

Monika Stanny  
Wojciech Strzelczyk

KONDYCJA FINANSOWA  
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
A ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY  
OBSZARÓW WIEJSKICH  
UJĘCIE PRZESTRZENNE



**IRWIR PAN**  
Polska Akademia Nauk  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”  
Operacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Schematu II Pomocy Technicznej  
„Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020  
Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Podmiot odpowiedzialny za treść publikacji: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

KONDYCJA FINANSOWA  
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
A ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY  
OBSZARÓW WIEJSKICH  
UJĘCIE PRZESTRZENNE



Monika Stanny

Wojciech Strzelczyk

KONDYCJA FINANSOWA  
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
A ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY  
OBSZARÓW WIEJSKICH  
UJĘCIE PRZESTRZENNE

Warszawa 2018

---

**IRWIR PAN** Polska Akademia Nauk  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa

Wydawnictwo Naukowe  
SCHOLAR 

Seria: Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa

Recenzje: prof. zw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar  
dr hab. Grzegorz Ślusarz, prof. UR

Redaktor prowadzący: Michał Zgutka

Redakcja i korekta: Anna Kaniewska

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Copyright © by Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2018



Publikacja bezpłatna przygotowana w ramach operacji realizowanej  
w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

**Odwiedź portal KSOW – [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)  
Zostań Partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich**

ISBN 978-83-65390-04-2

ISSN 2543-5817

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa  
tel./faks 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91  
dział handlowy: jak wyżej, w. 108  
e-mail: [info@scholar.com.pl](mailto:info@scholar.com.pl)  
[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Wydanie pierwsze  
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa:

## Spis treści

Wprowadzenie .....	7
1. Kondycja finansowa samorządu lokalnego jako podstawa oceny gospodarki finansowej gmin .....	13
1.1. Funkcjonowanie gospodarki finansowej samorządu gminnego .....	13
1.2. Kondycja finansowa – między teorią interwencjonizmu państwowego a teorią rozwoju regionalnego i lokalnego .....	23
1.3. Istota kondycji finansowej samorządu lokalnego .....	28
1.4. Czynniki determinujące kondycję finansową samorządu lokalnego .....	34
2. Przegląd metod pomiaru kondycji finansowej samorządu lokalnego ....	39
2.1. Dylematy pomiaru kondycji finansowej .....	39
2.2. Analiza wskaźnikowa podstawą oceny kondycji finansowej samorządów .....	41
2.3. Pomiar kondycji finansowej samorządów na podstawie indeksu syntetycznego .....	45
3. Badanie empiryczne kondycji finansowej gmin. ....	64
3.1. Operacjonalizacja poziomu kondycji finansowej lokalnych samorządów .....	64
3.2. Charakterystyka przestrzennego zróżnicowania kondycji finansowej gmin .....	69
3.2.1. Wypłacalność budżetowa gminy .....	70
3.2.2. Samodzielność finansowa gminy .....	73
3.2.3. Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej gminy .....	77
3.2.4. Wypłacalność w zakresie zobowiązań gminy .....	82
3.2.5. Stopień finansowania usług publicznych gmin .....	87
3.3. Klasyfikacja hierarchiczna gmin pod względem poziomu kondycji finansowej .....	92
4. Niehierarchiczna typologia gmin pod względem struktury kondycji finansowej .....	99
4.1. Założenia metodyczne niehierarchicznego grupowania gmin .....	99
4.2. Charakterystyka typów gmin pod względem struktury kondycji finansowej .....	100

5. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. . . . .	113
5.1. Wybrane dylematy definicyjne i operacyjne pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego . . . . .	113
5.2. Charakterystyka przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . . . .	125
6. Charakterystyka współzależności kondycji finansowej i rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. . . . .	132
6.1. Formalna identyfikacja zależności między wymiarami kondycji finansowej a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. . . . .	137
6.2. Charakterystyka relacji między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a wskaźnikami finansowymi opisującymi kondycję finansową . . . . .	139
Zakończenie. . . . .	147
Literatura . . . . .	154
Aneksy . . . . .	168
Aneks 1. Tabela korelacyjna zmiennych empirycznych kondycji finansowej (korelacja Pearsona). . . . .	168
Aneks 2. Rozkład przestrzenny wartości wskaźników empirycznych kondycji finansowej gmin w Polsce. . . . .	170
Aneks 3. Rozkłady przestrzenne wybranych cech społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich . . . . .	189
Aneks 4. Statystyki opisowe wskaźników empirycznych kondycji finansowej . . . . .	193
Aneks 5. Wykaz wskaźników empirycznych wykorzystanych w badaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. . . . .	194
Aneks 6. Tabela korelacyjna zmiennych empirycznych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (korelacja Pearsona). . . . .	196
Aneks 7. Rozkłady przestrzenne miar syntetycznych składowych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . .	198
Indeks nazwisk. . . . .	204
Spis rysunków . . . . .	208
Spis tabel. . . . .	209

## Wprowadzenie

Gminy coraz częściej sięgają po zewnętrzne źródła finansowania, aby realizować zadania publiczne. Niepokojący wzrost zadłużenia wielu jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich latach związany był nie tylko z finansowaniem inwestycji prorozwojowych, lecz także z koniecznością zrównoważenia wydatków bieżących instrumentami dłużnymi. Wydatki pokrywane ze środków pochodzących na przykład z kredytów i pożyczek mają różne konsekwencje. Z jednej strony mogą stanowić dźwignię finansową dla gmin, zakłada się bowiem, że w przyszłości przyniosą im wymierne korzyści ekonomiczne. Z drugiej strony przeznaczanie zaciągniętego zadłużenia na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania lub, co gorsza, na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek przyczynia się do pojawienia się ryzyka niewypłacalności jednostki samorządu lokalnego. Ryzyko, jakie ponoszą pożyczkodawcy w związku z udzielaniem kredytów i pożyczek gminom, jest stosunkowo niskie, w świetle prawa bowiem nie mogą one ogłosić upadłości<sup>1</sup>. Tym samym spłata zadłużenia ostatecznie gwarantowana jest przez skarb państwa.

Efekt zadłużenia może być jednak różny. O najbardziej zadłużonej gminie Ostrowice (według stanu na koniec czerwca 2017 r. dług wynosi ok. 43 mln zł, co stanowi 437% jej dochodu) mówi się od kilku lat. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej wezwał zarząd gminy do przygotowania i realizacji programów naprawczych, a w 2017 r. wprowadzono tam zarząd komisaryczny, który ma ustać z końcem października 2018 r. Dnia 5 lipca 2018 r. sejm uchwalił „specustawę” o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice, zgodnie z którą Rada Ministrów w drodze rozporządzenia zniesie gminę i ustali granice gminy lub gmin, do których włączony zostanie jej dotychczasowy obszar<sup>2</sup>. Ma się to stać 1 stycznia 2019 r. po wymaganych konsultacjach w zainteresowanych gminach. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy kolejne zadłużone gminy – by pozostać już w województwie zachodniopomorskim (według stanu z 2017 r.) – na przykład Rewal, Dziwnów, Bielice, Karlino, podzielą losy Ostrowic. Odpowiedź na to pozostaje otwarta. Jako że doświadczenia z przeszłości są skarbcem wiedzy na przyszłość, zastanówmy się, czy gminy oraz Regionalne Izby Obrachunkowe powinny dysponować instrumentem pomiaru kondycji finansowej,

---

<sup>1</sup> Znajduje to potwierdzenie w regulacji ustawy z 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz.U. 2003 Nr 60, poz. 535 ze zmianami) – wśród podmiotów, których upadłości nie można ogłosić, ustawodawca wymienił jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim* (Dz.U., poz. 1432).



który szerzej niż wskaźnik indywidualnego zadłużenia<sup>3</sup> oceniałby stan i strukturę finansów samorządu lokalnego.

Decentralizacja zadań publicznych obliguje władze gmin do prowadzenia polityki finansowej, która zapewnia ciągłość i wysoką jakość usług świadczonych na rzecz społeczności lokalnej. Polityka ta ma bezpośredni wpływ na sytuację finansową samorządu, od której zależą wiarygodność finansowa gminy wobec jej obecnych i przyszłych wierzycieli oraz poczucie bezpieczeństwa egzystencjalnego jej mieszkańców. Posiadane zasoby finansowe są podstawą działania gminy oraz warunkiem realizacji przez nią zadań ustawowych, związanych m.in. z rozwiązywaniem lokalnych problemów społecznych, a także podejmowaniem efektywnych i innowacyjnych działań ściśle wynikających z potrzeb jej mieszkańców. Samorząd z definicji gwarantuje realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, jednak stopień zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej nie jest jednakowy w zróżnicowanej przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju. Potencjalne pojawienie się problemów finansowych gminy może zaburzyć jej zdolność do zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług publicznych i regulowania zobowiązań finansowych. W interesie społecznym leży zatem monitorowanie kondycji finansowej każdej jednostki samorządowej. Algorytm jej pomiaru mógłby stanowić element systemu wczesnego ostrzegania w celu eliminacji sytuacji kryzysowej czy poprawy trudnej sytuacji finansowej gminy.

Zainteresowanie problematyką pomiaru kondycji finansowej wynika także z toczącej się w Polsce dyskusji nad rewizją instrumentu redystrybucji środków publicznych w formie subwencji równoważącej w celu wyrównywania dysproporcji rozwojowych (tak zwanego janosikowego)<sup>4</sup>. Kolejny argument, który zachęca do podjęcia tego typu badań, to możliwość weryfikacji wątpliwości związanych z często wyrażanymi poglądami dotyczącymi borykania się samorządów lokalnych z problemem „szczupłych” środków finansowych, niezbędnych do kreowania rozwoju lokalnego (Mirowska-Łoskot 2017; Berezniński 2017). Zatem relacja pomiędzy różnymi aspektami finansów lokalnych pokazuje z jednej strony złożoność materii, jaką jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej możliwości gminy

---

<sup>3</sup> Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów stanowi powszechnie przyjęte określenie dla reguły limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w tym gmin). Obowiązuje on wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, począwszy od 2014 r. Zgodnie z nim w danym roku budżetowym stosunek spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące względem dochodów budżetu ogółem (szerzej: *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm., art. 243).

<sup>4</sup> Dyskusja dotycząca „janosikowego” (to jest wpłat do budżetu państwa przeznaczonych na część regionalną subwencji ogólnej) ukierunkowana jest na zniesienie istniejącego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego głównie dla województw, powoduje on bowiem deficyt budżetowy i nadmierne zadłużanie się. Rozważania dotyczące sytuacji finansowej województw skłaniały również do analizy sytuacji finansowej na poziomie powiatów i gmin, na którym mechanizm redystrybucji regionalnej subwencji ogólnej jest podobny.

w zakresie kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego i docelowo podnoszenia jakości życia na jej terenie.

W świetle tych rozważań zasadniczym zadaniem, które postawili sobie autorzy opracowania, jest rozpoznanie przestrzennego zróżnicowania poziomu kondycji finansowej gmin w Polsce. Oczywiście niezbędne jest wypracowanie koncepcji pomiaru kondycji finansowej gmin<sup>5</sup>, co stanowić będzie wartość aplikacyjną badań. Z powyższym powiązana jest także potrzeba identyfikacji relacji zachodzących pomiędzy wymiarami kondycji finansowej samorządów gminnych. Pozwoli to na realizację głównego celu pracy, jakim jest określenie powiązań między poziomem kondycji finansowej gmin a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

Publikacja w zasadniczej części koncentruje się na ocenie stanu i struktury kondycji finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce. Chociaż jednostkami podlegającymi analizie są gminy, to badane są one przez pryzmat specyfiki obszarów wiejskich. W przeciwieństwie do miast obszary wiejskie wyróżniają: rozproszona działalność społeczna i gospodarcza, mniej zróżnicowane struktury społeczne i gospodarcze, będące konsekwencją ich mniejszej konkurencyjności, oraz mniejsza dostępność do dóbr i usług, zwłaszcza publicznych. Tę specyfikę opisują liczne badania realizowane w IRWiR PAN (w tym *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* opracowywany przy wsparciu Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej). Badania finansów lokalnych muszą jednak uwzględnić część miejską gmin miejsko-wiejskich. Jest to związane przede wszystkim z brakiem możliwości potraktowania rozłącznie finansów lokalnych dla części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich. Dlatego obiektem prowadzonych badań są 2174 gminy wiejskie i miejsko-wiejskie zgodnie z podziałem administracyjnym Polski (na 2015 r.). Dane statystyczne pochodzą z bazy szesnastu Regionalnych Izb Obrachunkowych, Ministerstwa Finansów oraz Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Okres badania obejmuje pierwszą połowę obecnej dekady.

Przedmiot badań dotyczy kondycji finansowej gmin. W pracy rozpatrywana jest ona przez pryzmat jej wielowymiarowego charakteru. W ramach prowadzonych badań zaproponowano eksplikacyjną i operacyjną definicję badanego zjawiska. Skonstruowano indeks kondycji finansowej gmin (*financial condition index* – FCI), który posłużył do oceny jej poziomu i struktury oraz analizy przestrzennego zróżnicowania. Osiągnięcie celu głównego wymagało oceny również poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Pogłębiona kwerenda pozwoliła na adaptację istniejących już badań; wykorzystano wyniki realizowanego w IRWiR PAN ze środków NCN grantu Nr N N114 207634: *Determinanty zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Problem realizacji polityki spójności w skali regionalnej a spójność czy polaryzacja wewnątrzregionalnych*

---

<sup>5</sup> Zaprezentowana w niniejszej pracy propozycja opracowana została na bazie dotychczasowego dorobku naukowego w zakresie analizy finansowej jednostek samorządu lokalnego oraz przy wykorzystaniu baz danych pozostających w zasobach Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

*układów lokalnych. Regionalne centra rozwoju a kształtowanie się obszarów peryferyjnych w koncepcji rozwoju regionalnego polityki spójności.* Za wyborem tego opracowania przemawiały dwa kluczowe argumenty: (1) finanse samorządu lokalnego potraktowane tam zostały jako czynnik (warunek) rozwoju społeczno-gospodarczego, dzięki czemu ujęto je rozłącznie wobec pomiaru jego poziomu, a to pozwala uniknąć błędu *idem per idem* w badaniach współzależności zjawisk, (2) badania oparte są na pełnym zbiorze gmin (obszarów wiejskich) w Polsce.

Adekwatnie do głównego celu pracy podstawowe pytanie badawcze brzmiało: „Czy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest współzależny z poziomem kondycji finansowej gmin w Polsce?”. Jako że praca ma przede wszystkim charakter empiryczny, w pierwszej kolejności eksploracji poddano następujące problemy badawcze:

- (1) Jaki jest rozkład przestrzenny poziomu kondycji finansowej gmin w Polsce?
- (2) Które elementy kondycji finansowej gmin w największym stopniu wyjaśniają jej poziom?
- (3) Jakie typy gmin o podobnej strukturze kondycji finansowej występują w Polsce?  
Jaka jest charakterystyka tych typów?

