

Agnieszka Kozera

Problem zadłużenia gmin wiejskich na przykładzie województwa wielkopolskiego

Streszczenie: Jednym z czynników rozwoju lokalnego, w tym gmin wiejskich, jest realizacja inwestycji. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy realizacji znacznej ich części, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, spoczywa na gminach. Wejście Polski w struktury europejskie oraz możliwość korzystania przez gminy ze środków unijnych, szczególnie w latach 2007–2013, przyczyniło się do ich rozwoju lokalnego, między innymi do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu z nich, ale także do dynamicznego wzrostu poziomu ich zadłużenia, objęło to także gminy wiejskie. Celem artykułu jest ocena poziomu zjawiska zadłużenia gmin na przykładzie gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w latach 2007–2014. Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST*) oraz Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Lokalnych). W pierwszym etapie badań analizie poddano kształtowanie się poziomu i udziału zadłużenia ogółem w dochodach ogółem, a także obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia w gminach wiejskich w województwie wielkopolskim na tle pozostałych typów administracyjnych gmin w latach 2007–2014. W drugim etapie badań wykorzystano metodę TOPSIS do przeprowadzenia syntetycznej oceny poziomu zjawiska zadłużenia tych podmiotów i jego zmian w 2014 r. w relacji do 2007 r. Przeprowadzone badania wykazały, że nie tylko wzrósł ogólny poziom zadłużenia gmin wiejskich w badanym okresie, ale także zmniejszyło się zróżnicowanie tych podmiotów w tym zakresie, choć nadal kształtuje się ono na wysokim poziomie. Wśród najbardziej zadłużonych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim dominują te o charakterze typowo rolniczym i niskim poziomie samodzielności finansowej, ale także w grupie tej znajdują się gminy wiejskie reprezentujące typ rezydencjalno-usługowy. Gminy wiejskie o typowo rolniczym charakterze wyróżniał jednocześnie najwyższy wzrost poziomu zjawiska w 2014 r. w relacji do 2007 r.

Słowa kluczowe: zadłużenie, bezpieczeństwo finansowe, gminy wiejskie, metoda TOPSIS.

Dr Agnieszka Kozera, Katedra Finansów i Rachunkowości, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, akozera@up.poznan.pl.

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej, obszary wiejskie cieszą się coraz większym zainteresowaniem. Ich problemom, perspektywom, a także zagrożeniom rozwoju poświęca się wiele uwagi (por. Bański 2014; Bieniasz, Gołaś, Łuczak 2014; Hadyński 2015; Heffner, Klemens 2016). Szczególne znaczenie w tym zakresie mają badania prowadzone przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (Rosner, Stanny 2016), jak również w ramach Fundacji na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (*Raport o stanie wsi – Polska wieś 2016*¹). Zainteresowanie to podyktowane jest tym, że zgodnie z metodologią wyodrębniania obszarów wiejskich stosowaną przez Główny Urząd Statystyczny zajmują one ponad 90% powierzchni kraju. Wzrasta także potencjał demograficzny tych obszarów, zwłaszcza znajdujących się blisko większych ośrodków miejskich. W 2014 r. obszary wiejskie w Polsce zamieszkiwało bowiem ponad 15 mln, natomiast same gminy wiejskie blisko 11 mln osób, czyli aż 30% ogółu społeczeństwa (Bank Danych Lokalnych). Jak wynika z raportu *Polska wieś 2016*, następuje proces upodabniania się najważniejszych wskaźników między miastem a wsią, charakteryzujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a także aspiracji edukacyjnych, wzorców konsumpcji, sytuacji demograficznej i wielu innych.

Obszary wiejskie w Polsce są w wysokim stopniu zróżnicowane w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, na co wskazują wyniki badań przedstawione w raporcie *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* (Rosner, Stanny 2016). Zachodzące procesy i zjawiska, w tym wzrost potencjału demograficznego obszarów wiejskich m.in. na skutek obserwowanego od kilku lat zjawiska suburbanizacji, przyczynia się do zmiany charakteru funkcji pełnionych przez gminy wiejskie. Zmianie ulega typ funkcjonalny wielu z nich, z typowo rolniczego do pełniących funkcje rezydencjalno-usługowe. W rezultacie następuje wzrost potrzeb społeczności lokalnej, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, a ciężar ich realizacji spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. Z kolei gminy wiejskie o nadal typowo rolniczym charakterze podejmują się realizacji kosztownych inwestycji infrastrukturalnych w celu poprawy swojej atrakcyjności rezydencjalnej, a także inwestycyjnej. Realizacja potrzeb społeczności lokalnej, często poprzez korzystanie ze środków pochodzących z UE, w warunkach ograniczonych dochodów własnych gmin wiejskich wymaga korzystania przez te podmioty ze zwrotnych źródeł finansowania. Z jednej strony ich wykorzystanie pozwala gminom wiejskim, charakteryzującym się niższym w relacji do pozostałych typów administracyjnych gmin poziomem samodzielności finansowej (por. Kozera, Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016), funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów

¹ Raport *Polska wieś* wydawany jest przez FDPA od 2000 r.

do kosztów wykonywanych zadań, ale także utrzymywać je na wysokim poziomie (Zawora, Zawora 2013; Kata 2015). W przypadku gmin efektem realizacji wydatków inwestycyjnych jest m.in. poprawa poziomu i jakości życia społeczności lokalnej, ale równocześnie kreowanie rozwoju lokalnego. Z drugiej jednak strony, skutkiem nadmiernego zadłużenia gmin, zwłaszcza tych o niższym potencjale dochodowym, jest wzrost ryzyka finansowego. Powodować może ono utratę płynności finansowej, zdolności kredytowej, pojawienie się problemów w prawidłowym funkcjonowaniu JST (m.in. konieczność „cięcia” wydatków, pogorszenie jakości świadczonych usług), w skrajnych przypadkach wpadnięcie w spiralę zadłużenia, a także utracone korzyści wynikające z ograniczenia bądź braku możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej wspierających rozwój lokalny (Rabiczko, Puszko 2013; Zawora 2013; Kata 2015). Pojawia się więc problem bezpiecznego poziomu zadłużenia gmin oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem. Jest to istotna kwestia nie tylko z punktu widzenia pojedynczego podmiotu sektora samorządowego, ale również z uwagi na to, że samorządowy dług publiczny przyczynia się do wzrostu państwowego długu publicznego, także dla stabilności finansowej państwa (zob. *Zadłużenie...* 2016).

Głównym celem artykułu jest ocena poziomu zadłużenia gmin wiejskich na przykładzie województwa wielkopolskiego w Polsce w latach 2007–2014. Lata te przyjęto do badań ze względu na fakt, że był to okres realizacji przez gminy znacznych inwestycji (zwłaszcza tzw. twardych) współfinansowanych ze środków unijnych. Na ten okres przypada równocześnie najwyższa dynamika zmian zjawiska zadłużenia podmiotów sektora samorządowego, zwłaszcza w odniesieniu do gmin wiejskich. Dla realizacji postawionego w artykule celu badawczego w pierwszej kolejności analizie poddano kształtowanie się poziomu i udziału zadłużenia ogółem w dochodach ogółem, a także obciążenie dochodów ogółem i własnych wydatkami na obsługę zadłużenia w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego na tle pozostałych typów administracyjnych gmin w latach 2007–2014. W dalszej kolejności wykorzystano metodę TOPSIS do przeprowadzenia syntetycznej oceny poziomu zadłużenia tych podmiotów i jego zmian w 2014 r. w relacji do 2007 r.

