawisko można uznać fakt wystąpienia dwóch zagrożeń w przypadku 17 gmin i aż trzech w 6 analizowanych jednostkach. Sytuacja finansowa tych jednostek na tle badanych samorządów wypadła niekorzystnie i wymaga podjęcia działań naprawczych.
5. Biorąc pod uwagę zalecenia Ministerstwa Finansów, wskaźnikiem świadczącym o kondycji finansowej jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, który dla grupy gmin o najniższym poziomie rozwoju był najniższy. Poza tym jednostki te były najmniej niezależne finansowo, co przekłada się dodatkowo na ograniczone możliwości wykorzystania środków zwrotnych. Ta niekorzystna sytuacja finansowa będzie w przyszłości ograniczać realizację inwestycji, co może doprowadzić do narastania różnicowania w poziomie rozwoju JST. W związku z tym, w przypadku tych gmin, niezmiernie istotne jest wykorzystywanie środków z UE, które umożliwiają realizację inwestycji przy zaangażowaniu stosunkowo niskiego wkładu ze strony gminy-beneficjenta.

## BIBLIOGRAFIA

- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B., 2013, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu*

- terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej, red. nauk. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- Gonet W., 2013, *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” nr 4.
- <https://www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/bezpieczenstwo-finansowe> (stan na dzień 29.05.2015 r.).
- <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html> (dostęp: 29.11.2016 r.).
- Jajuga K. (red.), 2007, *Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe*, PWE, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa.
- Kata R., 2012, *Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego – metody oceny*, „EiOGŻ” nr 97, SGGW, Warszawa.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 4 (76), <https://doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>
- Kosak-Wojnar M., Wojnar J., 2005, *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, WSE w Bochni, Zeszyt Naukowy nr 3, s. 37–53.
- Kosak-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, WSE w Bochni, Zeszyt Naukowy nr 4, s. 75–88.
- Poniatowicz M., 2005, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Raczkowski K., 2014, *Bezpieczeństwo finansowe [w:] Ekonomia bezpieczeństwa państwa w zarysie*, red. J. Płaczek, Difin, Warszawa.
- Standar A., Puślecki Z.W., 2011, *Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Standar A., 2012, *Wpływ zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego na realizację inwestycji*, Zeszyt Naukowy, Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu, Poznań, s. 237–245
- Standar A., 2013, *Ocena poziomu zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe SGGW Polityki Europejskie, „Finanse i Marketing” nr 9 (58), Warszawa, s. 479–490.
- Stanisz A., 2006, *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA.PL na przykładzie z medycyny*, t. III, Wydawnictwo StatSoft Polska, Kraków.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz.1966).
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).
- Wysocki F., Lira J., 2005, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań.
- Wiśniewski M., 2011, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa, s. 126.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2011, <http://www.mf.gov.pl>, (stan na dzień 29.05.2015 r.).

*Streszczenie*

Celem artykułu jest identyfikacja zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wystąpienie tych zagrożeń, ich skala oraz liczba stanowi niebezpieczeństwo dla stabilnego funkcjonowania JST, co w konsekwencji może ograniczyć ich rozwój lokalny. Ograniczenia możliwości realizacji inwestycji jest szczególnie istotnym problemem dla gmin charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju, które w celu niwelacji swojego zacofania rozwojowego powinny zintensyfikować działania na rzecz rozwoju. Istnieje możliwość przyspieszenia tych działań dzięki wykorzystaniu znaczących środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. Stąd niezbędne wydaje się prowadzenie badań mających na celu dostarczanie informacji o ograniczeniach finansowych jednostek sektora publicznego. Realizacja celu wymagała wykorzystania analizy wskaźnikowej, wybranych metod statystyki opisowej oraz analizy ANOVA. Zbadano obszary gospodarki finansowej w zakresie m.in. samodzielności finansowej, płynności finansowej, możliwości inwestycyjnych oraz obsługi zadłużenia. Analizę przeprowadzono dla wszystkich gmin województwa wielkopolskiego z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

*Słowa kluczowe:* bezpieczeństwo finansowe, gmina, gospodarka finansowa, środki UE, rozwój lokalny

**Dangers in the financial management of local governments  
and the equalization of the local development***Summary*

The aim of this article is to identify risks in the financial management of communities. The occurrence of these threats, their scale and the number represents a danger for the stable functioning of the local government, which in turn may limit their local development. Restrictions on the investment is a particularly important issue for low levels of development communes which for leveling their backwardness and development should intensify development efforts. You can speed up these activities by absorbing significant EU funds in the Financial Perspective 2014–2020. Therefore, it seems necessary to conduct research aimed at providing information about the financial constraints of public sector units. The implementation of the required use of ratio analysis and selected methods of descriptive statistics. Examined the areas of financial management in such areas financial independence, liquidity, investment opportunities and debt service. The analysis was conducted for all communes of Wielkopolska Province.

*Keywords:* financial security, communes, financial management, EU funds, local development

JEL: G32, H73