Zdając sobie sprawę, że istnienie różnic w rozwoju obszarów wiejskich jest zjawiskiem obiektywnym, natomiast ich pomiar jest obciążony subiektywizmem, sprawdzeniu poddano poniższe hipotezy badawcze:

- (1) Poziom kondycji finansowej gmin jest tym silniejszy, im wyższy jest poziom samodzielności finansowej gmin.
- (2) Korzystną wypłacalność budżetową samorządy gminne uzyskują w warunkach zarówno niskiej, jak i wysokiej samodzielności finansowej.
- (3) Względnie wysokie transfery publiczne równoważą budżety gmin o najniższej kondycji finansowej.
- (4) Spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej gmin poziom samodzielności finansowej wykazuje najwyższą współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

Centralną tezę pracy zawarto w sformułowaniu: poziom zarówno rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i kondycji finansowej gmin wykazuje współzależność, a jej stopień odznacza się zróżnicowaniem przestrzennym.

Przyjęte cele i problematyka badawcza mają swoje odzwierciedlenie w strukturze pracy. Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów, wprowadzenia i podsumowania. Pierwszy rozdział ma charakter przeglądowy. Wprowadza czytelnika w tematykę gospodarki finansowej, finansów gminy oraz kondycji finansowej. Skoncentrowano się w nim przede wszystkim na przeglądzie wybranych definicji kondycji finansowej oraz wpływających na nią czynników. Opisano wykorzystane w pracy teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwowego Johna Maynarda Keynesa, będące punktem wyjścia rozważań na temat kondycji finansowej, oraz koncepcję rdzenia i peryferii Johna Friedmanna zaadaptowaną na potrzeby wyjaśniania rozkładu przestrzennego kondycji finansowej i szukania w nim analogii do zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

W rozdziale 2 zaprezentowano różne metody oceny kondycji finansowej samorządów lokalnych. Na podstawie studium literatury przedmiotu zidentyfikowano dwa zasadnicze podejścia do tego zagadnienia. Pierwsze oparte jest wyłącznie na analizie wskaźnikowej i interpretacji uzyskanych wyników. Drugie z kolei koncentruje się na konstrukcji wielozmiennych indeksów (mierników syntetycznych), których istotnym walorem jest możliwość praktycznego zastosowania w ocenie.

Rozdział 3 obejmuje operacjonalizację kondycji finansowej oraz charakterystykę zmienności przestrzennej jej wymiarów. Na początku rozdziału opisano przyjętą metodę badawczą tej części pracy. Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu (przeprowadzonego w rozdziale 1 i 2) został zbudowany model pomiaru kondycji finansowej gmin, oparty na dziewiętnastu empirycznych wskaźnikach finansowych, które zostały pogrupowane w pięć wymiarów. Po uwzględnieniu kryteriów formalnych i merytorycznych przyjęto, że na pojęcie kondycji finansowej składać się będą: wypłacalność budżetowa, samodzielność finansowa, uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej, wypłacalność w zakresie zobowiązań i stopień finansowania usług publicznych. Analizie przestrzennego zróżnicowania poddano również poziom każdego z wymiarów kondycji finansowej.

Rozdział 4 rozpoczyna się opisem metodyki badawczej dotyczącej niehierarchicznej klasyfikacji, na podstawie której wyróżniono i scharakteryzowano pięć typów gmin podobnych pod względem wymiarów kondycji finansowej. Ostatecznie skonfrontowano wyniki badań poziomu kondycji finansowej (rozdział 3) z typami gmin cechującymi się określoną strukturą finansów samorządu lokalnego.

W rozdziale 5 dokonano przeglądu badań na temat rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Przywołano wyniki analizy przestrzennego zróżnicowania jego poziomu, przeprowadzone we wspomnianym wyżej projekcie pod kierownictwem Moniki Stanny. Badanie to wykorzystano w rozdziale 6.

Rozdział 6 koncentruje się na badaniu współzależności między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem kondycji finansowej, a także jej wymiarami. Poszerzono badania o poszukiwanie istotnych statystycznie wskaźników finansowych, które wyjaśniają poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Dodajmy, że przedstawione w opracowaniu zależności nie są uniwersalne, zwłaszcza pod względem siły oddziaływania; należy je traktować jako prawdziwe w odniesieniu do przyjętych warunków: konkretnego czasu, konkretnego obszaru i uznanych założeń.

\* \* \*

Niniejsza praca wypełnia występującą w literaturze przedmiotu lukę badawczą w zakresie relacji między poziomem kondycji finansowej a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem ich zmienności w przestrzeni. W ten sposób wpisuje się w badania z zakresu ekonomii przestrzennej. Ekonomia przestrzenna jest młodą specjalizacją, która koncentruje się na zrozumieniu związków przestrzennych zachodzących między jednostkami terytorialnymi (tu gminami) a mechanizmami rządzącymi współczesną gospodarką. Tłumaczy ona występujące zróżnicowanie

przestrzenne zjawisk gospodarczych poprzez niejednorodność towarzyszących im warunków historycznych, społecznych, kulturowych, a także politycznych.

Autorzy zdają sobie sprawę z wyzwań i niedoskonałości założonej analizy oraz trudności, jakie napotkali w trakcie realizacji badań. Wiążą się one między innymi ze zmianami przepisów prawa dotyczących systemu dochodów, zakresu zadań wypełnianych przez gminę, sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości urzędów statystycznych. Do istotnych problemów w badaniach przestrzenno-czasowych (wskaźniki gminne są wyliczane dla zmiennych trzyletnich) można zaliczyć: zmiany w podziale administracyjnym (na przykład przekształcenie gminy z wiejskiej w miejsko-wiejską czy powstanie nowych gmin), zmiany w poziomie cen towarów i usług (w odniesieniu do siły nabywczej wydatkowanych środków publicznych), zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej, zdarzenia o charakterze losowym. Pozostaje zatem wyrazić nadzieję, że zaproponowana w pracy definicja kondycji finansowej oraz pełna kwantyfikacja tego pojęcia stanowi przyczynek do rozstrzygnięć potencjalnego sposobu monitorowania stanu i struktury finansów każdej jednostki samorządowej.

W tym miejscu autorzy składają podziękowania koleżankom i kolegom z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu za cenne spostrzeżenia, którymi dzielili się z nami podczas długich merytorycznych dyskusji. Podziękowania również kierujemy do osób, które okazały życzliwość w trakcie zbierania danych, w szczególności Pani Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyny Wróblewskiej, Pani Zastępcy Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyny Hanus, wszystkich Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych w Polsce za wyrażenie zgody na udostępnienie danych oraz Pani Lidii Huzarewicz i Pana Wojciecha Kańczugi za ich przygotowanie. Chcielibyśmy wyrazić wdzięczność również burmistrzom/wójtom/sekretarzom kilku gmin, w których mieliśmy okazję sprawdzić i omówić zasadność przyjętych założeń. Na zakończenie pragniemy podziękować Pani Profesor Marii Kosek-Wojnar i Panu Profesorowi Grzegorzowi Ślusarzowi za pomocne uwagi recenzenckie, które udoskonaliły treść oddawanej do rąk Czytelnika książki.

# 1. Kondycja finansowa samorządu lokalnego jako podstawa oceny gospodarki finansowej gmin

## 1.1. Funkcjonowanie gospodarki finansowej samorządu gminnego

W Polsce ramy dla funkcjonowania gospodarki finansowej samorządu terytorialnego wyznaczają regulacje prawne takie jak Konstytucja RP (1997) i *Ustawa o finansach publicznych* (2009). Z kolei zakres działalności samorządu gminnego regulują: *Ustawa o samorządzie gminnym* (1990) oraz Europejska karta samorządu terytorialnego (1985).

Podstawą funkcjonowania samorządu lokalnego jest zdolność generowania dochodów oraz umiejętność i możliwość pozyskania przychodów niezbędnych do finansowania potrzeb społeczności lokalnej. W Europejskiej karcie samorządu terytorialnego (art. 9) określono prawo do wystarczających własnych zasobów finansowych oraz swobody dysponowania nimi. Ponadto zaznaczono, że zasoby finansowe wspólnot lokalnych powinny być proporcjonalne do kompetencji, a zatem zadań wykonywanych przez samorząd. Podobna regulacja znajduje się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997), która w art. 167 zapewnia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (JST) odpowiedni do przypadających im zadań udział w dochodach publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego to województwa (poziom regionalny), powiaty i gminy (poziom lokalny). Z punktu widzenia gmin istotne znaczenie ma gwarancja określająca, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji gminy następują wraz z odpowiednimi zmianami w zakresie dostarczania i redystrybucji środków niezbędnych na ich finansowanie (Jastrzębska 2012).

Reaktywacja samorządu gminnego w okresie przemian ustrojowych skutkowałą pojawieniem się problemów związanych z adekwatnością finansowania jego działalności oraz gospodarnością zarządzania środkami publicznymi. W tym kontekście zdaniem Kaliny Kunowskiej (2011, s. 114) można mówić o **gospodarce finansowej gminy**, która powinna być ukierunkowana na prawidłowe wykonywanie zadań własnych oraz zadań zleconych jednostkom samorządu lokalnego. Z kolei należyta realizacja zadań uwarunkowana jest zarządzaniem finansami, rozumianymi jako proces kompleksowego zarządzania zasobami finansowymi gminy (Jastrzębska 1999, s. 8). Proces ten ma na celu realizację polityki finansowej władz gmin, kontrolowanie oraz weryfikowanie stopnia wykorzystania zasobów finansowych, jak również ocenę efektów podjętych działań.

Definiując gospodarkę finansową gminy, należy wyjść od pojęcia bardziej ogólnego, jakim jest gospodarka finansowa, będąca zespołem działań i czynności



związanych z pozyskiwaniem, lokowaniem i wydatkowaniem środków pieniężnych przez JST. Obejmuje ona planowanie, wykonywanie i kontrolę operacji pieniężnych (Rup 2013, s. 7). Tak rozumiana gospodarka finansowa ma wyraźne odniesienie podmiotowe, warunkiem koniecznym jej funkcjonowania jest bowiem istnienie podmiotu gospodarczego operującego środkami pieniężnymi (Jastrzębska 2012, s. 46). Skupiając się na sektorze finansów publicznych w Polsce, możemy mówić o czterech typach podmiotów: państwo, województwo, powiat i gmina.

Na poziomie lokalnym gospodarka finansowa gminy obejmuje wszystkie czynności związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych przez jej organy<sup>1</sup> (w tym przez jednostki organizacyjne gminy<sup>2</sup>) i związki gmin w celu realizacji ich zadań i funkcji. Do czynności, o których mowa w niniejszej definicji, należą: planowanie operacji gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, wykonywanie tych operacji i kontrola ich przebiegu oraz wyniku. Organy gminy oraz jej jednostki organizacyjne rozumiane są jako podmioty samorządowej gospodarki finansowej. Z kolei za przedmiot uznaje się strumienie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Jastrzębska 2012, s. 45–46). Wielu autorów przyjmuje podobną definicję lokalnej gospodarki finansowej (por. Brzozowska i inni 2013; Filipiak 2009; Motek 2006; Jastrzębska 2012; Rup 2013; Drewniak 2012). Sposób pojmowania gospodarki finansowej samorządu gminnego, jej relacji z systemem finansów publicznych oraz samego pojęcia „finanse gminy” wymaga pewnego usystematyzowania (zob. rysunek 1.1).



Rysunek 1.1. Zakres pojęcia gospodarki finansowej gminy

Źródło: opracowanie własne.

<sup>1</sup> Organami gminy są: rada gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz wójt (organ wykonawczy w gminach wiejskich), burmistrz (organ wykonawczy w gminach miejsko-wiejskich) lub prezydent miasta (organ wykonawczy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich powyżej 100 000 mieszkańców) (*Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 11).

<sup>2</sup> W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Jednostkami organizacyjnymi gminy mogą być na przykład: szkoły, biblioteki, ośrodki kultury, zakłady budżetowe i tym podobne (*Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 9).

Gospodarka finansowa, jako termin szerszy od pozostałych, różni się od wspomnianych pojęć eksponowanym akcentem podmiotowym oraz działaniami związanymi z przygotowaniem operacji pieniężnych, mianowicie dokonaniem wyboru źródeł gromadzenia dochodów i kierunków wydatków, wielkości i formy gromadzenia rezerw pieniężnych, sposobu realizacji rozliczeń pieniężnych, a także działalnością organizatorską w postaci tworzenia zespołów ludzi, których zadaniem ma być wykonywanie operacji pieniężnych oraz ustalenie zakresu czynności poszczególnych pracowników, zasad współdziałania między nimi, odpowiedzialności itp. (Jaworski 1991, s. 137; Jastrzębska 2012, s. 45–46).

Funkcjonowanie gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach administracji dało podstawę dla tworzenia się przepisów prawa, które opisują zasady działania oraz kompetencje podmiotów na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. W tym kontekście można mówić o funkcji regulacyjnej gospodarki finansowej, której odzwierciedleniem jest system finansów publicznych (w tym finansów gminy). Przez system finansów samorządu gminnego należy rozumieć ogół instytucji prawnych i instrumentów finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych przez organy gminy w celu wypełnienia ich funkcji oraz realizacji zadań (Borodo 2011, s. 19).

Terminem, którego zakres pojęciowy uznaje się za najwęższy, są finanse gminy, rozumiane jako procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych (Dylewski i inni 2006, s. 47; Jastrzębska 2012, s. 36). Z kolei w ujęciu statycznym utożsamiane są z zasobami pieniężnymi (środkami publicznymi), będącymi w dyspozycji gmin, w tym ich związków i porozumień, oraz operacjami w ramach tych zasobów, jak również normami prawnymi, które je regulują (Gaudemet, Molinier 2000; Jastrzębska 2012, s. 36).

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność w sposobie definiowania takich terminów jak: finanse publiczne, gospodarka finansowa czy system finansów samorządowych, które stanowią punkt wyjścia dla rozważań prowadzonych w niniejszej pracy (por. Ruśkowski 2000; Chojna-Duch 2001; Wójtowicz 2002). Przykładem są badania Pawła Motka (2006, s. 18), który przyjmuje, że gospodarka finansowa jest pojęciem węższym od finansów publicznych.

Krystyna Brzozowska (i inni 2013, s. 9), Eugeniusz Wojciechowski (2012, s. 234) oraz Bogdan Klepacki i Barbara Kusto (2009, s. 127) uznają, że gospodarka finansowa gminy determinuje rozwój różnych dziedzin gospodarki, a stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego. Oznacza to, że przez pryzmat finansów szczebla samorządowego można dokonać oceny funkcjonowania jednostki terytorialnej i jej możliwości rozwojowych.