2. Materiały i metody badawcze

Badania dotyczące analizy zjawiska zadłużenia gmin wiejskich w województwie wielkopolskim przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego 2007–2014*) oraz Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Lokalnych). W pierwszej części badań w celu przeprowadzenia analizy poziomu zadłużenia gmin wiejskich zebrane dane empiryczne przetworzono z wykorzystaniem

podstawowych metod statystyki opisowej oraz wykonano wykresy pudełkowe (tzw. wykresy ramka-wąsy, z ang. *box-plot*) (Reimann i in. 2008). W drugiej części badań z uwagi na to, że zjawisko zadłużenia gmin jest zjawiskiem złożonym (które można opisać za pomocą wielu cech prostych – wskaźników cząstkowych), w celu przeprowadzenia syntetycznej oceny badanego zjawiska wykorzystano metodę TOPSIS w ujęciu klasycznym (*Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution*). Metoda ta należy do tzw. metod wzorcowych konstrukcji miernika syntetycznego. Idea tej metody została wprowadzona przez Ching-Laia Hwanga i Kwangsoona Yoona (1981) i w odróżnieniu od metody Zdzisław Hellwiga (1968)² polega na obliczeniu odległości (np. euklidesowych) badanych obiektów nie tylko od wzorca (A^+), ale także od antywzorca rozwoju (A^-). Budowę miernika syntetycznego poziomu zjawiska zadłużenia gmin wiejskich województwa wielkopolskiego dokonano w pięciu etapach zaprezentowanych w tabeli 1.

Pierwszy etap badań poległ na doborze cech prostych do badań. Na podstawie przesłanek merytorycznych do budowy miernika syntetycznego poziomu zadłużenia gmin zaproponowano cztery cechy proste, tj. poziom zadłużenia ogółem w zł *per capita* (x_1), udział zadłużenia ogółem w dochodach ogółem (%) (x_2), obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%) (x_3), obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%) (x_4) oraz udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%) (x_5). Po doborze merytorycznym zbiór cech prostych został poddany dalszej weryfikacji statystycznej, ze względu na ich zdolność dyskryminacyjną i potencjał informacyjny. Na podstawie wartości obliczonego współczynnika zmienności, z powodu bardzo niskiej zmienności, z dalszych badań usunięto cechę x_5 . Następnie w celu eliminacji cech nadmiernie ze sobą skorelowanych wyznaczono macierz odwrotną współczynników korelacji między nimi. Na podstawie analizy elementów diagonalnych tej macierzy z dalszych badań nie usunięto żadnej z nich. W rezultacie w kolejnym etapie badań pod uwagę brano cztery cechy proste, z których wszystkie uznano za stymulanty poziomu zadłużenia gmin.

W drugim etapie badań przeprowadzono normalizację wartości cech prostych przy wykorzystaniu procedury unitaryzacji zerowanej (tabela 1). Procedurę normalizacji przeprowadzono łącznie dla danych z lat 2007 i 2014 (tzw. obiektolat) w celu zachowania porównywalności uzyskanych wyników badań w rozpatrywanych

² Metodę porządkowania liniowego obiektów w wielowymiarowej przestrzeni cech nazwaną wielowymiarową analizą porównawczą w Polsce zaproponował Hellwig. Metoda ta pozwala na ustalenie rankingu obiektów opisanych w wielowymiarowej przestrzeni cech, przy uwzględnieniu pewnych kryteriów porządkowania. Hellwig zdefiniował przy tym konieczne pojęcia, takie jak stymulanty i destymulanty, a także zaproponował dwa warianty metod, tj. porządkowanie bezwzorcowe i wzorcowe (przy uwzględnieniu „odległości” od wzorca rozwoju).

Tabela 1. Etapy konstrukcji miernika syntetycznego z wykorzystaniem metody TOPSIS w ujęciu klasycznym
Table 1. Stages of development of a synthetic measure using the classical TOPSIS method

| Etapy postępowania | | Opis etapów | Formuły obliczeniowe |
|--------------------|---|---|---|
| Etap 1 | Dobór cech prostych do badań | Merytoryczny dobór cech prostych do badań oraz ich weryfikacja pod względem statystycznym | x |
| Etap 2 | Normalizacja wartości cech prostych | Wykorzystanie procedury unitaryzacji zerowanej | $\text{dla stymulant } z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_j \{x_{ij}\}}{\max_j \{x_{ij}\} - \min_j \{x_{ij}\}}$ $\text{dla destymulant } z_{ik} = \frac{\max_j \{x_{ij}\} - x_{ik}}{\max_j \{x_{ij}\} - \min_j \{x_{ij}\}}$ |
| Etap 3 | Ustalenie współrzędnych obiektów modelowych wzorca i antywzorca rozwoju | Współrzędne wzorca i antywzorca (A^+ i A^-) rozwoju (A^-) ustala się odpowiednio jako wartości maksymalne i minimalne ze zbioru znormalizowanych wartości cech prostych | $A^+ = (\max_j (z_{1j}), \max_j (z_{2j}), \dots, \max_j (z_{kj})) = (z_{1j}^+, z_{2j}^+, \dots, z_{kj}^+)$ $A^- = (\min_j (z_{1j}), \min_j (z_{2j}), \dots, \min_j (z_{kj})) = (z_{1j}^-, z_{2j}^-, \dots, z_{kj}^-)$ |
| Etap 4 | Obliczenie odległości każdego obiektu od wzorca i antywzorca rozwoju | Obliczenie oddalenia każdego ocenianego i-tego obiektu wielocechowego od wzorca i antywzorca rozwoju z wykorzystaniem odległości euklidesowej | $d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^+)^2}, \quad d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^-)^2}$ |
| Etap 5 | Obliczenie wartości miernika syntetycznego | Z wykorzystaniem odległości euklidesowych od wzorca (d_i^+) i antywzorca rozwoju (d_i^-) | $S_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}$ |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wysocki 2010.
 Source: own study based on Wysocki 2010.

latach. Następnie w etapie 3 ustalono wartości cech dla jednostek modelowych, tj. wzorca i antywzorca rozwoju oraz na ich podstawie w etapie 4 obliczono odległości euklidesowe każdej ocenianej gminy wiejskiej od wzorca i antywzorca rozwoju. W etapie 5 na podstawie obliczonych odległości badanych obiektów (gmin) od obiektów modelowych obliczono wartości cechy syntetycznej.

3. Zadłużenie gmin wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych w województwie wielkopolskim w latach 2007–2014

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST), czyli samorządowy dług publiczny, stanowi finansowe zobowiązanie władz publicznych podsektora samorządowego wobec podmiotów spoza tego podsektora, które podlega spłacie. Zadłużenie, jak wskazuje między innymi Kata (2015), jest jednym z głównych czynników wzrostu ryzyka finansowego gmin. Dotyczy ono samej JST jako dłużnika, ale także, będąc składową długu publicznego, rodzi także ryzyko wobec społeczeństwa (Filipiak 2011). Zasadniczą przesłanką podjęcia problematyki gospodarki finansowej w zakresie zadłużenia gmin był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu publicznego sektora samorządowego, szczególnie w latach 2009–2011, gdy dynamika jego wzrostu była wyraźnie wyższa niż dynamika wzrostu całego państwowego długu publicznego. W 2014 r. dług publiczny ogółem wyniósł 826,8 mld zł i był o blisko 300 mld zł wyższy w relacji do 2007 r. (wzrost o blisko 60%). W tym okresie dług sektora samorządowego wzrósł z poziomu 24,5 mld zł w 2007 r. do 71,7 mld zł w 2014 r., czyli blisko trzykrotnie (*Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw. 2016* 2016). W rezultacie w strukturze państwowego długu publicznego dynamicznie wzrósł udział samorządowego długu publicznego, z 4,6% w 2007 r. do 8,7% w 2014 r. (*Zadłużenie sektora...* 2016).