Bazą dla oceny stanu finansów gminy jest **budżet**, czyli roczny plan finansowy (Hellich 2000, s. 16), na podstawie którego prowadzona jest gospodarka środkami finansowymi w ramach klasyfikacji budżetowej (Owsiak 2005, s. 144). Budżet gminy stanowi swego rodzaju prezentację programu działania władz lokalnych. Według Anny Harańczyk (2010, s. 82) „jest [on] praktycznym wyrazem celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, które przekształcono w konkretne, liczbowo



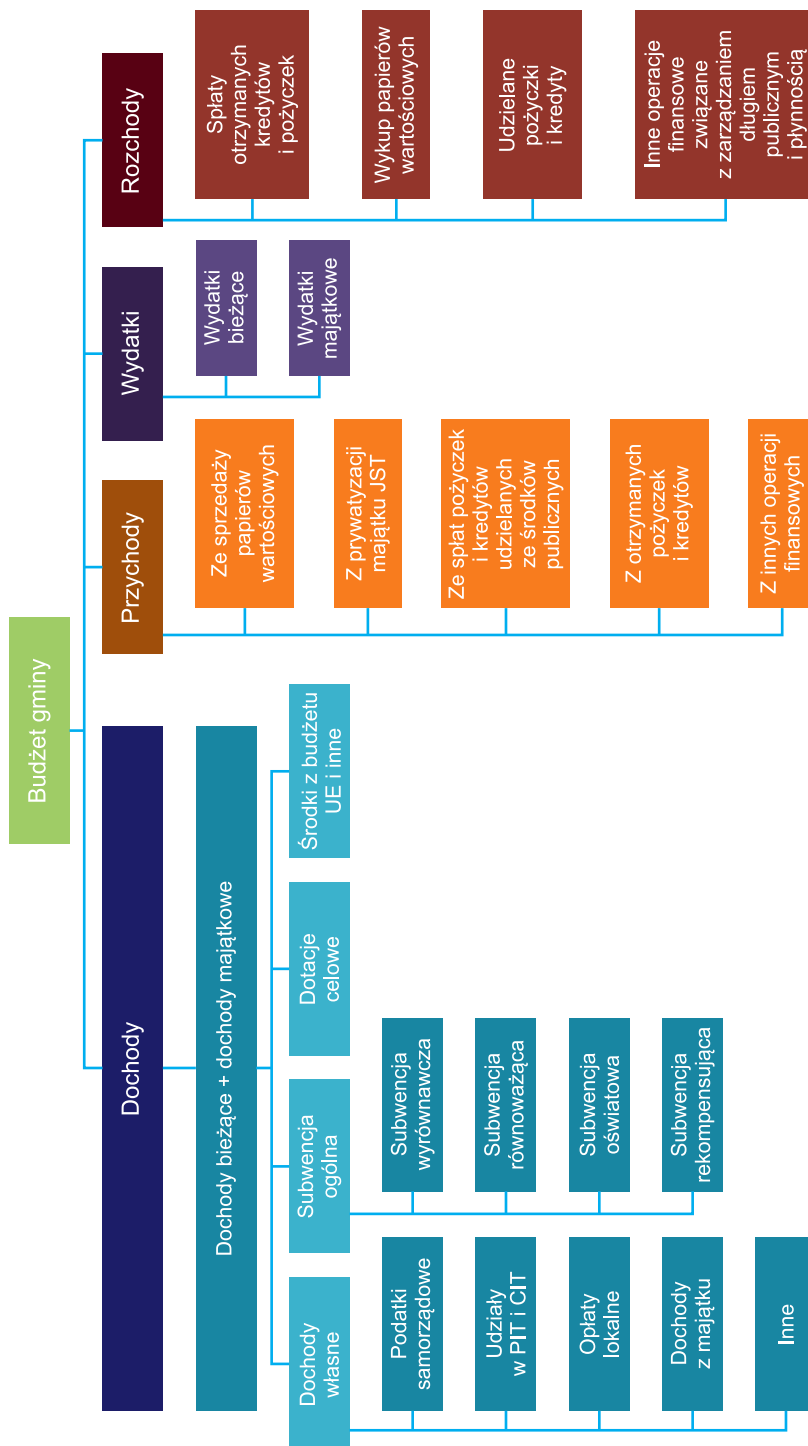
wyrażone zadania”. W budżetach samorządów gminnych odzwierciedlenie znajdują lokalne zadania o charakterze gospodarczym (w tym inwestycyjne), społecznym (na przykład ochrona zdrowia, oświata) oraz kulturowym (w tym ochrona dziedzictwa kulturowego) (Drewniak 2012, s. 124–125).

W art. 211 *Ustawy o finansach publicznych* (2009) pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) rozumiane jest jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Zapisano również, że podstawą gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu i załączników. Cała procedura budżetowania jest opisana w *Ustawie o finansach publicznych* (2009) oraz wielu publikacjach z zakresu finansów publicznych (między innymi: Owsiak 2005, 2009; Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006).

Złożoną strukturę budżetu gminy we względnie uproszczony sposób przedstawiono na rysunku 1.2. Za podstawę wyszczególnionych elementów finansów lokalnych przyjęto przepisy określające stosunki finansowe między państwem i gminą. W części dotyczącej dochodów oprócz podziału na bieżące i majątkowe określa się następujące podstawowe kategorie klasyfikacji budżetowej dochodów: dochody własne, subwencje i dotacje oraz środki pochodzące z budżetu UE. Merytoryczne aspekty dochodów gmin są szeroko opisywane w literaturze przedmiotu (Owsiak 2005; Kosek-Wojnar, Surówka 2007; Stępień 2006; Patrzalek 2010; Dylewski i inni 2006; Markowska-Bzducha 2005; Glumińska-Pawlic 2003; Harańczyk 2010; Kosek-Wojnar 2017).

W klasyfikacji budżetowej dochodów zastosowanie znajduje istotny ich podział – również wyszczególniony na rysunku 1.2. – na dochody bieżące i majątkowe. Do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i świadczenia publiczne przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Należą do nich takie kategorie, które możemy zaliczyć do dochodów własnych, subwencji, dotacji celowych czy środków z budżetu Unii Europejskiej. Dochody generowane z pozostałych źródeł to dochody bieżące. Kategorie te są o tyle ważne, że ustawowo zapisano, iż wszystkie wydatki bieżące samorządy powinny pokrywać dochodami bieżącymi (*Ustawa o finansach publicznych...* 2009). W związku z tym dochody majątkowe muszą stanowić kluczowe źródło finansowania wydatków inwestycyjnych.

**Dochody własne** cechuje to, że są generowane ze źródeł znajdujących się na terenie działania gminy, przekazane są do jej dyspozycji w całości i bezpośrednio z mocy prawa oraz pochodzą ze źródeł, na które organy samorządu gminnego mogą wywierać faktyczny wpływ, na przykład przez określenie ich skali (Denek i inni 2001, s. 159; Kotlińska 2009, s. 145). Na mocy ustawy do dochodów własnych zaliczamy również udziały w PIT i CIT (*Ustawa o dochodach jednostek...* 2003), jednakże wielu autorów wyróżniło je jako dodatkową kategorię dochodów o charakterze wyrównawczym (zob. Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 71–72), ponieważ dochody własne z istoty nie powinny podlegać ograniczeniom ze strony państwa (zob. szerzej: Chojna-Duch, Kornberger-Sokołowska 1998, s. 8; Swianiewicz 2004, s. 29–31; Harańczyk 2010, s. 106–107; Kosek-Wojnar 2004, s. 13; Surówka 2013, s. 64–66). Podstawowe kategorie dochodów własnych przedstawiono w tabeli 1.1.



Rysunek 1.2. Schemat struktury budżetu gminy

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1.1. Podstawowe źródła dochodów własnych oraz podstawy prawne odpowiednio je regulujące

<b>Kategoria</b>	<b>Rodzaj dochodu</b>	<b>Podstawa prawna</b>	
Podatki samorządowe	od nieruchomości	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
	od środków transportowych	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
	od posiadania psów	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
	od spadków i darowizn	<i>Ustawa o podatku od spadków...</i> 1983	
	rolny	<i>Ustawa o podatku rolnym</i> , 1984	
	leśny	<i>Ustawa o podatku leśnym</i> , 2002	
Opłaty lokalne	od działalności gospodarzej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	<i>Ustawa o zryczałtowanym podatku...</i> 1998	
	eksploatacyjna	<i>Ustawa – Prawo geologiczne...</i> 2011; <i>Ustawa o dochodach jednostek...</i> 2003	
	miejscowa	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> , 1991	
	adiacenccka	<i>Ustawa o opłacie skarbowej</i> , 2006	
	za użytkowanie wieczyste	<i>Ustawa o opłacie skarbowej</i> , 2006	
	skarbowa	<i>Ustawa o opłacie skarbowej</i> , 2006	
	targowa	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
	parkingowa	<i>Ustawa o dochodach jednostek...</i> 2003	
	koncesyjna	<i>Ustawa o dochodach jednostek...</i> 2003	
	Dochody ze sprzedaży majątku	sprzedaży mienia	<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991
prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
najmu i dzierżawy		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
sprzedaży akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
dywidend		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
wpłat z leasingu		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
w postaci odsetek od środków zgromadzonych na kontach bankowych		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	
z lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych		<i>Ustawa o podatkach i opłatach...</i> 1991	

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin oraz generowanych przez nie dochodów własnych w polskim systemie finansów samorządowych wypracowano mechanizm wyrównywania możliwości finansowych, mianowicie subwencje i dotacje (więcej zob. Swianiewicz 2004, s. 98–125). **Subwencja ogólna** to nieodpłatna i bezzwrotna pomoc finansowa udzielana przez państwo na podstawie zobiektywizowanych kryteriów. W systemie dochodów samorządowych odgrywa ona podwójną rolę. Po pierwsze jest źródłem środków na finansowanie zadań samorządowych z dziedziny oświaty, po drugie służy finansowemu wsparciu słabszych ekonomicznie gmin, przy czym przeważająca część przekazywanych subwencji pozwala na realizację pierwszej z wymienionych funkcji (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006, s. 569–570). Subwencja ogólna otrzymywana przez gminy składa się z kilku części, których wartość jest odmiennie kalkulowana. Są to: część wyrównawcza<sup>3</sup>, którą stanowi suma kwoty podstawowej<sup>4</sup> i uzupełniającej<sup>5</sup>, część równoważąca<sup>6</sup> oraz część oświatowa.

W budżecie państwa tworzona jest rezerwa subwencji ogólnej, która następnie przekazywana jest gminie jako uzupełnienie subwencji. Podział subwencji na części w żadnym stopniu nie rozstrzyga o przeznaczeniu kwot uzyskanych przez gminy z subwencji ogólnej. Nie istnieje żaden formalnoprawny związek między przyznaną danej jednostce subwencją ogólną a uchwalonymi w budżecie gminy wydatkami, na przykład na oświatę (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006; Dylewski i inni 2006). Wynika to z istoty subwencji ogólnej, która przekazywana jest gminie bez wskazania celu, na jaki powinna zostać wydana.

Oprócz subwencji gminy otrzymują **dotacje celowe** z budżetu państwa, które przeznaczone są na zadania zlecone z mocy ustaw, zadania zlecone z mocy porozumień z organami administracji rządowej oraz na dofinansowanie zadań własnych.

---

<sup>3</sup> Podstawą do ustalenia wysokości kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej dla gmin jest wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca wyliczany na rok  $t$  (czas) z danych za rok  $t - 2$ , ponieważ w czasie gdy dokonywany jest podział subwencji, dane za rok  $t - 1$  nie są jeszcze znane.

<sup>4</sup> Kwota podstawowa subwencji wyrównawczej służy wspieraniu gmin o najmniejszych dochodach.

<sup>5</sup> Kwota uzupełniająca ma za zadanie rekompensować skutki wyższych wydatków gmin. Skierowana jest do tych gmin, które charakteryzują się pewnymi mierzalnymi cechami powodującymi, że poziom niektórych wydatków musi być w tych jednostkach wyższy niż przeciętny. Algorytm wyliczania kwoty uzupełniającej dla gmin bazuje na gęstości zaludnienia, kwota uzupełniająca ma bowiem wspierać te jednostki, które cechują niezależnie od władz gminy warunki powodujące występowanie wysokich wartości wydatków.

<sup>6</sup> Potocznie „janosikowe”. Kwota przeznaczona do rozdysponowania w ramach części równoważącej subwencji ogólnej pochodzi z wpłat do budżetu państwa, do których zobowiązane są gminy o relatywnie wysokich dochodach podatkowych. Wpłaty do budżetu państwa dokonywane są przez gminy, w których dochody podatkowe przeliczone na jednego mieszkańca przekraczają graniczny poziom wyrażony jako procent średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce. Obowiązek wpłat dotyczy gmin, w których dochody podatkowe na mieszkańca (wskaźnik G) są większe od 150% średniej krajowej.

Obecnie do kategorii dotacji celowych zaliczane są środki przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich<sup>7</sup>, które zgodnie z art. 3 ust. 3 *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* stanowią kategorię dochodów gminy. Warto podkreślić, że dotacje celowe, jak sama nazwa wskazuje, mają charakter celowy, a zatem przyznawane są na realizację konkretnego zadania. W sytuacji jego niezrealizowania z zasady kwota przyznanych środków powinna zostać zwrócona. Elżbieta Malinowska-Misiąg i Wojciech Misiąg (2006, s. 586) zwracają uwagę, że kwota przyznawanych dotacji ma często charakter arbitralny, a jednolity standard jej wyliczania jest rzadkością. Dodatkowo dotacje na realizację zadań własnych mają charakter pomocowy, a zatem stanowią pewnego rodzaju model dofinansowania zadań własnych.

Drugim elementem systemu finansów gminy prezentowanym na rysunku 1.2 są **wydatki**, których klasyfikacja jest równie zróżnicowana jak klasyfikacja dochodów (szerzej zob. Jastrzębska 2012, s. 135–140). Z punktu widzenia niniejszej pracy istotne są dwie. Pierwsza klasyfikacja charakteryzuje się tym, że za jej kryterium uznaje się charakter prawny, co pozwala na grupowanie wydatków gmin w odniesieniu do realizacji konkretnych zadań własnych (*Ustawa o samorządzie gminnym* 1990, art. 7) oraz zleconych. Druga dzieli wydatki według kryterium rodzajowego na bieżące i majątkowe (*Ustawa o finansach publicznych...* 2009, art. 236). **Wydatki bieżące** z zasady przeznaczone są na bieżące funkcjonowanie, na przykład prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urzędzeń, zakup materiałów, energii i innych mediów, wynagrodzenia wraz z pochodnymi i tym podobne. Z kolei celem **wydatków majątkowych** jest powiększenie majątku, a w szczególności działalność inwestycyjna samorządów (szerzej zob. Jastrzębska 2012, s. 137–138). System regulacji dotyczący wydatków samorządu lokalnego sformułowany jest w wielu ustawach, z których wynikają określone zadania gmin. Do ustaw tych należą między innymi: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* (1997), *Ustawa o systemie oświaty* (1991), *Ustawa o drogach publicznych* (1985) czy *Ustawa o pomocy społecznej* (2004).