W strukturze zadłużenia sektora samorządowego dominuje dług podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin, realizujących najszerzy zakres zadań publicznych przypisanych podmiotom tego sektora. W 2014 r. w Polsce funkcjonowało 2479 gmin, a spośród nich największą zbiorowość tworzyły gminy wiejskie (63,2% ogółu), najmniejszą natomiast gminy miejskie (12,3%) (Bank Danych Lokalnych). Nieco odmienną strukturę gmin według typów administracyjnych zaobserwowano w województwie wielkopolskim, w którym gminy wiejskie stanowiły 51,3%, natomiast gminy miejsko-wiejskie aż 40,3% ogółu gmin. Gminy wiejskie nie tylko tworzą najliczniejszą populację gmin, ale także są w najwyższym stopniu zróżnicowane pod kątem pełnionych funkcji. Jak wskazują badania przeprowadzone m.in. przez Kozere i Wysockiego (2015) są to gminy reprezentujące swoje podstawowe funkcje charakterystyczne dla obszarów wiejskich, czyli rolnicze, ale coraz częściej ztracają je kosztem rozwoju funkcji charakterystycznych dla innych

typów administracyjnych – usługowej i rezydencjalnej. Dotyczy to głównie gmin położonych w pobliżu większych ośrodków miejskich, m.in. z uwagi na postępujące procesy suburbanizacyjne. W rezultacie zróżnicowane są potrzeby społeczności lokalnych zamieszkujące gminy wiejskie o różnym typie funkcjonalnym i zakres zadań realizowanych przez te podmioty. Zmiana znaczenia i roli gmin wiejskich powoduje wzrost potrzeb społeczności lokalnej m.in. w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej, co przyczynia się do realizacji coraz większej liczby inwestycji dostosowanych do potrzeb nowych mieszkańców, inwestorów czy turystów, które wymagają zaangażowania znaczących środków finansowych. Środki pochodzące z dochodów budżetowych często nie wystarczają na pokrycie wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Jednocześnie gminy, także te o charakterze rolniczym, chcąc podnieść swoją atrakcyjność osadniczą i inwestycyjną realizują coraz więcej inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. W związku z tym w celu kreowania rozwoju lokalnego i wzrostu atrakcyjności obszarów wiejskich pod względem rezydencjalnym i inwestycyjnym korzystają ze wszystkich możliwych źródeł finansowych, coraz częściej ze źródeł zwrotnych.

Tabela 2. Poziom zadłużenia ogółem gmin w układzie typów administracyjnych w województwie wielkopolskim na tle Polski w latach 2007–2014 (w zł *per capita*, mediana)

Table 2. The level of total indebtedness of gminas by gmina types in Wielkopolskie province against the background of Poland in the period 2007–2014 (in PLN *per capita*, median)

| Wyszczególnienie – JST | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Średniookresowe tempo zmian (%)* |
|---|-------|-------|-------|-------|---------|---------|--------|--------|----------------------------------|
| Gminy ogółem w Polsce | | | | | | | | | |
| wiejskie | 267,7 | 267,7 | 368,6 | 739,5 | 897,8 | 873,5 | 845,4 | 859,1 | 15,7 |
| miejsko-wiejskie | 392,9 | 400,6 | 566,0 | 900,9 | 1 060,5 | 1 051,5 | 1039,3 | 1064,7 | 13,3 |
| miejskie | 426,9 | 439,3 | 622,9 | 859,9 | 987,9 | 997,3 | 1008,2 | 1021,6 | 11,5 |
| Gminy w województwie wielkopolskim | | | | | | | | | |
| wiejskie | 287,2 | 295,6 | 366,3 | 713,2 | 900,6 | 819,5 | 778,9 | 767,0 | 13,1 |
| miejsko-wiejskie | 352,6 | 354,9 | 489,9 | 793,1 | 937,5 | 956,3 | 839,9 | 884,2 | 12,2 |
| miejskie | 342,2 | 362,4 | 549,7 | 744,3 | 852,1 | 853,0 | 858,3 | 901,9 | 12,9 |

* Obliczone na podstawie dwóch skrajnych wyrazów szeregu czasowego (Wysocki, Lira 2003).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

Przeprowadzone badania wykazały, że od 2007 do 2014 r. dynamicznie rosły zobowiązania gmin zarówno ogółem, jak i poszczególnych ich typów. Najwyższy poziom zadłużenia wśród samorządów gminnych wyróżniały gminy miejskie i miejsko-wiejskie, najniższy natomiast gminy wiejskie (tabela 2). W 2014 r. zadłużenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich ogółem stanowiło przeciętnie odpowiednio 1021,6 i 1064,7 zł *per capita* i było o około 20% wyższe w relacji do gmin wiejskich. Należy jednak zauważyć, że gminy wiejskie wyróżniało najwyższe tempo zmian poziomu zadłużenia. W badanym okresie zadłużenie tych podmiotów wzrosło bowiem ponad trzykrotnie, z poziomu 267,7 zł *per capita* w 2007 r. do 859,1 zł *per capita* w 2014 r. Należy zauważyć, że poziom zadłużenia samorządów gminnych w województwie wielkopolskim w relacji do gmin ogółem w Polsce był niższy, w przypadku gmin wiejskich o ponad 10%. Niższy poziom zadłużenia gmin wiejskich w badanym województwie wynikać mógł z wyższego poziomu samodzielności finansowej tych podmiotów w relacji do przeciętnej gminy wiejskiej w Polsce. W 2014 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem, będący podstawowym wyznacznikiem poziomu samodzielności finansowej gmin (por. Surówka 2013), w przeciętnej gminie wiejskiej stanowił 42,7%, natomiast w przeciętnej gminie wiejskiej w województwie wielkopolskim blisko 49%. Coraz więcej gmin wiejskich, zwłaszcza tych znajdujących się w obszarze tzw. Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego, ztraca swój typowo rolniczy charakter, pełniąc coraz częściej funkcje rezydencjalno-usługowe. Jednocześnie gminy wiejskie pełniące funkcje rezydencjalno-usługowe charakteryzuje najwyższy poziom samodzielności finansowej (Kozera, Wysocki 2015). Z badań *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* (Rosner, Stanny 2016) wynika, że obszary wiejskie w województwie wielkopolskim wyróżnia przede wszystkim bardzo wysoki i wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Gminy wiejskie w badanym województwie są atrakcyjnym miejscem także dla rozwoju przedsiębiorczości. Badania przeprowadzone przez Zarębskiego (2015, s. 63–77) dowodzą, że gminy wiejskie w badanym województwie należą przede wszystkim do tzw. gmin stabilnego rozwoju, wyróżniających się wysoką dynamiką zmian liczby przedsiębiorstw oraz wysokim poziomem rozwoju. Według autora są to gminy wysoce atrakcyjne inwestycyjnie, o ponadprzeciętnych walorach lokalizacyjnych, przy jednocześnie dobrze rozwiniętym poziomie produkcji.