Ostatnie dwa elementy systemu finansów gminy przedstawionego na rysunku 1.2 to **przychody** i **rozchody** utożsamiane z funkcjonowaniem długu i finansowaniem deficytu. Wiążą się one ze zwrotnymi metodami finansowania, takimi jak kredyty, pożyczki, obligacje samorządowe. Zagadnienia te regulowane są między innymi w *Ustawie o finansach publicznych* (2009) oraz przepisach *Prawa bankowego* (1997), *Kodeksu cywilnego* (1964) i *Ustawy o obligacjach* (2015). Przychody pozyskiwane są na rynku finansowym. Mają charakter zwrotny (ze względu na podany termin wymagalności), który określa umowa zawarta pomiędzy stronami

<sup>7</sup> Kategoria ta, określona jako paragrafy 200 i 620, zastąpiła dotację rozwojową, ujętą do 2009 r. w ramach dochodów jednostek samorządu terytorialnego; do 31 grudnia 2009 r. dotacje rozwojowe przekazywano bezpośrednio na rachunki budżetów samorządów województw, które następnie kierowały je na niższe szczeble, natomiast od początku 2010 r. samorzady otrzymywały środki europejskie w formie płatności z budżetu środków europejskich, środki stanowiące współfinansowanie krajowe zaś – w formie dotacji celowej.

danej transakcji. Kategoria przychodów rozpatrywana jest z punktu widzenia zasilenia budżetu w zwrotne zewnętrzne źródła finansowania, na przykład: wpływy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji i innych papierów wartościowych, ze spłaty wcześniej udzielonych pożyczek, z tytułu prywatyzacji majątku. Równolegle do kategorii przychodów funkcjonują rozchody, rozumiane jako wypływy środków pieniężnych z budżetu, wynikające ze spłaty kredytów, pożyczek, wykupu wcześniej wyemitowanych papierów wartościowych czy pożyczek udzielonych innym podmiotom. Istnieje również grupa zobowiązań, która nie jest zaliczana do przychodów budżetowych w rozumieniu *Ustawy o finansach publicznych*, na przykład leasing (szerzej zob. Dylewski i inni 2006, s. 71–99; Eteł, Popławski 2002, s. 13–156).

Przedstawione zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej JST służą zobrazowaniu przyjętego schematu myślenia, w którym **gospodarka finansowa gminy jako pojęcie najszersze obejmuje wszystkie czynności związane z planowaniem, organizacją, faktyczną realizacją oraz kontrolą w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez jej organy**. Podstawowy zakres tych czynności regulowany jest przez system finansów samorządowych, to jest instytucji i instrumentów prawno-finansowych, na podstawie których wyłoniono cztery podstawowe kategorie finansów gminy: dochody, wydatki, przychody i rozchody. Z kolei stan i struktura finansów najniższego szczebla administracji samorządowej stanowią bazę dla analizy kondycji finansowej gmin.

Ponieważ budżet gminy jest planem finansowym, nie może być bezpośrednim źródłem danych dla analizy stanu finansów gminy. W tym celu wykorzystywane są dane statystyczne, które pochodzą ze sprawozdania z wykonania budżetu gminy. Sprawozdanie z wykonania budżetu jest jednym z dokumentów stanowiących podstawę podjęcia przez radę gminy uchwały o udzieleniu absolutorium dla zarządu. Sposób sporządzania tego dokumentu określają przepisy rozdziału 5 *Ustawy z o finansach publicznych* (2009): *Tryb zatwierdzania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, i *Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (na przykład 2010; 2014, 2018). Sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki sporządzają organy gminy na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Uwzględniają one w szczególności kwestie dotyczące dochodów i wydatków gminy określonych tak jak w uchwale budżetowej (w tym informację dotyczącą stopnia ich wykonalności), zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 *Ustawy o finansach publicznych*, dokonane w trakcie roku budżetowego, oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Oprócz sprawozdania z wykonania budżetu gminy prowadzą sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych. Dotyczą one stanu zobowiązań i należności. Sprawozdania te również przygotowuje się na podstawie informacji pochodzących z ksiąg rachunkowych (Gąsiorek 2005, rozdział 3).

Sprawozdanie z wykonania budżetu oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych to nie jedyne źródło informacji na temat sytuacji finansowej jednostki szczebla lokalnego. Gminy zobligowane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych



oraz sporządzania sprawozdania finansowego składającego się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej. Mogą również sporządzać sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych oraz zmian w kapitale (funduszu) własnym<sup>8</sup> (szerzej zob. Winiarska, Kaczurak-Kozak 2013, s. 47–51).

Informacje dotyczące sytuacji finansowej prezentowane w bilansie obejmują wycenę aktywów<sup>9</sup> i pasywów<sup>10</sup>, strukturę finansową, płynność i wypłacalność. W dokumencie tym wykazuje się stan aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy. Wpływ na sytuację majątkową mają składniki aktywów, z kolei o sytuacji finansowej decydują zobowiązania i kapitał własny.

W gminie obowiązek sporządzenia skonsolidowanego sprawozdania finansowego jednostki samorządu gminnego ogranicza się tylko do skonsolidowanego bilansu. W tym celu stosuje się przepisy *Ustawy o rachunkowości* (Dz.U. 2018, poz. 395, 398, 650) – rozdział 6 z wyjątkiem art. 56, przepisy *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (2017) oraz *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 września 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania przez jednostki inne niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji skonsolidowanych sprawozdań finansowych grup kapitałowych* (2009). Bilans skonsolidowany gminy obejmuje bilanse jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, ZOZ-ów, instytucji kultury oraz innych jednostek, w zależności od kontroli sprawowanej przez gminę, na przykład spółek kapitałowych jako jednostek zależnych lub współzależnych. Dokument ten jest źródłem informacji na temat sytuacji finansowej i majątkowej gminy, która realizuje zadania własne na przykład za pośrednictwem jednostek budżetowych, takich jak urząd gminy, szkoła podstawowa, przedszkole, jak również innych podmiotów, w tym spółek prawa handlowego, których jest udziałowcem. Wszystkie gminy w Polsce mają obowiązek przygotowania i przesłania skonsolidowanego bilansu w formie elektronicznej do odpowiedniej Regionalnej Izby Obrachunkowej. Dane z bilansu skonsolidowanego

<sup>8</sup> Obowiązek sporządzania rachunku przepływów pieniężnych oraz zestawienia zmian w kapitale własnym mają gminy, jeśli w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdania finansowe, spełniły co najmniej dwa z następujących warunków: (1) średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób; (2) suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2,5 mln euro; (3) przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5 mln euro (*Ustawa o rachunkowości...*, art. 64).

<sup>9</sup> Aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych (*Ustawa o rachunkowości...*, art. 3).

<sup>10</sup> Pasywa to źródła finansowania majątku, które dzielą się na kapitały (fundusze) własne oraz kapitały (fundusze) obce, czyli wszelkie zobowiązania.

stanowią część opracowywanej na potrzeby Ministerstwa Finansów bazy danych niezbędnej do prowadzenia analizy finansowej wszystkich gmin w Polsce.

## 1.2. Kondycja finansowa – między teorią interwencjonizmu państwowego a teorią rozwoju regionalnego i lokalnego

Punktem wyjścia dla podejmowanych badań są teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwowego stworzone przez Johna Maynarda Keynesa (Owsiak 2005, s. 45–47; 2017, s. 74–75). Zdaniem tego uznanego ekonomisty, gospodarka kapitalistyczna nie może funkcjonować bez zakłóceń, które przejawiają się w postaci braku równowagi, niepełnego wykorzystania zdolności wytwórczych i bezrobocia. Główną przyczyną takiego stanu jest niedostateczna skłonność inwestycyjna prywatnych przedsiębiorców, która wiąże się z atrakcyjnością inwestycyjną obszaru oraz jego rozwojem społeczno-gospodarczym (Zarębski 2015, s. 63).

Gospodarka wedle Keynesa nie ma mechanizmu samoregulacji, co prowadzi do sytuacji kryzysu. Postulował on więc utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia dzięki inwestycjom, których celem powinno być przede wszystkim kreowanie popytu. Jeśli w gospodarce występuje zbyt słaba skłonność do inwestowania ze strony przedsiębiorstw, to państwo powinno zastosować taką politykę, która w zasadniczym stopniu stworzy bodźce do inwestowania w sferze prywatnego kapitału. Od strony dochodowej Keynes rekomendował obniżenie stopy podatkowej, ponieważ nadmierna jej wysokość ogranicza środki, które prywatni przedsiębiorcy skłonni są wykorzystać na cele inwestycyjne (Keynes 2012). Jak zauważa Maria Kosek-Wojnar (2012, s. 36), w głoszonej myśli podatkowej widać wyraźnie odchodzenie od neutralności państwa wobec procesów społeczno-ekonomicznych. Od strony wydatkowej Keynes proponował bowiem celowe finansowanie przez państwo inwestycji autonomicznych, które tworząc dodatkowe dochody, mają doprowadzić do pobudzenia prywatnych inwestycji indywidualnych. Przy tych zaleceniach uważał również, że środki pieniężne na pokrycie wydatków budżetowych niezbędnych w celu poprawy koniunktury mogą być finansowane deficytem budżetowym. Zatem uznawał za zasadne występowanie deficytu budżetowego, a tym samym pojawienie się długu publicznego (Kosek-Wojnar 2012, s. 37). Z kolei w dziedzinie polityki pieniężnej postulował utrzymanie niskich stóp procentowych, co przekłada się na niski koszt kredytu i w konsekwencji zwiększa skłonność do podejmowania decyzji inwestycyjnych przez prywatnych przedsiębiorców oraz zachęca do zwiększenia konsumpcji (Keynes 2012; Suchożebrski 2010, s. 180).

Keynes odrzucił głoszone przez neoklasyków zasady neutralności systemu podatkowego oraz małego i zrównoważonego budżetu. Jego koncepcja **interwencjonizmu państwowego** zmieniła rolę finansów publicznych. Głównymi narzędziami interwencji państwa w gospodarkę stały się instrumenty dochodowe (podatki, pożyczki) oraz wydatkowe (wydatki inwestycyjne, transfery publiczne). Ich celem jest pobudzenie efektywnego popytu w gospodarce (zgłaszanego przez wszystkie podmioty),



który w konsekwencji warunkuje rozwój inwestycji, a dzięki temu wzrost produkcji i spadek bezrobocia oraz łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego, między innymi przez stosowanie tak zwanych automatycznych stabilizatorów koniunktury (skale podatkowe) (szerzej zob. Owsiak 2005, 2009).

Teoria Keynesa wyjaśnia również paradoks niezrównoważonego budżetu. Jego istota polegała na tym, że w warunkach kryzysu spadają produkcja, dochód narodowy oraz dochody przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, co w konsekwencji powoduje zmniejszenie dochodów budżetowych państwa (w tym samorządów) z tytułu wpływów z podatków dochodowych i przychodowych. W związku z tym deficyt budżetowy jest naturalnym zjawiskiem w okresach kryzysów gospodarczych. Zgodnie z tą teorią w takiej sytuacji nie jest wskazane dążenie do równoważenia budżetu, lecz wręcz przeciwnie – wzrost deficytu w celu zwiększenia popytu, co ma się przyczynić do wyjścia z kryzysu. Konsekwencją deficytu budżetowego jest dług publiczny i w okresie kryzysu gospodarczego według Keynesa nie jest to zjawisko negatywne (Owsiak 2009, s. 55–56).

W następstwie rozwoju procesów decentralizacji władzy samorząd terytorialny stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Mając na uwadze fakt, że idea interwencjonizmu państwowego Keynesa odnosi się do poziomu krajowego, Andrzej Sztando (2000, s. 79) przez analogię tłumaczy, że decentralizacja władzy musi być więc traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu. Interwencjonizm lokalny, podobnie jak centralny, bazuje na ustawowo zagwarantowanych prawach podmiotowych. Pozwalają one władzom lokalnym posługiwać się zestawem instrumentów oddziaływania na struktury gospodarcze gminy (Sztando 2000, s. 85). Władze gminy dysponują narzędziami regulującymi uwarunkowania w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i pozostałych aspektów usług publicznych, podatków i opłat lokalnych, handlu, a także dostępności i wykorzystania mienia komunalnego<sup>11</sup>. Narzędzia te służą głównie realizacji zadań własnych. Warto jednak podkreślić, że aktywna postawa władz lokalnych w wielu gminach determinuje wykorzystanie dodatkowych instrumentów służących realizacji zadań fakultatywnych<sup>12</sup> (na przykład ograniczenie barier organizacyjnych, administracyjnych i kapitałowych dla przedsiębiorców, koordynowanie współpracy z instytucjami otoczenia biznesu).

Z punktu widzenia finansów gminy interwencjonizm lokalny można rozumieć jako kompleks działań władz realizowany za pomocą: (1) instrumentów dochodowych, na przykład podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatku PIT i CIT, które w znaczącym stopniu wpływają na samodzielność finansową gminy, a tym samym na jej kondycję finansową; (2) instrumentów wydatkowych określających

---

<sup>11</sup> Mienie komunalne stanowi własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

<sup>12</sup> Zadania obligatoryjne mieszczą się w kompetencjach władz gminnych i są ustawowo zdefiniowane. Zadania fakultatywne również należą do kompetencji władz gminy, ale formułowane i realizowane są lokalnie.

kierunek i wielkość środków publicznych przeznaczonych na realizację polityki rozwoju lokalnego przez zakup określonych dóbr i usług publicznych.

Przyjmując, że mechanizm rynkowy prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów w skali poszczególnych terytoriów oraz całego kraju, teorię **interwencjonizmu państwowego** można zaadaptować w celu wyjaśnienia mechanizmu redystrybucji finansów publicznych w gminach. Jacek Szlachta (1992, s. 29) pisał, że kreowana przez władze samorządowe polityka lokalna<sup>13</sup> jest istotnym elementem działalności interwencyjnej państwa w warunkach gospodarki rynkowej, która pozwala na pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania prowadzone w ramach polityki lokalnej są odpowiedzią na przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Nowa ekonomia keynesowska przyjmuje, że procesy rozwoju regionalnego (tu: obszarów wiejskich) muszą być w szczególny sposób traktowane na obszarach problemowych<sup>14</sup>. Brak odpowiedniej reakcji ze strony polityki lokalnej prowadzi bowiem do powstania syndromu „zakłętą kręgu” zacofania obszarów słabo rozwiniętych, które szczególnie w warunkach globalizacji są zagrożone trwałą marginalizacją i depopulacją (Postuszka 2014, s. 10–11). Poza aktywną polityką rządu zaleca się zatem, aby rząd transferował środki pomocowe do regionów słabszych w celu zwiększenia spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej. Obecnie funkcjonujący mechanizm transferów środków publicznych w Polsce w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych stanowi swego rodzaju formę

<sup>13</sup> Polityka lokalna definiowana jest jako planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy (takimi jak: koordynacja, przymus, kontrola, represja), polegająca na wyborze celów służących interesom społeczności lokalnej oraz wyborze środków do osiągnięcia tych celów (Masik 2010). W praktyce życia społeczno-gospodarczego istota polityki lokalnej polega na określeniu sposobów, standardów i zakresu wykonywania zadań publicznych oraz alokacji środków finansowych i zasobów technicznych, które stanowią własność komunalną. Tak rozumiana polityka lokalna jest zatem działalnością władz lokalnych w dziedzinie społecznej, gospodarczej i kulturalnej w warunkach nieustającej gry o zasoby i sposoby ich redystrybucji (Kulawiak, Smętkiewicz 2016, s. 91).

<sup>14</sup> Definicja obszarów problemowych, pomimo powszechnego używania tego pojęcia, nie została jednoznacznie określona. Najczęściej zalicza się do nich obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych. Często taki charakter mają obszary peryferyjne ze względu na warunki naturalne, położenie geograficzne oraz historyczne warunki rozwoju (Churski 2008; Churski i inni 2013; Rosner 1999). Zdaniem Jacka Szlachty (1992) obszary problemowe to: (1) regiony słabo rozwinięte (zacofane w rozwoju), na ogół o dominacji sektora rolnego, których podstawowym problemem jest zainicjowanie procesów rozwojowych i przełamanie zacofania; (2) regiony poprzemysłowe, w których dominowała jedna lub dwie gałęzie gospodarki, a wraz z postępowaniem technologicznym przemysł na tych terenach przestał być motorem postępu. Podstawowym problemem tych obszarów było wprowadzenie działań różnicujących bazę ekonomiczną regionu. Oprócz tradycyjnego przemysłu dotyczy to rozwoju sektora high-tech, będącego nośnikiem zmian strukturalnych; (3) duże aglomeracje miejskie, na których terenie występuje koncentracja przestrzenna ludności i gospodarki, co poza efektami pozytywnymi prowadzi również do negatywnych skutków na płaszczyźnie społecznej, ale także ekonomicznej.

interwencji państwa w finanse samorządów. Jego idea wpisuje się również w zasadę subsydiarności (pomocniczości) środków z budżetu państwa. Uznaje się bowiem, że usługi publiczne mają być dostarczane na możliwie najniższym szczeblu samorządowym, a jeśli ich finansowanie przerasta możliwości jednostki lokalnej, powinna ona otrzymywać transfery z budżetu wyższego szczebla (szerzej zob. Guziejewska 2007). W niniejszej pracy sprawdzeniu podlegać będzie, czy obecny mechanizm transferów środków publicznych kierowany jest do obszarów wiejskich w Polsce o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Badania przeprowadzone w niniejszej pracy odwołują się do teorii ekonomii przestrzennej, która koncentruje się na dwóch powszechnie występujących właściwościach życia gospodarczego: odległości i lokalizacji<sup>15</sup>. Mark Blaug (2000, s. 633) w swojej publikacji zauważa, że główny nurt ekonomii mniej więcej do 1950 r. ograniczał się do analizy świata gospodarki pozbawionej wymiarów przestrzennych. Przestrzeń oraz usytuowanie w określonej lokalizacji mają jednak bardzo duży wpływ na kształtowanie się różnorodnych zjawisk i procesów ekonomiczno-społecznych. Ekonomia przestrzenna pozwala zrozumieć prawa rządzące ekonomią oraz związki przestrzenne zachodzące pomiędzy jednostkami terytorialnymi (krajami, regionami, województwami, powiatami, gminami) (Lewandowska-Gwarda 2013, s. 145; Stanny 2013a, s. 38). Tłumaczy zróżnicowanie terytorialne zjawisk gospodarczych niejednorodnością towarzyszących im warunków kulturowych, politycznych i historycznych. Szczególną wagę przywiązuje do kwestii podziału przestrzeni na jednostki przestrzenne (tak zwane stałe geograficzne). Podejście to nabrało znaczenia w ostatnich latach, kiedy wzrosła waga problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego rozważanego w ujęciu regionalnym i lokalnym, który dokonuje się w warunkach globalizacji (Kuciński 2009, s. 23–25; Budner 2015, s. 64).

Analizowane w pracy zjawiska wyjaśnia ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego Johna Friedmanna (1955, 1967, 1972, 1974). Stanowi ona rozszerzenie teorii nierównomiernego rozwoju Alberta O. Hirschmana (1958), który polaryzację rozumiał jako powstawanie przeciwieństw (Kisiała, Stępiński 2013, s. 13). Friedmann (1973) nawiązywał również do klasyków teorii lokalizacji oraz Josepha A. Schumpetera, podkreślając znaczenie innowacji w procesie rozwoju oraz „twórczej destrukcji” (za: Zajdel 2011, s. 406). Jego koncepcja rdzenia i peryferii (*core-periphery*) (za: Czyż 2002, s. 6) wyjaśnia asymetryczne relacje między obszarami stanowiącymi centra i peryferie społeczno-gospodarcze.

Zdaniem Friedmanna działalność wytwórcza najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw jest lokowana w regionach najsilniej rozwiniętych, głównie dużych ośrodkach metropolitalnych (Grosse 2002, s. 29). Rdzenie obszaru (*core region*) charakteryzują się wysokim potencjałem rozwojowym, tworzą klimat inwestycyjny, stymulują rozwój centrów innowacyjnych, a dzięki nim możliwy jest wzrost

<sup>15</sup> Według Marka Blauga (2000) rolę odległości ilustruje fakt, że koszty transportu wpływają nie tylko na ceny rynkowe, ale również na lokalizację urządzeń wytwórczych. Rolę obszaru zaś autor utożsamia z obserwacją, że rynki poszczególnych dóbr mają określone granice.

dochodów *per capita* pomimo rosnącej gęstości zaludnienia (Dyjach 2013, s. 56). Procesy te sprzyjają większej samodzielności finansowej funkcjonujących tam jednostek terytorialnych.

Centra gospodarcze dominują nad pozostałymi obszarami (peryferiami). Można tam więc zaobserwować skumulowany proces wzrostu i rozwoju, za którym regiony peryferyjne nie są w stanie nadążyć. Wprawdzie centra gospodarcze przyczyniają się do zainicjowania trajektorii rozwoju tych terenów, ale jest on podporządkowany zapotrzebowaniu na konkretne produkty i usługi pochodzące z obszarów centralnych.

Friedmann wskazał na konkretne mechanizmy wzmacniające dominację rdzenia nad peryferiami. Są to między innymi: transfer kapitału, zasobów przyrodniczych i ludzkich z peryferii do rdzenia oraz wynikające z tego szybszy rozwój rdzenia, szybsze procesy modernizacyjne czy też korzyści aglomeracji występujące w rdzeniu.

Centra i peryferie tworzą hierarchiczny układ przestrzenny (Stanny 2013a, s. 36). Zwraca się jednak uwagę, że ten sam obszar może być zarówno rdzeniem na danym poziomie rozwoju, jak i należeć do peryferii w regionie o wyższym poziomie rozwoju (Kisiała, Stępiński 2013; Rosner, Stanny 2017). Hierarchiczna struktura tych relacji znajduje odzwierciedlenie w przekonaniu Friedmanna o hierarchicznym modelu dyfuzji innowacji oraz w założeniu, że powiązania pomiędzy sąsiednimi rdzeniami o podobnym poziomie rozwoju są silniejsze niż między nimi a podległymi im peryferiami (Blažek, Uhlř 2011). Badacz ten zwracał również uwagę na społeczny aspekt narastania różnic regionalnych. Centra dążą bowiem do dominacji nie tylko w sferze gospodarczej, lecz także społecznej i politycznej (Grosse 2002, s. 29).

Proces formowania się centrów ma charakter dynamiczny, uzależniony między innymi od możliwości wykorzystania korzyści miejsca, pojawiających się nowych technologii, branż przemysłowych czy od kompetencji wybranych władz samorządowych. Dlatego nie wszystkie obszary peryferyjne skazane są na degradację gospodarczą. Te cechujące się uśpionym potencjałem rozwojowym mogą stopniowo „awansować” do grupy lokalnych ośrodków wiodących. Sam rozwój rdzenia może rozprzestrzeniać się na regiony peryferyjne dzięki przepływowi innowacji i kapitału, jednak jest to proces długotrwały. Powinien on prowadzić do integracji i wyeliminowania dualizmu „rdzeń/peryferie” oraz wykształcenia bardziej zrównoważonej struktury przestrzennej (Stanny 2013b, s. 37).

W niniejszej pracy koncepcja ta jest punktem wyjścia do sprawdzenia przyjętego założenia, że **gminy peryferyjne mają względnie niekorzystną kondycję finansową w porównaniu z tymi, które są położone relatywnie blisko centrów regionalnych**. Założono przy tym, że niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest traktowany jako synonim peryferyjności. Peryferyjność w tym znaczeniu nie będzie oznaczała odległości od ośrodków centralnych czy obszarów trudno dostępnych komunikacyjnie, ale jest to cecha gminy, w której ukształtowane struktury gospodarcze nie zapewniają godziwych źródeł utrzymania i prowadzą do niekorzystnych zjawisk. Te zaś przejawiają się w trudnej sytuacji rynku pracy, monofunkcyjności wsi, zwicniętej strukturze demograficznej czy niskiej aktywności społecznej mieszkańców (Stanny 2013b). Czy jednak musi być tu spełniony warunek współwystępowania wszystkich

wymienionych przesłanek jednocześnie? Otóż nie. Zasadniczą cechą omawianej sytuacji jest bowiem relatywnie niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w gminie, oceniany pod względem kryteriów zarówno społeczno-demograficznych, jak i gospodarczych (jako sumy części składowych – zob. rozdział 5).

Z kolei położenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w sąsiedztwie ośrodków regionalnych pozwala jednostce samorządu lokalnego na generowanie względnie wyższych dochodów własnych. Ich źródłami są między innymi: aktywność zawodowa mieszkańców oraz rozwój przedsiębiorczości na terenie gminy, który przekłada się korzystnie na udziały w dochodach z PIT i CIT, jak też lokowanie przedsiębiorstw oraz nieruchomości mieszkaniowych, co pozwala na uzyskiwanie względnie wyższych dochodów z podatku od nieruchomości. Wzrost atrakcyjności danej gminy warunkowany jest również poziomem infrastruktury technicznej i dostępnością głównych arterii komunikacyjnych. Należy także pamiętać o sferze wydatkowej, która uzależniona jest od potrzeb społeczności lokalnej. Potrzeby mieszkańców gmin przylegających do „centrum” generują względnie wyższe wydatki inwestycyjne gminy (na przykład na budowę i remonty dróg, rozbudowę infrastruktury technicznej, szkolnictwo) w porównaniu z gminami położonymi peryferyjnie w stosunku do „centrum”.

W związku z tym założono, że koncepcja rdzenia i peryferii przekłada się na przynajmniej dwa wymiary kondycji finansowej, a mianowicie samodzielność finansową gmin oraz stopień finansowania usług publicznych. W pracy relacje te są rozpatrywane w kontekście korzyści/niekorzyści wynikających z tak zwanego efektu aglomeracji (renty położenia<sup>16</sup> danej gminy w przestrzeni społeczno-gospodarczej).

### 1.3. Istota kondycji finansowej samorządu lokalnego

Kondycja finansowa samorządu lokalnego to pojęcie opisujące względną ocenę sytuacji w zakresie finansów gminy. Oznacza ona możliwości samorządu gminnego związane z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego, rozumianego jako zdolność do realizacji podstawowych zadań własnych (świadczenia usług publicznych) oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych. Samorząd lokalny świadczy usługi z zakresu użyteczności publicznej, zapewniające zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, oraz

<sup>16</sup> Renta położenia to termin powszechnie stosowany w kontekście rozwoju lokalnego. Można ją określić jako potencjalne, mniej lub bardziej wymierne korzyści płynące z usytuowania danej jednostki w przestrzeni. Jest to swego rodzaju premia atrakcyjnej lokalizacji i pewien istotny potencjał, pod warunkiem że zostanie w porę dostrzeżony i odpowiednio wykorzystany. Atrakcyjność lokalizacyjna przejawia się na różne sposoby. Najogólniej zjawiska te można podzielić na warunki przyrodnicze (uwarunkowania glebowe, zasoby mineralne, zasoby leśne i wody) oraz pozaprzyrodnicze (najczęściej wymienia się: powiązanie z miastem, sąsiedztwo węzłów komunikacyjnych, położenie przygraniczne). Ze względu na rozwój szczególnie ważne jest położenie wobec sieci osadniczej i komunikacyjnej (szerzej zob. Ossowska 2013, s. 18–19). Efekt aglomeracji jest zatem jednym z elementów renty położenia (por. Kopczevska 2008).

wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy. Kondycja finansowa jest pojęciem abstrakcyjnym, co oznacza, że nie jest obserwowalna w sposób bezpośredni, a jej oceny dokonuje się na podstawie analizy stanu i struktury finansów w danym okresie.

Kondycja finansowa określa możliwości samorządu gminnego ukierunkowane na wypełnienie obowiązków (zobowiązań) finansowych wobec interesariuszy wówczas, gdy stają się wymagalne (Berne, Schramm 1986). Może być zatem rozważana przez pryzmat ciągłości w świadczeniu usług publicznych. Wyraża się ona w wypłacalności gotówkowej (*cash solvency*), wypłacalności długoterminowej (*long-run solvency*), wypłacalności budżetowej (*budgetary solvency*) i wypłacalności na poziomie usług (*service-level solvency*) (Groves i inni 1981; Nollenberger i inni 2003). Definicję tę zaadaptowano również w badaniach, które prowadzili Xiaohu Wang, Lynda Dennis, Yuan Sen Tu (2007), z tym że określono ją jako stopień (poziom), będący wypadkową czterech wymiarów wypłacalności: gotówkowej, budżetowej, długoterminowej oraz w ramach jakości świadczonych usług.