Ogólny wzrost poziomu zadłużenia gmin wiejskich przełożył się na wzrost przeciętnego poziomu wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, którego poziom 60% do końca 2013 r. wyznaczał dozwolony przez ustawodawcę pułap (art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.). W 2014 r. udział zobowiązań w dochodach gmin wiejskich ogółem w Polsce stanowił 26,3%, natomiast w dochodach gmin wiejskich województwa wielkopolskiego był niższy i wynosił 23,7%. Należy więc zauważyć, że w 2014 r. w stosunku do 2007 r. relacja zadłużenia

do dochodów gmin wiejskich wzrosła o ponad 10 pkt proc. (tabela 3). Jak wynika z analizy wykresu ramka-wąsy (rysunek 1) w 2014 r. w relacji do 2007 r. wzrósł przeciętny udział zadłużenia w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego oraz jednocześnie rozstęp pomiędzy wartościami maksymalną i minimalną rozpatrywanego wskaźnika. O ile w 2007 r. żadna gmina wiejska w województwie wielkopolskim nie przekroczyła pułapu zadłużenia stanowiącego 60% dochodów ogółem, to w 2014 r. ten pułap przekroczyła gmina Miasteczko Krajeńskie (69,8%), a przypadku sześciu gmin wiejskich zadłużenie stanowiło ponad połowę rocznego budżetu. Świadczy to o występowaniu problemu narastającego zadłużenia w przypadku coraz większej populacji gmin wiejskich, dodatkowo na coraz większą skalę.

Tabela 3. Udział zadłużenia ogółem w dochodach ogółem gmin w układzie typów administracyjnych w województwie wielkopolskim na tle Polski w latach 2007–2014 (w %, mediana)

Table 3. The share of total indebtedness in total income of gminas by types of gminas in Wielkopolskie province against the background of Poland in the period 2007–2014 (in %, median)

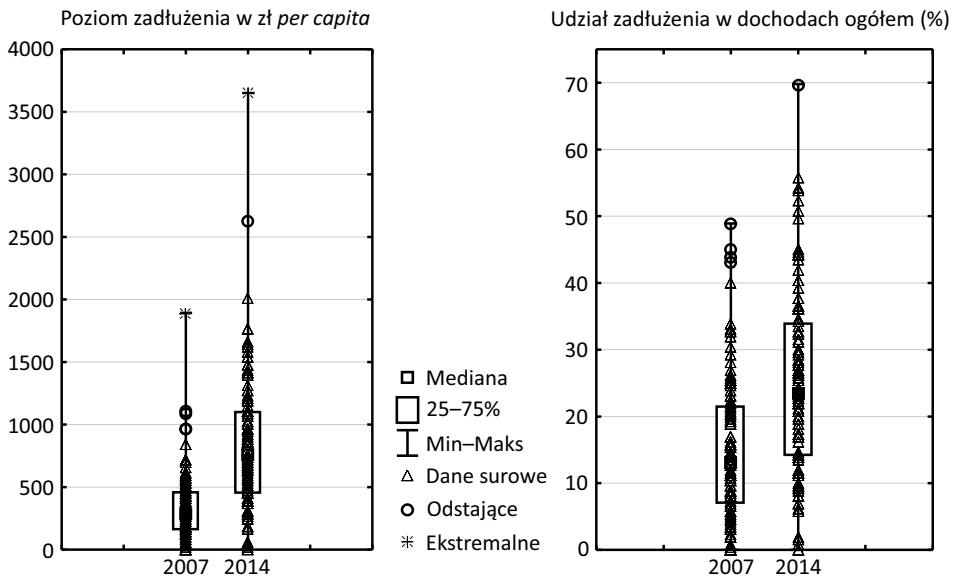
| Wyszczególnienie – JST | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------------|
| Gminy ogółem w Polsce | | | | | | | | | |
| wiejskie | 11,7 | 10,9 | 14,2 | 25,8 | 29,8 | 28,0 | 26,6 | 26,3 | 14,6 |
| miejsko-wiejskie | 17,9 | 16,8 | 22,4 | 33,4 | 37,2 | 35,0 | 34,2 | 33,1 | 15,2 |
| miejskie | 18,9 | 17,5 | 26,6 | 32,5 | 35,4 | 35,8 | 33,9 | 31,7 | 12,8 |
| Gminy w województwie wielkopolskim | | | | | | | | | |
| wiejskie | 13,0 | 11,3 | 14,2 | 26,1 | 30,0 | 26,3 | 23,9 | 23,7 | 10,6 |
| miejsko-wiejskie | 16,2 | 15,3 | 20,1 | 31,5 | 32,8 | 32,5 | 27,3 | 28,2 | 11,9 |
| miejskie | 14,3 | 15,2 | 25,3 | 30,7 | 33,2 | 34,4 | 32,3 | 30,1 | 15,9 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

Rosnące zadłużenie gmin nie zawsze oznacza zjawisko negatywne. Między innymi Kamil Wałigóra (2013) zwraca na to uwagę, wyróżniając tzw. zły i dobry dług publiczny. W przypadku gdy władze samorządowe zaciągają dług na finansowanie wydatków bieżących, występuje pierwsza kategoria długu, czyli tzw. zły dług, natomiast gdy zaciągane zobowiązania są przeznaczane na realizację wydatków

inwestycyjnych z drugą kategorią długu – tzw. dobrym długiem. Przeprowadzone badania wykazały, że w latach 2007–2011 wraz ze wzrostem zadłużenia gmin wiejskich rosły systematycznie gminne wydatki inwestycyjne, co wiązało się także z wykorzystaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej. Od 2012 r. w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego, jak i w gminach wiejskich ogółem w Polsce zaobserwowano jednak zahamowanie realizowanych inwestycji gminnych. Przyczyny ograniczenia wydatków inwestycyjnych przez samorządy gminne mogły wiązać się m.in. ze spowolnieniem gospodarczym i jego oddziaływaniem na stan finansów samorządowych w postaci niższego poziomu uzyskiwanych dochodów własnych. Jak zauważa m.in. Jolanta Zawora (2013), istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych była także zmiana uregulowań prawnych dotyczących możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez te podmioty od 2014 r. (wprowadzenie tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST uwzględniającego sytuację finansową samorządu – art. 243 ustawy o finansach publicznych, co wymuszało wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej).



Rysunek 1. Wykresy ramka-wąsy dla poziomu i udziału zadłużenia w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2007 i 2014

Figure 1. Box-plots for the level and the share of indebtedness in the total income of rural gminas of Wielkopolskie province in the years 2007 and 2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

Wzrost poziomu długu determinuje wyższe koszty związane z jego obsługą. Barierą dla rozwoju lokalnego może być sytuacja, w której w konsekwencji kumulacji deficytów gmin z poprzednich lat następuje eskalacja długu samorządowego. W rezultacie wśród gmin pojawić mogą się problemy z utrzymaniem płynności finansowej. Analizując wielkości przeciętne, przeprowadzone badania wykazały, że w polskich warunkach koszty obsługi długu w relacji do dochodów ogółem gmin w 2014 r. w stosunku do 2007 r. nie wzrosły drastycznie lub uległy zmniejszeniu i wciąż pozostają na umiarkowanym poziomie. Wysoki poziom obciążenia dochodów własnych gmin wydatkami na obsługę zadłużenia, zwłaszcza gmin wiejskich, zaobserwowano w ostatnich latach perspektywy finansowej 2007–2013. W okresie tym wydatki na obsługę długu w gminach wiejskich ogółem, jak i w gminach wiejskich w województwie wielkopolskim stanowiły przeciętnie od 20% do 25% ogółu dochodów własnych (tabela 4).