Inne ujęcie sytuacji finansowej samorządów, w którym rozdzielono sytuację dochodową i wydatkową, prezentowały Magdalena Mischczuk (2004) i Joanna Nargiełło (2006). Przez sytuację dochodową autorki rozumiały zdolność do pozyskiwania dodatkowych zasobów pieniężnych, natomiast sytuację wydatkową utożsamiały z rezultatem efektywnego wydatkowania środków publicznych w okresie poprzedzającym.

Kondycję finansową można postrzegać w kategoriach mechanizmu wczesnego ostrzegania władz samorządowych przed groźbą niewypłacalności oraz niezdolności do realizacji zadań własnych. Stąd częstą praktyką jest rozważanie sytuacji finansowej w kontekście kryzysu gospodarczego (*financial crisis*) i stresu finansowego (*financial stress*), akcentujące kontekst ekstremalnie ograniczonej dostępności zasobów niezbędnych do prawidłowego świadczenia usług publicznych (Douglas, Gaddie 2002, s. 19–30; Hou 2003, s. 64–91). Kondycja finansowa może być również analizowana z punktu widzenia stresu finansowego, w którego konsekwencji samorządy nie mogą wypełnić standardów operacji finansowych, spłaty zobowiązań i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w ciągu kilku kolejnych lat (Kloha i inni 2005; Jones, Walker 2007).

Wielu autorów zajmujących się kondycją finansową samorządów bazowało na dwóch sztandarowych definicjach i koncepcjach jej pomiaru: reprezentowanych przez Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)<sup>17</sup> oraz International City/County Management Association (ICMA)<sup>18</sup>. Pierwsza z instytucji, CICA, dostrzegając potrzebę standaryzacji praktyk i metodologii pomiaru kondycji finansowej, wydała dokumenty rekomendujące praktyki analizy sytuacji finansowej

<sup>17</sup> CICA to Kanadyjski Instytut Biegłych Księgowych – jedna z najstarszych organizacji wytyczająca kierunki rozwoju rachunkowości oraz analizy finansowej w Kanadzie, założona w 1990 r.

<sup>18</sup> ICMA to Międzynarodowe Stowarzyszenie Zarządzania Miastem/Wsią – organizacja reprezentująca specjalistów z zakresu zarządzania samorządem założona w 1914 r. Zajmuje się działalnością edukacyjną, szkoleniową, podnoszeniem kwalifikacji jej członków oraz badaniami z zakresu zarządzania samorządem lokalnym.



samorządów (*Statements of Recommended Practice*). W celu ustanowienia wspólnych ram oceny kondycji finansowej zaproponowała oparcie jej na trzech wymiarach: zrównowazeniu (*sustainability*), wrażliwości (*vulnerability*) i elastyczności (*flexibility*) (CICA 1997, 2009). Z kolei druga z przywołanych instytucji, ICMA, opowiada się za *Financial Trend Monitoring System* (FTMS) stosowanym przez samorządy lokalne w USA. FTMS jest dostosowany do wymogów sprawozdawczości finansowej w USA i opiera się na definicji kondycji finansowej autorstwa Sanforda M. Grovesa i Marthy A. Shulman (Groves i inni 1981) (zob. tabela 1.2).

Badacze tej problematyki oprócz określenia „kondycja finansowa” (*financial condition*) (Cabaleiro-Casal i inni 2012a, b; Rivenbark, Roenigk 2011; Sohl i inni 2009; Wang i inni 2007) użyli takich terminów jak: zdrowie finansowe (*financial health*) (Berne 1992; Clark 1994; Carmeli 2003; Kloha i inni 2005; Wang i inni 2007) czy sytuacja finansowa (*financial situation*) (Cabaleiro-Casal i inni 2014; Swianiewicz 1989, 2004, 2011; Bień 2017). Taki stan rzeczy wynikał w szczególności z niejednoznaczności przytaczanych terminów. Beth W. Honadle (i inni 2004) twierdziła, że pojęcia zdrowia finansowego i kondycji finansowej są ze sobą ściśle powiązane. Przegląd wybranych definicji kondycji finansowej rozważanych na szczeblu samorządowym, które uznano za ważne w kontekście dalszej części niniejszego opracowania, przedstawia tabela 1.2.

Tabela 1.2. Przegląd wybranych definicji kondycji finansowej samorządów lokalnych

Autor, rok, kraj pochodzenia	Definicja
Sanford M. Groves, W. Maureen Godsey, Martha A. Shulman (1981) USA	<p>Kondycja finansowa utożsamiana jest z wypłacalnością gotówkową, budżetową, długoterminową oraz na poziomie świadczonych usług.</p> <p>Wypłacalność gotówkowa (<i>cash solvency</i>) rozumiana jest jako zdolność do generowania wystarczającej ilości gotówki lub płynność w płatnościach rachunków.</p> <p>Wypłacalność budżetowa (<i>budgetary solvency</i>) to zdolność generowania wystarczających dochodów w okresie budżetowym w celu pokrycia wydatków w sposób niewywołujący deficytu.</p> <p>Wypłacalność długoterminowa (<i>long-run solvency</i>) to zdolność samorządu do spłaty wszystkich zobowiązań wynikających z prowadzonej działalności w dłuższym okresie, w tym zobowiązań dotyczących zarówno wydatków, które pojawiają się w każdym rocznym budżecie, jak i tych wykazywanych w latach, w których muszą być spłacone. Rozważany jest wpływ długoterminowego zadłużenia na zasoby samorządu.</p> <p>Wypłacalność na poziomie usług (<i>service-level solvency</i>) decyduje o tym, czy samorząd może zapewnić poziom i jakość usług niezbędne do zagwarantowania zdrowia i dobrobytu społecznego.</p>

Tabela 1.2 – cd.

Autor, rok, kraj pochodzenia	Definicja
Governmental Accounting Standards Board (GASB) (1987) USA	Kondycja finansowa (sytuacja finansowa) obejmuje nie tylko pozycję finansową, ale również zdolność samorządu do kontynuacji świadczenia usług oraz spłaty zobowiązań, zarówno długo-, jak i krótkoterminowych.
Robert Berne (1996) USA	<p>Kondycja finansowa to prawdopodobieństwo, że władze samorządowe będą wypełniać obecne i przyszłe zobowiązania finansowe wobec kredytodawców, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych jako tych, wobec których staną się wymagalne.</p> <p>Prawdopodobieństwo, że lokalny samorząd spełni te wymagania, jak wynika z interpretacji i zawartości informacyjnej sprawozdania finansowego, wzrasta wraz z adekwatnym przepływem zasobów ukierunkowanych na wypełnienie zobowiązań.</p>
Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) (1997) Kanada	<p>Kondycja finansowa samorządu to jego zdrowie finansowe (<i>financial health</i>), obejmujące takie elementy jak zrównoważenie (<i>sustainability</i>), wrażliwość (<i>vulnerability</i>) i elastyczność (<i>flexibility</i>) w kontekście ogółu środowiska ekonomicznego i finansowego.</p> <p>Określenie zrównoważony oznacza poziom, przy którym samorząd może realizować (utrzymać) swoje programy i spełniać bieżące wymogi dotyczące kredytów bez zwiększania poziomu zadłużenia.</p> <p>Elastyczność wyznacza stopień, do jakiego jednostki mogą zwiększać swoje zasoby finansowe przez wzrost dochodów albo zadłużenia. Jest to odpowiedź na rosnące potrzeby finansowe.</p> <p>Wrażliwość oznacza zakres, w którym jednostka zależy od zasobów będących poza jej kontrolą i wpływem.</p>
Wenshan Lin, K.K. Raman (1998) USA	Kondycja finansowa to prawdopodobieństwo, że można utrzymać dotychczasowy poziom usług przy dopuszczalnym poziomie opodatkowania.
GASB (1999) USA	Kondycja finansowa to finansowe osiągnięcie mierzone kumulatywnie zmianami aktywów netto, finansowaniem kapitału czy przepływami pieniężnymi netto.
Dean Michael Mead (2001) Wielka Brytania	Kondycja finansowa to zdolność samorządu do wywiązania się z obowiązków (zobowiązań), które do niego należą, oraz finansowania wymaganych konstytucyjnie usług.
International City/ Country Management Association (ICMA) (2003) USA	Kondycja finansowa samorządu może być szeroko definiowana jako zdolność samorządu lokalnego do ciągłego finansowania świadczonych usług.



Tabela 1.2 – cd.

<b>Autor, rok, kraj pochodzenia</b>	<b>Definicja</b>
Rebecca Hendrick (2004) USA	Zdrowie fiskalne ( <i>fiscal health</i> ) to zdolność samorządów do wypełniania ich zobowiązań finansowych związanych między innymi ze świadczeniem usług.
Judith A. Kamnikar, Edward G. Kamnikar, Keren H. Deal (2006) USA	Kondycja finansowa to zdolność samorządu do wywiązywania się z nałożonych na niego obowiązków i kontynuacji świadczenia konstytucyjnie wymaganych usług.
Xiaohu Wang, Lynda Dennis, Yuan Sen Tu (2007) USA	Kondycja finansowa to zdolność organizacji do terminowego wypełniania jej finansowych obowiązków (zobowiązań). To poziom (stopień) wydajności finansowej, który ma wiele znaczeń. Obejmuje wypłacalność gotówkową, budżetową, długoterminową i związaną z poziomem usług samorządowych.
William C. Rivenbark, Dale J. Roenigk, Gregory S. Allison (2009) USA	Kondycja finansowa to zdolność samorządu lokalnego do wypełniania bieżących (usług) zadań finansowych, usługowych i kapitałowych na podstawie stanu przepływu środków pieniężnych i posiadanych aktywów, co wynika z rocznego sprawozdania finansowego. Kondycja finansowa musi być spójna z przepływami pieniężnymi i zasobami aktywów prezentowanych w sprawozdaniu finansowym, to jest w bilansie i rachunku przepływów pieniężnych.
José Luis Zafrá-Gómez, Antonio Manuel López- -Hernández, Agustín Hernández-Bastida (2009c) Hiszpania	Kondycja finansowa to zdrowie finansowe ( <i>financial health</i> ) rozumiane jako zdolność instytucji do spłaty długu, co zapewnia świadczenie akceptowalnego poziomu usług.
Anna Majchrzak (2012) Polska	Kondycja finansowa samorządu to zdolność władz lokalnych do generowania wystarczających środków finansowych niezbędnych do regulowania zobowiązań w danym okresie.
Irwan Taufiq Ritonga (2014) Indonezja	Kondycja finansowa samorządu lokalnego to zdolność do realizacji zobowiązań (zobowiązania krótko- i długoterminowe, operacyjne, zobowiązania świadczenia usług społeczeństwu), do przewidywania nieoczekiwanych zdarzeń i do skutecznego oraz efektywnego egzekwowanie prawa finansowego. Definicja operacyjna bazuje na sześciu aspektach kondycji finansowej: krótkoterminowej wypłacalności, budżetowej wypłacalności, długoterminowej wypłacalności, elastyczności finansowej, niezależności finansowej, wypłacalności na poziomie usług.

Tabela 1.2 – cd.

Autor, rok, kraj pochodzenia	Definicja
Łukasz Satola (2015) Polska	Kondycja finansowa to zdolność do realizacji zadań publicznych i pobudzenia procesów rozwoju terytorialnego. Realizacja zadań założonych przez samorządy lokalne dotyczy bieżących potrzeb społeczności i działań rozwojowych gmin.
Anna Bieniasz, Zbigniew Gołaś (2015a) Polska	Kondycja finansowa gmin rozumiana jest jako zdolność do finansowania usług przy wykorzystaniu zgromadzonych dochodów w danych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych i instytucjonalnych.
Aldona Standar (2017) Polska	Kondycja finansowa to stan finansów gminy w określonym momencie, który jest wynikiem posiadanych dochodów oraz ich struktury, wydatków oraz ich struktury, stopnia wykorzystania środków zwrotnych, aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych, a także sprawności ogólnego zarządzania posiadanymi zasobami finansowymi i rzeczowymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z literatury przedmiotu przytoczanej w pierwszej kolumnie, wykazanej w bibliografii.

Większość definicji kondycji finansowej przytoczonych w niniejszym rozdziale koncentruje się w szczególności na zdolności samorządu do wypełniania swoich zobowiązań finansowych terminowo i jego zdolności do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej (GASB 1987; ICMA 2003; Hendrick 2004; Zafra-Gómez i inni 2009c). Część autorów prezentuje szersze ujęcie, zwracając uwagę chociażby na takie aspekty jak: adekwatny poziom opodatkowania, równowaga budżetowa oraz ograniczona rola długu w finansowaniu działalności samorządów (Groves i inni 1981; CICA 1997; Lin, Raman 1998; Wang i inni 2007; Ritonga 2014; Bieniasz, Gołaś 2015a, b).

Irwan Taufiq Ritonga (2014) zaznaczyła, że przy definiowaniu kondycji finansowej powinno się brać pod uwagę cele społeczne, które określone są w dokumentach strategicznych, ustawach i konstytucji, a kondycja finansowa jest wypadkową aktywności samorządu lokalnego, wynikającą z dążenia do realizacji tych celów. Są one wdrażane przez władze samorządowe w ramach prowadzonej polityki oraz implementacji finansowanych przez nie programów. Z kolei udział rządu centralnego skupia się na wytyczeniu pewnych kierunków rozwoju oraz określeniu ogólnych norm prawnych z zakresu zarządzania finansami. Autorka podkreśliła – z czym należy się zgodzić – że każdy samorząd lokalny ma inną strategię rozwoju i promuje inne rodzaje aktywności, co ostatecznie ma wpływ na jego kondycję finansową (Ritonga 2014, s. 46).

Zdaniem ICMA analizę kondycji finansowej powinno się rozszerzyć o czynniki gospodarcze. Takie podejście wymaga wykorzystania danych nie pochodzących ze sprawozdania finansowego. Ponadto proponuje się równorzędne potraktowanie

czynników finansowych i gospodarczych jako determinant kondycji finansowej. Z kolei Paweł Swianiewicz (2004, s. 261–262) podkreślał trudność w sposobie definiowania pojęcia „sytuacja finansowa”, wskazując, że jest to następstwem zaawansowania współczesnych badań nad finansami, nie wytyczają one bowiem granicy, przy której wydatki będą wystarczające w kontekście świadczonych usług czy realizowanych zadań.

W niniejszej pracy **kondycja finansowa gmin rozumiana jest jako zdolność do regulowania zobowiązań finansowych przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości w zakresie świadczenia usług samorządowych, co w sposób bezpośredni przekłada się na realizację ustawowo określonych zadań gminy oraz poprawę warunków życia mieszkańców. Ciągłość, o której mowa, jest następstwem zrównoważenia budżetu, samodzielności finansowej, uniezależnienia od transferów, płynności finansowej i wypłacalności długoterminowej oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych w gminach.**

Kondycja finansowa ma złożoną strukturę, a odpowiednia proporcja poszczególnych jej elementów przekłada się na stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych oraz poprawę warunków życia mieszkańców gminy. Odpowiednia proporcja to taka, która umożliwia realizację programów rozwoju lokalnego, gwarantuje uruchomienie niemal wszystkich czynników rozwoju, służy pokonywaniu barier i ograniczeń rozwoju, rozwija działalność inwestycyjną, oddziałując korzystnie na lokalny rynek pracy i aktywizację zawodową mieszkańców.

#### 1.4. Czynniki determinujące kondycję finansową samorządu lokalnego

Kondycja finansowa samorządu lokalnego w gruncie rzeczy uzależniona jest od wielu czynników wpływających na strukturę i wielkość pozyskiwanych dochodów, zewnętrzne źródła finansowania, wydatkowane środki. Można zatem powiedzieć, że czynniki te różnicują potencjał finansowy, który oznacza ogół cech, warunków, możliwości i zdolności jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania (Miszczuk 2001, s. 67; Zawora 2006). W tabeli 1.3 przedstawiono przegląd wybranych grup czynników mających wpływ na kondycję finansową.

Wielość czynników kondycji finansowej wskazywanych w literaturze przedmiotu w gruncie rzeczy uwarunkowana jest celem prowadzonych badań, a podstawową różnicę pomiędzy przytoczonymi czynnikami stanowi stopień ich szczegółowości oraz zakres, jaki obejmują. Według przeglądu literatury zasadniczą rolę odgrywa czynnik demograficzny<sup>19</sup> (Ladd 1992; Clark 1994; Nollenberger i inni 2003; Rubin 1982; Pammer 1990; Kloha i inni 2005; Wang i inni 2007; Cabaleiro-Casal, Buch-Gómez 2011). Wzrost liczby ludności powoduje bowiem wzrost dochodów budżetowych

<sup>19</sup> Czynnikiem demograficznym rozumiany jest tu jako stan i struktura zasobu ludzkiego będącego zarówno beneficjentem środków publicznych, jak i podatnikiem oraz płatnikiem podatków i opłat pobieranych na poziomie samorządowym (zasób ludzki rozumiany jako mieszkańcy gminy).

samorządu lokalnego w postaci zwiększonych wpływów podatkowych (Nollenberger i inni 2003). Tym samym mechanizm fiskalny jest instrumentem równoważącym potrzeby wydatkowe samorządów.

Tabela 1.3. Czynniki wpływające na kondycję finansową samorządów – przegląd międzynarodowy

<b>Autor, rok, kraj pochodzenia</b>	<b>Czynniki (użyte określenie za danym autorem)</b>
Robert Berne, Richard Schramm (1986) USA	Determinanty kondycji finansowej: <ul style="list-style-type: none"> <li>• różne gusta i potrzeby społeczności (ubóstwo, edukacja, bezrobocie itp.);</li> <li>• lokalne warunki wpływające na produkcję i dystrybucję dóbr i usług publicznych (gęstość zaludnienia, powierzchnia, klimat itp.);</li> <li>• koszty siły roboczej, kapitału i innych zasobów produkcyjnych (płace, stopy procentowe itp.);</li> <li>• zamożność społeczności (przychody, wartość nieruchomości, sprzedaż detaliczna itp.);</li> <li>• struktura polityczna i rządowa w samorządzie lokalnym i regionalnym (forma zarządzania miastem itp.);</li> <li>• polityka regionalna i centralna wpływająca na lokalne zasoby, ograniczenia i obowiązki;</li> <li>• rządowa polityka finansowa i praktyki (stawki podatkowe, dług itp.).</li> </ul>
Terry Nichols Clark (1994) USA	Czynniki powodujące obciążenie finansowe samorządu lokalnego (miast w USA): <ul style="list-style-type: none"> <li>• wielkość populacji i podstawy ekonomiczne;</li> <li>• przywództwo polityczne;</li> <li>• związki, np. zawodowe;</li> <li>• grupy etniczne i związane z nimi zagrożenia;</li> <li>• struktura prawna dotacji.</li> </ul>
Karl Nollenberger, Sanford M. Groves, Maureen G. Valente (2003) USA	Czynniki kondycji finansowej: <ul style="list-style-type: none"> <li>• czynniki zewnętrzne (otoczenie) składają się z potrzeb i zasobów społeczności, ograniczeń międzysamorządowych, ryzyka katastrof, kultury politycznej i zewnętrznych warunków gospodarczych;</li> <li>• czynniki organizacyjne odnoszą się do reakcji zarządzających np. na dodatkowy popyt na dane usługi oraz politykę legislacyjną;</li> <li>• na czynniki finansowe składają się np. struktura dochodów i wydatków, pozycja operacyjna, struktura zadłużenia, kondycja kapitału.</li> </ul>
Xiaohu Wang, Lynda Dennis, Yuan Sen Tu (2007) USA	Kondycję finansową warunkują następujące czynniki społeczno-ekonomiczne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba ludności;</li> <li>• dochody <i>per capita</i>;</li> <li>• produkt regionalny brutto na jednego mieszkańca;</li> <li>• tempo wzrostu zaludnienia;</li> <li>• odsetek zmian w zatrudnieniu;</li> </ul>

Tabela 1.3 – cd.

Autor, rok, kraj pochodzenia	Czynniki (użyte określenie za danym autorem)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procentowa zmiana dochodów osobistych;</li> <li>• indeks pędu ekonomicznego (<i>economic momentum index</i>);</li> <li>• zmiana w rankingu pod względem wartości indeksu pędu ekonomicznego.</li> </ul>
Abraham Carmeli (2008) Izrael	<p>Czynniki wpływające na sytuację finansową samorządów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• czynniki strukturalne – wielkość samorządu lokalnego, kondycja społeczno-ekonomiczna społeczeństwa i zamożność samorządu;</li> <li>• czynniki organizacyjne – ocena wyników (<i>performance management</i>), przejrzystość i jakość zarządzania jednostką samorządu terytorialnego;</li> <li>• czynniki hybrydowe – powiązania między rządem a samorządami.</li> </ul>
José Luis Zafra-Gómez, Antonio Manuel López-Hernández, Agustín Hernández-Bastida (2009a, b, c) Hiszpania	<p>Czynniki kondycji finansowej mierzone następującymi zmiennymi społeczno-gospodarczymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dochód narodowy na mieszkańca;</li> <li>• bezrobocie rejestrowane;</li> <li>• handel (indeks oparty na opodatkowaniu aktywności gospodarczej w zakresie działalności hurtowej i detalicznej na terenie gminy);</li> <li>• przemysł (indeks oparty na opodatkowaniu aktywności gospodarczej w zakresie przemysłu na terenie gminy);</li> <li>• turystyka (indeks oparty na opodatkowaniu aktywności gospodarczej w zakresie turystyki na terenie gminy);</li> <li>• liczba mieszkańców poniżej 14. roku życia;</li> <li>• liczba mieszkańców powyżej 65. roku życia;</li> <li>• wskaźnik migracji netto;</li> <li>• liczba mieszkań na mieszkańca.</li> </ul>
Irwan Taufiq Ritonga (2014) Indonezja	<p>Czynniki determinujące kondycję finansową samorządu terytorialnego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zamożność lokalnej społeczności;</li> <li>• wielkość populacji;</li> <li>• gęstość zaludnienia;</li> <li>• profil wiekowy społeczności lokalnej;</li> <li>• koszt towarów i usług;</li> <li>• efektywność finansowa;</li> <li>• baza dochodów samorządu terytorialnego.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne, jak w tabeli 1.2.

Warto zauważyć, że przytaczane czynniki kondycji finansowej mają swoje uwarunkowania w specyfice danej przestrzeni. Na przykład badania miast w Stanach Zjednoczonych (Clark 1994) dowodzą, że czynnikiem warunkującym ich kondycję finansową jest struktura grup etnicznych zamieszkujących daną przestrzeń. Stwierdzono, że grupy etniczne cechują się zróżnicowaniem ze względu na potrzeby

i oczekiwania wobec samorządu lokalnego, co wiąże się z kształtowaniem określonej struktury budżetu samorządu lokalnego (tu: miast).

Karl Nollenberger (i inni 2003) podkreślał znaczenie czynników organizacyjnych (*organisational factors*) jako determinant kondycji finansowej samorządów. Czynniki organizacyjny utożsamiał ze zdolnościami zarządczymi władz lokalnych, a sposób zarządzania samorządem w praktyce często uzależniony jest od rządzącej partii politycznej. Zdaniem wielu autorów (Berne, Schramm 1986; Clark 1994; Nollenberger i inni 2003) na kondycję finansową gmin oddziałują aktywne w samorządzie partie polityczne, których programy świadczą o ich nastawieniu do gospodarki i społeczeństwa (są prosocjalne lub gospodarcze).

W przywołanych badaniach podkreślano, że na poziom kondycji finansowej wpływają czynniki społeczno-gospodarcze. Podobne stanowisko reprezentowali José Luis Zafra-Gómez (i inni 2009a, b, c), Wang (i inni 2007), identyfikując determinanty kondycji finansowej, pomijają czynniki polityczne, demograficzne, wrażliwość danej przestrzeni na klęski żywiołowe itd. (Groves i inni 1981; Kloha i inni 2005).

Rebecca Hendrick (2004) z kolei zwróciła uwagę na trzy czynniki: (1) o charakterze społeczno-ekonomicznym, (2) politycznym oraz (3) demograficznym, które mają wpływ na kondycję finansową. Czynniki te to pewne cechy populacji danej gminy oraz jej gospodarki. Autorka podkreśla znaczenie czynników zewnętrznych (otoczenia) oraz równowagi między kontekstem społecznym i strukturą podatków.

W wielu badaniach jako czynnik warunkujący kondycję finansową wyróżniono zamożność mieszkańców oraz ich dochody (Berne, Schramm 1986; Wang i inni 2007; Carmeli 2008, Zafra-Gómez i inni 2009a, b, c). Abraham Carmeli (2008) stwierdził, że istnieje dodatnia korelacja między statusem społeczno-ekonomicznym mieszkańców i kondycją finansową samorządu. Zatem samorządy z gorszym statusem społeczno-gospodarczym mieszkańców są ograniczone w swojej zdolności do pozyskania zadowalających dochodów własnych. Z kolei te, które znajdują się w odwrotnej sytuacji, są niezależne fiskalnie i zapewniają oczekiwany poziom usług publicznych. Podobne wyniki badań uzyskał zespół Zafra-Gómeza (i innych 2009a, b, c).

W krajowej literaturze przedmiotu spotykamy propozycję podziału czynników kondycji finansowej na dwie grupy: niezależne (czynniki (1) egzo- i (2) endogeniczne) oraz (3) zależne od aktywności gospodarczej gmin (za: Miszczuk 2004, s. 27–29). Niezależne czynniki endogeniczne (1), takie jak powierzchnia, bogactwa naturalne, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz walory turystyczne, mają znaczący wpływ na kształt gospodarki gminy oraz konsekwencje finansowe związane z wielkością podatków: od nieruchomości, rolnego, czynności cywilnoprawnych, a także z kartą podatkową, opłatą eksploatacyjną i miejską. Natomiast liczba, struktura i dynamika ludności jest wyznacznikiem stabilności dochodowej gminy, jej aktywność gospodarcza bowiem generuje wpływy z podatków i opłat lokalnych, w szczególności pochodzące z udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Należy jednak pamiętać, że liczba ludności określa również skalę potrzeb lokalnych, a zatem wielkość i strukturę wydatków. Podobnych relacji można doszukać się w kontekście liczby podmiotów gospodarczych (osób prawnych),

których rejestracja siedziby na terenie gminy generuje wpływy w postaci udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Podgrupa czynników niezależnych – egzogenicznych (2) obejmuje znaczenie i funkcje gminy w lokalnej, regionalnej i krajowej sieci osadniczej, położenie względem głównych arterii komunikacyjnych, atrakcyjność sąsiednich gmin, szczególnie wokół miejskich ośrodków regionalnych, ważnych szlaków komunikacyjnych czy też przejść granicznych. Istotna jest również aktywność sąsiednich gmin w kontekście poprawy ich konkurencyjności. Dodatkowo niebagatelne znaczenie dla mechanizmu finansowania działalności samorządów gminnych ma przyjęty model administracji publicznej w państwie.

Do czynników zależnych od aktywności gmin (3), które różnicują kondycję finansową, należy zaliczyć lokalną politykę podatkową. Władze gminy mają ograniczone kompetencje w zakresie ustalania zasad opodatkowania (szerzej: Łukomska, Swianiewicz 2014), mogą jednak wpływać na przykład na ustalanie stawki podatku od nieruchomości przez obniżenie jej w stosunku do maksymalnej określonej w *Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych* (1991). Wytaczają również kierunki zagospodarowania przestrzennego, co początkowo rodzi wydatki w postaci kosztów, które gminy ponoszą na plany zagospodarowania przestrzennego, ale w ostateczności przyczynia się do uatrakcyjnienia obszarów gminy z punktu widzenia potencjalnych inwestorów. W dłuższym okresie jasno wytyczone kierunki planowania przestrzennego przekładają się na wyższe dochody gmin z podatków i opłat lokalnych. Aktywność władz gminy przejawia się też w podejmowaniu działań związanych z kreowaniem i realizacją priorytetów inwestycyjnych (również tych współfinansowanych ze środków UE, o które władze gminy mogą występować). Z kolei racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym pozwala na generowanie przez gminę dodatkowych dochodów z majątku.

Przytoczone czynniki, które wpływają na kondycję finansową samorządu lokalnego, to w dużej mierze także czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego tej jednostki. Można zatem domniemywać istnienia sprzężenia zwrotnego między rozwojem społeczno-gospodarczym oraz wymiarami, które go charakteryzują, a kondycją finansową samorządu lokalnego. W efekcie tych sprzężeń następuje wzmocnienie intensywności wzajemnych wpływów i uruchomienie kumulatywnego procesu zmian, który w 1959 roku opisał Gunnar Myrdal (1959). Zwrócił on uwagę, że każdy element wchodzący w interakcję z innym elementem wpływa na jego zachowanie, a jednocześnie jest modyfikowany przez reakcję tegoż elementu. Z czasem zachowania elementów systemu (tu: relacje między kondycją finansową a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego) wzajemnie się wzmacniają i trudno jest ustalić, co było/ jest przyczyną, a co skutkiem (tu: korzystnych/niekorzystnych warunków życia). Relacje te są współzależne i kumulatywne, tworzą więc pętlę sprzężeń zwrotnych. Zatem poziom rozwoju społeczno-gospodarczego będzie determinował poziom kondycji finansowej, z kolei kondycja finansowa będzie determinowała rozwój społeczno-gospodarczy.