W sytuacji dynamicznie rosnącego zadłużenia podmiotów sektora samorządowego, zwłaszcza gmin wiejskich w warunkach nowych regulacji prawnych, rodzi się pytanie o przyszłość, czyli o możliwości realizacji nowych inwestycji oraz obsługi zadłużenia. O możliwościach angażowania się gmin wiejskich, jak i pozostałych podmiotów sektora samorządowego w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne współfinansowane ze środków pochodzących z UE w perspektywie finansowej 2014–2020 będzie decydować zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, ale także możliwości wygenerowania dochodów majątkowych.

Tabela 4. Obciążenie dochodów ogółem i własnych wydatkami na obsługę zadłużenia w gminach w układzie typów administracyjnych w Polsce w latach 2007–2014 (w %, mediana)

Table 4. The share of expenditure on indebtedness service in total and own income of gminas by types of gminas in Wielkopolskie province in the period 2007–2014 (in %, median)

| Wyszczególnienie – JST | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------|
| Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%) | | | | | | | | | |
| Gminy ogółem w Polsce | | | | | | | | | |
| wiejskie | 4,4 | 3,8 | 3,4 | 4,3 | 7,4 | 8,3 | 7,4 | 5,2 | 0,8 |
| miejsko-wiejskie | 5,4 | 4,8 | 4,6 | 5,3 | 7,5 | 8,5 | 7,9 | 5,1 | -0,3 |
| miejskie | 5,5 | 5,0 | 5,0 | 5,7 | 6,6 | 7,2 | 6,8 | 4,9 | -0,6 |
| Gminy w województwie wielkopolskim | | | | | | | | | |
| wiejskie | 5,9 | 4,7 | 5,2 | 4,4 | 7,9 | 9,2 | 7,4 | 5,3 | -0,6 |
| miejsko-wiejskie | 4,6 | 4,4 | 4,6 | 5,2 | 6,8 | 8,5 | 7,0 | 5,0 | 0,4 |
| miejskie | 4,2 | 3,3 | 4,2 | 4,5 | 5,8 | 7,6 | 6,9 | 3,8 | -0,4 |

Tabela 4 – cd.
Table 4 – continued

| Wyszczególnienie – JST | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------------|
| Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%) | | | | | | | | | |
| Gminy ogółem w Polsce | | | | | | | | | |
| wiejskie | 13,1 | 11,1 | 10,9 | 13,8 | 23,4 | 25,0 | 21,6 | 13,8 | 0,7 |
| miejsko-wiejskie | 12,7 | 11,7 | 11,1 | 13,3 | 17,9 | 19,8 | 18,4 | 10,8 | -1,9 |
| miejskie | 8,8 | 8,5 | 8,4 | 9,9 | 11,6 | 12,8 | 12,4 | 8,3 | -0,5 |
| Gminy w województwie wielkopolskim | | | | | | | | | |
| wiejskie | 12,3 | 10,7 | 9,8 | 12,1 | 21,7 | 25,7 | 19,9 | 11,7 | -0,6 |
| miejsko-wiejskie | 11,4 | 10,2 | 10,4 | 12,4 | 16,5 | 19,0 | 17,2 | 9,9 | -1,5 |
| miejskie | 7,0 | 5,3 | 7,3 | 8,0 | 9,4 | 11,6 | 10,3 | 7,0 | 0,0 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

Od 2014 r. poziom dopuszczalnego zadłużenia samorządów określa nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia, który mierzy relację kosztów obsługi długu do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) w trzech minionych latach (Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.). Generalnie pozytywnie ocenia się powiązanie limitu zadłużenia z indywidualną sytuacją finansową JST, a tym samym zróżnicowanie możliwości zadłużenia się poszczególnych pomiotów. Indywidualny wskaźnik zadłużenia odzwierciedla bowiem zdolność JST do regulowania zobowiązań. Jak zauważa Marek Dylewski (2014, s. 127), w przypadku regulacji prawnych obowiązujących do końca 2013 r.³ część gmin mogła zadłużyć się ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, albo też dla wielu

³ Do końca 2013 r. obowiązywały dwa ilościowe ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania przez JST nowych zobowiązań. Po pierwsze łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie deficytu budżetowego lub rolowanie długu bądź wykupu papierów wartościowych emitowanych przez JST, odsetek i dyskonta od zobowiązań oraz od kredytów i pożyczek krótkoterminowych zaciągniętych na finansowanie przejściowego deficytu budżetowego czy też potencjalnych spłat kwot udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji nie mogła przekroczyć 15% (w szczególnych przypadkach 12%) planowanych na dany rok budżetowy dochodów ogółem danej jednostki. Po drugie łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (Poniatowicz, Salachna, Perło 2010, s. 104–105).

Tabela 5. Nadwyżka operacyjna zrealizowana na tle wybranych zmiennych finansowych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego na tle Polski w latach 2007–2014 (w mln zł)
Table 5. Operating surplus compared to selected financial variables in rural gminas of Wielkopolskie province against the background of Poland in the period 2007–2014 (in PLN million)

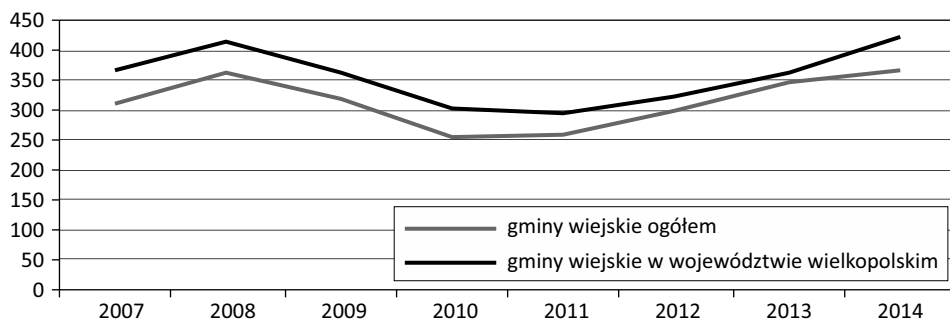
| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Suma (2007–2014) |
|--|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------------------|
| Gminy wiejskie ogółem | | | | | | | | | |
| Nadwyżka/deficyt budżetowy | 350,6 | -64,4 | -1719,0 | -3436,3 | -1735,0 | 256,4 | 338,9 | -383,5 | -6 392,2 |
| Nadwyżka operacyjna | 3332,1 | 3902,1 | 3442,8 | 2776,4 | 2819,5 | 3293,5 | 3818,0 | 4005,4 | 27 389,8 |
| Dochody majątkowe | 1654,6 | 1494,8 | 1874,8 | 3115,9 | 3832,2 | 3326,5 | 2798,7 | 2924,8 | 21 022,3 |
| w tym sprzedaż składników majątkowych | 191,0 | 148,4 | 86,9 | 70,0 | 73,4 | 71,9 | 77,8 | 66,1 | 785,3 |
| Wydatki inwestycyjne | 4595,6 | 5403,6 | 6956,9 | 9267,3 | 8328,5 | 6291,8 | 6210,0 | 7244,9 | 54 298,6 |
| Zadłużenie ogółem | 2883,0 | 2888,7 | 3976,8 | 8081,4 | 9814,3 | 9576,6 | 9294,3 | 9436,4 | 55 951,5 |
| Gminy wiejskie w województwie wielkopolskim | | | | | | | | | |
| Nadwyżka/deficyt budżetowy | 1,2 | -11,7 | -114,6 | -273,0 | -203,9 | 32,6 | 61,9 | 4,3 | -503,1 |
| Nadwyżka operacyjna | 310,0 | 353,2 | 311,2 | 262,7 | 260,6 | 285,2 | 323,9 | 378,6 | 2 485,3 |
| Dochody majątkowe | 80,3 | 93,2 | 95,6 | 147,4 | 250,0 | 278,1 | 205,8 | 145,3 | 1 295,7 |
| w tym sprzedaż składników majątkowych | 11,0 | 3,6 | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 18,9 | 6,3 | 2,6 | 46,9 |
| Wydatki inwestycyjne | 382,9 | 450,8 | 514,8 | 678,4 | 707,5 | 506,6 | 457,3 | 503,5 | 4 201,6 |
| Zadłużenie ogółem | 241,9 | 251,6 | 314,7 | 623,0 | 793,9 | 727,7 | 697,3 | 685,2 | 4 335,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych, dostęp: 19.10.2016) oraz Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].
 Source: own calculations based on data from the Central Statistical Office (Bank Danych Lokalnych) [accessed: 19.10.2016] and the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

z nich stanowiły one istotne ograniczenie (pomimo posiadania większych możliwości absorpcji zadłużenia, kwantyfikowanej wysokością nadwyżki operacyjnej).

W związku z wprowadzeniem od 2014 r. indywidualnego podejścia do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządowych istotna jest ocena wyników operacyjnych tych podmiotów. Wielkość nadwyżki operacyjnej gmin wpływa na możliwość zaciągania przez nie nowych zobowiązań oraz na zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. W wyniku dynamicznego wzrostu poziomu zadłużenia głównymi problemami gmin wiejskich, jak i innych podmiotów sektora samorządowego pozostają rosnące koszty obsługi zadłużenia oraz relatywnie niska nadwyżka operacyjna (tabela 5). Przeprowadzone badania wykazały, że w okresie od 2007 do 2014. wypracowana nadwyżka operacyjna gmin wiejskich ogółem w Polsce stanowiła zaledwie 50,4% wydatków inwestycyjnych, natomiast w przypadku gmin wiejskich województwa wielkopolskiego relacja ta była wyższa i wynosiła 59,2%. Pozostała część wydatków inwestycyjnych była więc finansowana z dochodów majątkowych i instrumentami dłużnymi. Dochody majątkowe są jednak zwykle ograniczonym źródłem finansowania, są bowiem uzależnione od posiadanego przez gminę majątku i od potencjalnych możliwości jego sprzedaży. Mogą być one w przyszłości wyczerpane w wyniku sprzedaży majątku. Należy zauważyć także, że gminy wiejskie charakteryzują się znacznie niższym poziomem posiadanego majątku w relacji do pozostałych typów gmin, tj. miejskich i miejsko-wiejskich. Przeprowadzone badania wykazały, że sumarycznie gminy wiejskie w województwie wielkopolskim w okresie od 2007 do 2014 r. wyróżniała wyższa zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca w relacji do gmin ogółem w Polsce (rysunek 2).

Na podstawie danych przedstawionych na rysunku 2 można zaobserwować wyraźny trend w zakresie wzrostu poziomu nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca w ostatnich badanych latach (a w szczególności w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego). Jak podkreśla Dylewski (2016), może to dawać podstawy do twierdzenia, iż JST poważnie podchodzą do nowej perspektywy finansowej UE (2014–2020) oraz biorą pod uwagę ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych.



Rysunek 2. Nadwyżka operacyjna zrealizowana gmin wiejskich województwa wielkopolskiego na tle gmin wiejskich ogółem w Polsce w latach 2007–2014 (w zł/os.)

Figure 2. Operating surplus in rural gminas in Wielkopolskie province against the background of rural gminas in Poland in the period 2007–2014 (in PLN/person)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) [dostęp: 19.10.2016].

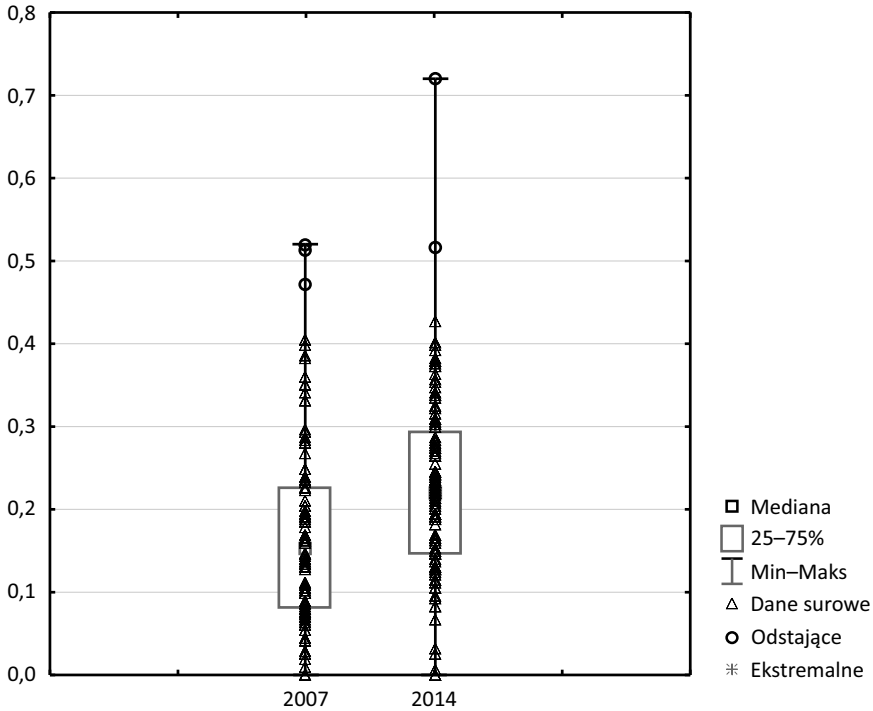
Source: own calculations based on data from the Central Statistical Office (Bank Danych Lokalnych) [accessed: 19.10.2016].

4. Syntetyczna ocena zjawiska zadłużenia gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w latach 2007 i 2014

Przeprowadzone badania, z wykorzystaniem podstawowych metod statystyki opisowej, wykazały występujące znaczne zróżnicowanie gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w zakresie zarówno poziomu, jak i udziału zadłużenia w dochodach ogółem oraz jego zmian w 2014 r. w stosunku do 2007 r. W drugim etapie badań zróżnicowanie zjawiska zadłużenia gmin wiejskich oceniono w sposób syntetyczny na podstawie obliczonych za pomocą metody TOPSIS wartości miernika syntetycznego. Wyniki przedstawiono na rysunku 3 oraz w tabeli 6.

Badania wykazały, że w 2014 r. w relacji do 2007 r. wzrósł ogólny poziom zjawiska zadłużenia gmin wiejskich w województwie wielkopolskim (rysunek 3, tabela 6). W 2007 r. skonstruowany miernik syntetyczny zjawiska zadłużenia przyjmował bowiem wartości od 0,00 dla gmin Piaski, Godziesze Wielkie, Krzemieniewo, Wijewo i Krzykosy do 0,52 dla gminy Mieścisko. W 2014 r. zakres jego zmienności był wyższy i przyjmował on wartości od 0,00 dla gmin Piaski, Krzemieniewo i Nowe Miasto n. Wartą do 0,72 dla gminy Miasteczko Krajeńskie. Przeprowadzone badania wykazały nie tylko wzrost ogólnego poziomu zadłużenia gmin wiejskich, o czym świadczy wzrost przeciętnego poziomu miernika syntetycznego, ale także na zmniejszenie zróżnicowania tych podmiotów w zakresie zjawiska zadłużenia. Świadczy o tym malejąca wartość wskaźnika zmienności dla miernika syntetycznego, która

w 2007 r. wyniosła 66,9%, natomiast w 2014 r. 49,7% (tabela 4). Należy jednak podkreślić, że wartość współczynnika zmienności wynosząca powyżej 30% świadczy o występującym nadal wysokim zróżnicowaniu gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w zakresie poziomu zjawiska zadłużenia.



Rysunek 3. Wykresy ramka-wąsy dla syntetycznego miernika poziomu zadłużenia gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2007 i 2014

Figure 3. Box-plots for values of a synthetic measure of the level of indebtedness of rural gminas in Wielkopolskie province in the years 2007 and 2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

W 2014 r. zdecydowanie najwyższy poziom zjawiska zadłużenia odnotowano w gminie Miasteczko Krajeńskie, dla której wartość miernika syntetycznego wyniosła 0,720 (tabela 6). Gminę tę, o charakterze typowo rolniczym, wyróżniał zdecydowanie najwyższy poziom zadłużenia ogółem wynoszący 2618,7 zł *per capita*, co stanowiło blisko 80% jej dochodów własnych. W rezultacie wysokiego ogólnego poziomu

zadłużenia wydatki na obsługę zadłużenia w omawianej gminie były zdecydowanie najwyższe i stanowiły 26,5% dochodów ogółem (*Wskaźniki do oceny...* 2015). Należy zauważyć, że wysoki udział wydatków na obsługę długu w dochodach ogółem, a w szczególności w dochodach własnych gmin, z uwagi na ich charakter, stanowić może barierę dla ich rozwoju lokalnego. Wydatki związane z obsługą zadłużenia należy zaliczyć bowiem do tzw. wydatków sztywnych, które ograniczają możliwość swobodnego kreowania polityki rozwoju lokalnego przez władze samorządowe.

Wśród 10% najbardziej zadłużonych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim większość reprezentowała typ rolniczy (m.in. Krzymów, Gizałki, Stare Miasto, Wierzbinek, Wijewo, Pakosław, Łęka Opatowska) (por. Kozera, Wysocki 2015). Wysoki poziom zadłużenia gmin wiejskich o typowo rolniczym charakterze może stać się barierą dla ich rozwoju lokalnego. Gminy takie wyróżnia bowiem relatywnie niski poziom samodzielności finansowej, a w rezultacie niska zdolność do obsługi długu. Kluczową kwestią w zakresie zarządzania długiem jest prowadzona przez gminy gospodarka budżetowa, ale możliwości obsługi długu zależą od potencjału dochodowego, uwarunkowanego gęstością zaludnienia oraz rodzajem i skalą działalności gospodarczej. Ze względu na obowiązujące stawki podatkowe najniższymi dochodami własnymi cechują się gminy wiejskie z dominującą gospodarką leśną, a także gminy dysponujące glebami o niskiej bonitacji.

Tabela 6. Statystyki opisowe dla wartości syntetycznego miernika poziomu zadłużenia gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w latach 2007 i 2014

Table 6. Descriptive statistics for the synthetic measure of the level of indebtedness of rural gminas in Wielkopolskie province in the years 2007 and 2014

| Wyszczególnienie | 2007 | 2014 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Minimum | 0,00 | 0,00 |
| Mediana | 0,153 | 0,219 |
| Maksimum | 0,520 | 0,720 |
| Rozstęp | 0,367 | 0,500 |
| Współczynnik zmienności (%) | 66,9 | 49,7 |
| Skośność | 0,93 | 0,77 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

Wśród 10% najbardziej zadłużonych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim tylko gminy Suchy Las oraz Dopiewo wyróżniał odpowiednio typ

rezydencjalno-usługowy oraz typ rolniczy z silnie rozwijającą się funkcją rezydencjalno-usługową (Kozera, Wysocki 2015). Są to bowiem gminy wiejskie położone w pierwszym pierścieniu wokół miasta Poznań. W wyniku zjawiska suburbanizacji właśnie na terenach gmin znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Poznań rozwija się intensywnie funkcja rezydencjalno-usługowa, a wraz z tym następuje zwiększają się potrzeby społeczności lokalnej w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Z uwagi na wzrastający potencjał demograficzny i gospodarczy, wzrasta poziom gromadzonych przez te podmioty dochodów własnych, a więc rośnie ich zdolność do obsługi zadłużenia.

Na podstawie wartości miernika syntetycznego obrazującego poziomu zadłużenia uporządkowano gminy wiejskie w sposób niemalejący, a następnie przyporządkowano im rangi (tabela 7). W 2014 r. w relacji do 2007 r. największą zmianę w rankingu zaobserwowano w przypadku gminy Wijewo. W 2007 r. gmina ta zajmowała miejsce 115, będąc jedną z najmniej zadłużonych gmin wiejskich w badanym województwie, natomiast w 2014 r. zajęła pozycję 9. Znaczący wzrost zjawiska zadłużenia zaobserwowano także w przypadku takich gmin jak Perzów (z 107 miejsca na miejsce 21), Wierzbinek (z 86 miejsca na miejsce 8) oraz w przypadku Powidza (z miejsca 111 na miejsce 33). Zdecydowanie najwyższy wzrost zjawiska zadłużenia w badanym okresie dotyczył gmin wiejskich o typowo rolniczym charakterze. Wzrost zjawiska zadłużenia tego typu gmin w badanym okresie wynikał z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z UE mimo niskiego poziomu dochodów własnych. Realizacja zaplanowanych inwestycji wymaga, aby gminy posiadały znaczne środki finansowe. Podmioty te, zwłaszcza gminy wiejskie o typowo rolniczym charakterze i niskim poziomie samodzielności finansowej, nie są w stanie wygospodarować w relatywnie krótkim czasie odpowiednich zasobów kapitałowych, szczególnie w warunkach spowolnienia gospodarczego.

Tabela 7. Ranking gmin wiejskich* (wybranych) województwa wielkopolskiego i jego zmiany według poziomu zjawiska zadłużenia w 2014 r. w relacji do 2007 r.

Table 7. Ranking of rural gminas (selected) in Wielkopolskie province and its changes according to the level of the indebtedness in 2014 in relation to 2007

| Gmina | 2014 | | 2007 | | Różnica rang |
|-----------------------|--------------------------------|-------|--------------------------------|-------|--------------|
| | Wartość miernika syntetycznego | Ranga | Wartość miernika syntetycznego | Ranga | |
| Miasteczko Krajeńskie | 0,720 | 1 | 0,239 | 25 | 24 |
| Suchy Las | 0,517 | 2 | 0,473 | 3 | 1 |
| Krzymów | 0,428 | 3 | 0,211 | 33 | 30 |
| Dopiewo | 0,403 | 4 | 0,385 | 7 | 3 |
| Lubasz | 0,399 | 5 | 0,191 | 40 | 35 |
| Gizałki | 0,392 | 6 | 0,397 | 6 | 0 |
| Stare Miasto | 0,383 | 7 | 0,343 | 13 | 6 |
| Wierzbinek | 0,381 | 8 | 0,086 | 86 | 78 |
| Wijewo | 0,380 | 9 | 0,000 | 115 | 106 |
| Pakość | 0,376 | 10 | 0,296 | 16 | 6 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Perzów | 0,326 | 21 | 0,0275 | 107 | 86 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Powidz | 0,278 | 33 | 0,011 | 111 | 78 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Słupca | 0,092 | 107 | 0,073 | 96 | -11 |
| Obrzycko | 0,082 | 109 | 0,026 | 109 | 0 |
| Kościelec | 0,067 | 110 | 0,087 | 85 | -25 |
| Wilczyn | 0,031 | 111 | 0,177 | 46 | -65 |
| Ostrowite | 0,025 | 112 | 0,081 | 88 | -24 |
| Żelazków | 0,008 | 113 | 0,166 | 50 | -63 |
| Krzemieniewo | 0,000 | 115 | 0,000 | 114 | -1 |
| Piaski | 0,000 | 114 | 0,000 | 112 | -2 |
| Nowe miasto n. Wartą | 0,000 | 116 | 0,018 | 110 | -6 |

* uporządkowanie liniowe gmin wiejskich według wartości miernika syntetycznego w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [dostęp: 05.10.2016].

Source: own calculations based on data from the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) [accessed: 05.10.2016].

5. Podsumowanie i wnioski

Nadmierny poziom zadłużenia gmin stanowi zagrożenie dla ich stabilnego funkcjonowania, ale także dla równowagi finansowej całego sektora finansów publicznych. W latach 2007–2014 dynamicznie wzrosło przeciętne zadłużenie gmin, zwłaszcza wiejskich, ogółem tak w Polsce, jak w województwie wielkopolskim. Poziom zadłużenia gmin wiejskich w badanym województwie wzrósł bowiem z 287,2 zł *per capita* w 2007 r. do 767,0 zł *per capita* w 2014 r., czyli ponad dwupółkrotnie. Przeprowadzone badania z wykorzystaniem metod taksonomicznych wykazały, że nie tylko wzrósł ogólny poziom zadłużenia gmin wiejskich w badanym regionie, ale także zmniejszyło się zróżnicowanie podmiotów w tym zakresie, choć nadal kształtuje się ono na wysokim poziomie. Wśród najbardziej zadłużonych gmin wiejskich w województwie wielkopolskim dominują te o charakterze typowo rolniczym i niskim poziomie samodzielności finansowej, lecz w grupie tej występują również gminy wiejskie reprezentujące typ rezydencjalno-usługowy. Gminy wiejskie o typowo rolniczym charakterze wyróżniał jednocześnie najwyższy wzrost poziomu zjawiska w 2014 r. w relacji do 2007 r.

Niewątpliwie obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020 będzie dużo większym wyzwaniem dla podmiotów sektora samorządowego, w tym w szczególności dla gmin wiejskich. Wchodzą one bowiem w nową perspektywę finansową z „bagażem” posiadanych zobowiązań. Ponadto obowiązujące od 2014 r. nowe ograniczenia, wynikające z indywidualnego wskaźnika zadłużenia, mogą dla wielu z nich, zwłaszcza dla gmin wiejskich o charakterze typowo rolniczym i niskim poziomie samodzielności finansowej (wynikającym z niższego potencjału demograficznego i gospodarczego), stać się barierą dla zaciągnięcia kolejnych zobowiązań w celu realizacji nowych inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych, a w rezultacie barierą dla ich rozwoju lokalnego. Wydaje się, że w obecnej perspektywie finansowej szczególnie ważnym czynnikiem warunkującym odpowiednie zarządzanie długiem oraz rozwój lokalny tych podmiotów będzie czynnik ludzki (tzw. kapitał ludzki). Niezwykle istotne, w warunkach ograniczonych środków własnych gmin wiejskich i zdolnościach do zaciągania nowych zobowiązań, będzie skrupulatne rozpatrywanie wszystkich planowanych inwestycji pod kątem ponoszonych kosztów i potencjalnych korzyści w długim okresie czasu.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny (www.stat.gov.pl/bdl).
- Bański J. (2014). Perspektywy rozwoju polskiej wsi – wybrane zagadnienia. *Więś i Rolnictwo*, 4 (165), 13–25.

- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A. (2014). Wielowymiarowa analiza kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2007–2011. *Więś i Rolnictwo*, 2 (163), 101–121.
- Dylewski M. (2014). Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne*, 198/14, 125–134.
- Dylewski M. (2016). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. W: Jarmołowicz W. (red.). *Gospodarka i finanse wobec wyzwań współczesności* (135–147). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Filipiak B. (2011). *Finanse samorządowe – nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Warszawa: Difin.
- Hadyński J. (2015). *Regionalna konkurencyjność obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Heffner K., Klemens B. (red.) (2016). *Obszary wiejskie: wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Hellwig Z. (1968). Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, 4, 307–326.
- Hwang C.L., Yoon K. (1981). *Multiple Attribute Decision-Making: Methods and Applications*. Berlin: Springer.
- Kata R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4 (76), 54–71.
- Kozera A., Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F. (2016). Samodzielność finansowa gmin wiejskich w woj. wielkopolskim. *Wiadomości Statystyczne*, 2, 73–87.
- Kozera A., Wysocki F. (2015). Typ funkcjonalny a samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 17 (6), 133–139.
- Poniatowicz M., Salachna M., Perło D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Rabiczko A., Puszek K. (2013). Czy polskim jednostkom samorządu terytorialnego grozi widmo spirali zadłużenia? W: Poniatowicz M. (red.). *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu* (s. 77–84). Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Raport o stanie wsi – Polska wieś 2016* (2016). Wilkin J., Nurzyńska I. (red. nauk.). Warszawa: Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Reimann C., Filzmoser P., Garrett R., Dutter R. (2008). *Statistical Data Analysis Explained. Applied Environmental Statistics with R*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Rosner A., Stanny M. (2016). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich – Etap II*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Surówka K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Ustawa z dnia 27 czerwca 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
- Waligóra K. (2013). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (na przykładzie Białegostoku). W: Poniatowicz M. (red.). *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu* (s. 65–76). Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009. Ministerstwo Finansów (<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2011. Ministerstwo Finansów (<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014. Ministerstwo Finansów (<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>).
- Wysocki F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Wysocki F., Lira J. (2003). *Statystyka opisowa*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw. 2016* (2016). Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl [dostęp: 5.10.2016].
- Zarębski P. (2015). Typy obszarów wiejskich w Polsce ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamikę przedsiębiorstw. *Więś i Rolnictwo*, 3 (168), 63–77.
- Zawora J. (2013). Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 103, 41–51.
- Zawora J., Zawora P. (2013). Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych. *Przedsiębiorstwo i Region*, 5, 131–139.

The Problem of Indebtedness in Rural Gminas Based on the Example of Wielkopolskie Province

Summary: Investing is one of determinants of local development, including the development of rural gminas. Local governments are mostly responsible for financing investments, especially in terms of their technical and social infrastructure. Poland's accession to the European Union and the possibility for gminas to make use of the EU funds triggered their local development, especially in the period between 2007 and 2013. Many rural gminas became attractive places of residence and investment, but their debt increased dynamically. The aim of this article is to analyse the level of gmina indebtedness based on a case study of rural gminas of Wielkopolskie province in Poland which was carried out between

2007 and 2014. The research was based on the data published by the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*) and by the Central Statistical Office (Local Data Bank). The first stage of the study included an analysis of a level and share of total indebtedness in total income, and the share of expenditure earmarked for debt servicing in the total income of rural gminas in Wielkopolskie province against other types of gminas in the period 2007–2014. For the purposes of the second stage of the research, TOPSIS method was used to carry out a synthetic assessment of the level of indebtedness of those entities and changes thereof in 2014 in relation to 2007. The study showed that in the period under consideration the general level of indebtedness of rural gminas increased, while the diversity between gminas in this scope decreased, although still remaining at a high level. The high level of indebtedness and its dramatic growth in 2014 in relation to 2007 mainly related to those rural gminas in the Wielkopolskie province which are typically agricultural and feature a low level of financial self-sufficiency.

Key words: indebtedness, financial security, rural gminas, TOPSIS method.