## **2. Przegląd metod pomiaru kondycji finansowej samorządu lokalnego**

### **2.1. Dylematy pomiaru kondycji finansowej**

Pomiar poziomu kondycji finansowej jest trudnym zadaniem, co wynika z faktu, że jest to pojęcie abstrakcyjne, wielowymiarowe i ostatecznie od badacza zależy sposób przełożenia tego teoretycznego terminu na język wskaźników empirycznych. Ponieważ kondycja finansowa nie jest bezpośrednio obserwowalna, tym samym nie ma jednej metody jej pomiaru. Problem operacjonalizacji potęguje również brak jedności w kwestii rozumienia tego pojęcia czy sytuacji finansowej samorządów lokalnych.

W wielu opracowaniach stwierdzono, że operacjonalizacja kondycji finansowej za pomocą jednej miary diagnostycznej (jednego wskaźnika empirycznego) – na przykład pochodzącej ze sprawozdania finansowego, budżetu, długoterminowych prognoz finansowych czy innych dokumentów prezentujących stan finansów lokalnych – jest niewskazana, a wręcz niepoprawna (Clark 1977; Groves i inni 1981; Hendrick 2004; Mercer, Gilbert 1996; Cabaleiro-Casal i inni 2012a, 2012b), gdyż poziom kondycji finansowej ma charakter wielowymiarowy. Powinien zatem być opisywany na podstawie wielu wskaźników, które z kolei wymagają merytorycznego uzasadnienia.

W tradycyjnym ujęciu kondycja finansowa może być mierzona przez ocenę sytuacji aktywów, zrównoważenia budżetu oraz pozycji gotówkowej. Dlatego częstą praktyką jest analiza możliwości spłaty zobowiązań, co w przypadku podmiotów gospodarczych ściśle wiąże się z zapewnieniem kontynuacji ich działalności. W kontekście samorządu nie da się mówić o zagrożeniu kontynuacji działalności, samorząd w Polsce bowiem nie może ogłosić upadłości w sytuacji, gdy stanie się niewypłacalny.

Analiza literatury przedmiotu pozwoliła na identyfikację dwóch zasadniczych podejść do pomiaru kondycji finansowej samorządu, których efektem jest uporządkowanie badanych jednostek według wskazanego kryterium oceny za pomocą: (1) wielu miar empirycznych; (2) miary syntetycznej. Pierwsze podejście opierało się na ocenie kondycji finansowej przez analizę wskaźnikową, czyli wydawanie osądu na bazie interpretacji poszczególnych zmiennych oraz analizy trendu (ICMA 2003; Nollenberger i inni 2003; Chaney i inni 2002; Kamnikar i inni 2006; Rivenbark i inni 2009, 2010; Rivenbark, Roenigk 2011). Jest to klasyczna forma analizy wskaźnikowej, powszechnie stosowana także w sektorze przedsiębiorstw. Również w krajowej literaturze



przedmiotu prezentowane są badania sytuacji finansowej samorządów bazujące na analizie wskaźnikowej (Satoła 2010; Żabka, Turek-Radwan 2011; Mioduchowska-Jaroszewicz 2011; Mrówczyńska-Kamińska i inni 2011; Łukomska-Szarek 2012, Satoła 2015; Zawora 2015a; Kluza 2017). Interpretacja poszczególnych wskaźników umożliwia wydawanie osądu dotyczącego różnych aspektów gospodarki finansowej samorządów. W badaniach tych przyjmowano założenie, że zastosowane wskaźniki powinny się charakteryzować logicznym powiązaniem między sobą (Gabrusiewicz 2005, s. 31). Duży wkład w uporządkowanie wskaźników finansowych jednostki samorządu terytorialnego wniosły prace Marka Dylewskiego, Beaty Filipiak oraz Małgorzaty Gorzałczyńskiej-Koczkodaj (2004, 2006, 2010). Te teoretyczne rozważania oraz proponowane interpretacje wskaźników ułatwiają wykorzystanie ich w jednostkach sektora samorządowego. Interesujące ujęcie sposobu oceny kondycji finansowej prezentowali Roberto Cabaleiro-Casal i Enrique J. Buch-Gómez (2011). Ich metoda opierała się na ocenie dokonanej w wyniku pomiaru poszczególnych wymiarów (składowych) kondycji finansowej na podstawie analizy składowych głównych.

Drugi kierunek ewaluacji sytuacji finansowej polegał na konstruowaniu jednego syntetycznego miernika, za pomocą którego możliwe było dokonanie relatywnego pomiaru poziomu sytuacji finansowej oraz sklasyfikowanie gmin do odpowiednich ich kategorii (Swianiewicz 1989; Brown 1993, 1996; Mercer, Gilbert 1996; Dennis 2004; Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b; Cabaleiro-Casal i inni 2012b; Borowczak, Perdał 2012; Bieniasz i inni 2013; Ritonga 2014, Kik 2014; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016; Standar 2017; Bień 2017; Dziekański, Wyszkowski 2018).

Pomiar poziomu kondycji finansowej oparty na mierze syntetycznej następuje na podstawie specyfikacji zbioru cech, który może zostać przygotowany w postaci:

- 1) jednego zbioru próby wielo cechowej, opisującego przedmiot badania (por. Swianiewicz 1989; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016);
- 2) pewnej liczby segmentów wielo cechowych, opisujących wymiary (składowe) przedmiotu badania (por. Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b; Cabaleiro-Casal i inni 2012b; Bieniasz i inni 2013; Ritonga 2014).

Dobór konkretnych mierników nie jest prostą sprawą. Powinien on wynikać z określonych celów i przyjętych definicji badanego zjawiska, a z tego punktu widzenia musi ograniczać zakres miar tylko do najbardziej uzasadnionych. Jest to skomplikowane, ale niezmiernie ważne dla procesu operacjonalizacji i przetwarzania informacji statystycznej (Stanny 2013a, s. 73).

Paweł Swianiewicz (2004, s. 262; 2011, s. 290) zaproponował dwa podejścia do operacjonalizacji sytuacji finansowej. Pierwsze polega na obserwacji realnej zmiany strumienia dochodów porównywanych z zakresem wykonywanych zadań. W tym kontekście interpretacja sytuacji finansowej samorządów powinna być według autora określana nie jako „dobra” lub „zła”, ale jako „poprawiająca się” bądź „pogarszająca się”. Sytuację pogarszającą się proponował on określić mianem „stresu finansowego”, z kolei szczególnie silny „stres finansowy” nazwał „kryzysem finansowym”. Drugie podejście to stwierdzenie złej sytuacji finansowej, gdy pojawia się deficyt budżetu bieżącego, natomiast wystąpienie nadwyżki określa się mianem sytuacji dobrej.

Podejścia do oceny kondycji finansowej możemy podzielić również na te, w których oprócz elementów finansowych dodatkowo adaptowane są aspekty pozafinansowe (por. Hendrick 2004; Kloha i inni 2005; Mercer, Gilbert 1996; Zafra-Gómez i inni 2009a), oraz takie, w którym elementy pozafinansowe są pomijane (zob. Brown 1993, 1996; Cabaleiro-Casal, Buch-Gómez 2011; Cabaleiro-Casal i inni 2012b; Chaney i inni 2002; Dennis 2004; Kamnikar i inni 2006; Nollenberger i inni 2003; Rivenbark i inni 2009, 2010; Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b, 2009c; Bieniasz i inni 2013; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016; Standar 2017; Bień 2017)<sup>1</sup>. Badacze są jednak zgodni, że **władze lokalne, jak również władze centralne, powinny mieć instrument oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego, stanowiłyby on bowiem pewnego rodzaju system wczesnego ostrzegania w celu eliminacji źródeł ich trudnej sytuacji finansowej**. Potrzeba ta jest ściśle powiązana z istotą samorządu terytorialnego, którego naczelnym zadaniem jest świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej.

W niniejszym rozdziale zaprezentowano wybrane metody i techniki oceny kondycji finansowej spotykane w literaturze polskiej i zagranicznej w podziale na dwie grupy, z których pierwsza dotyczy wydawania osądu na bazie analizy i interpretacji wartości wskaźników, na drugą zaś składają się metody tworzenia syntetycznej, wielozmiennej miary.

## 2.2. Analiza wskaźnikowa podstawą oceny kondycji finansowej samorządów

Kompleksową ocenę kondycji finansowej opartą na zdywersyfikowanej strukturze wskaźników finansowych zaprezentowano w *Financial Trend Monitoring System* (FTMS) (więcej zob. podrozdział 1.3). Zastosowane wskaźniki oraz ich kompleksowy opis przy jednoczesnym zdefiniowaniu przedmiotu badań, jakim jest kondycja finansowa, dają możliwość adaptacji systemu na potrzeby badań prowadzonych w większości państw na świecie. Ponadto stanowią często punkt wyjścia w pogłębionych analizach. Pomiar kondycji finansowej za pomocą FTMS polega na zastosowaniu 44 subwskaźników<sup>2</sup>. Pomimo że nie podlegały one empirycznej syntezy, pogrupowane zostały w 11 superwskaźników, które kolejno tworzą dwie grupy: (1) czynniki finansowe (*financial factors*), (2) czynniki związane z otoczeniem (*environmental factors*) (ICMA 2003). Pierwsza grupa obejmuje dochody, wydatki,

<sup>1</sup> Podejmowane były także próby zaadaptowania różnych metod pomiaru kondycji finansowej z sektora prywatnego (przedsiębiorstw) na potrzeby sektora samorządowego (Kamnikar i inni 2006). Jednakże ze względu na odmienną celowość działalności podmiotów gospodarczych i samorządu lokalnego nie jest możliwe wykorzystanie wszystkich metod pomiaru kondycji finansowej sektora prywatnego.

<sup>2</sup> W rozumieniu modelu FTMS terminem „subwskaźniki” (*sub-indicators*) określa się najbardziej szczegółowe mierniki, na przykład dochody ogółem *per capita*, natomiast termin „wskaźniki” (*indicators*) obejmuje grupę subwskaźników, na przykład dochody, które kolejno pogrupowano w „czynniki” (*factors*), na przykład czynniki finansowe.

pozycję operacyjną, strukturę zadłużenia, niesfinansowane zobowiązania, kondycję kapitału. Z kolei do drugiej zaliczono potrzeby i zasoby społeczności, ograniczenia międzyrządowe, ryzyko katastrof, kulturę polityczną oraz zewnętrzne warunki ekonomiczne (Nollenberger i inni 2003).

FTMS polega na zebraniu wymaganych danych dla poszczególnych samorządów lokalnych w podziale na okresy, obliczeniu odpowiednich wskaźników oraz ich prezentacji w formie grafów. Następnie identyfikuje się negatywny (nieoczekiwany) trend, przeprowadza jego analizę oraz poszukuje przyczyn jego powstania. Wyniki zestawia się z osiągnięciami innych samorządów. Powyższa eksploracja danych prowadzi do wydania osądu dotyczącego sytuacji finansowej poszczególnych samorządów lokalnych.

Dużą zaletą tego systemu jest kompleksowe zdefiniowanie problemu, to jest kondycji finansowej samorządu lokalnego na poziomie eksplikacyjnym (Ritonga 2014, s. 55), przez opis wykorzystywanych na poziomie operacyjnym wskaźników (Jung 2008; Rivenbark i inni 2009, 2010; Wang i inni 2007). Są i zdania krytyki. Kenneth W. Brown (1993), Philip Kloha (i inni 2005) oraz William C. Rivenbark, Dale J. Roenigk, Gregory S. Allison (2009; 2010) wskazują, że słabością modelu FTMS jest zastosowanie zbyt wielu zmiennych charakteryzujących kondycję finansową. Z tej przyczyny model ów uznano za trudny do interpretacji, a jego implementację za najskuteczniejszą w analizie samorządów wyższego (regionalnego) szczebla administracji państwowej. Wspomniani autorzy ocenili także, że jest to propozycja czasochłonna.

W odpowiedzi na brak jednolitej metody oceny kondycji finansowej samorządów w USA Barbara A. Chaney, Dean Michael Mead i Kenneth R. Sherman (2002) zaproponowali wskaźniki jej oceny obejmujące cztery aspekty: pozycję finansową (*financial position*), ocenę wyników finansowych (*financial performance*), płynność (*liquidity*) i wypłacalność (*solvency*). Zakres wykorzystanych wskaźników dotyczył aktywów netto, wydatków, dochodów, w tym transferów, gotówki i innych ekwiwalentów, zobowiązań krótko- i długoterminowych oraz wydatków odsetkowych (Chaney i inni 2002). Autorzy wykorzystali dane finansowe pochodzące z budżetu i sprawozdania finansowego, nie stosowali zaś żadnych wskaźników niefinansowych. Ich badania wpisują się w dyskusję związaną z konsekwencjami wprowadzenia nowego modelu sprawozdawczości finansowej opracowanego przez Governmental Accounting Standards Board (GASB 1999) w dokumencie *Statement No. 34*. Ponadto nie zdefiniowali oni pojęcia kondycji finansowej, przez co nie można stwierdzić, że operacjonalizacja ma silne fundamenty teoretyczne. Dobór wskaźników następuje w sposób arbitralny. Autorzy nie testowali rzetelności i trafności wskaźników ani nie podejmowali próby skonstruowania syntetycznej miary kondycji finansowej.

W krajowej literaturze przedmiotu występują badania ukierunkowane na analizę struktury budżetów samorządów lokalnych lub szerzej gospodarki finansowej gmin. Analizy zróżnicowania gospodarki finansowej gmin lub powiatów najczęściej ograniczają się do danego województwa. Przykładem są badania Pawła Motka (2006) dotyczące gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w województwie

wielkopolskim. Analiza odnosi się do gospodarki finansowej prowadzonej na wszystkich poziomach administracji samorządowej (województwo, powiat, gmina). Autor najwięcej uwagi poświęcił analizie związków zachodzących między gospodarką finansową samorządów a strukturą społeczno-gospodarczą. Poszukiwał uwarunkowań gospodarki finansowej między innymi na szczeblu lokalnym (gminnym). Zastosował przy tym metody korelacji i regresji oraz przeprowadził syntetyczną klasyfikację (metodą analizy skupień J.H. Warda) powiatów i gmin, uwzględniając trzy aspekty gospodarki finansowej: dochody, wydatki oraz bilans. Łącznie w analizie wykorzystanych zostało 46 wskaźników, przy czym są to dwa rodzaje wskaźników struktury budżetu i natężenia (wartości pozycji budżetowych *per capita*) (Motek 2006, s. 52–53). Pośrednio scharakteryzował on zatem sytuację finansową samorządów, bazując na sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonał klasyfikacji gmin na podstawie poziomu i struktury dochodów, wydatków i zadłużenia w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Wyniki zaprezentowano w formie kartogramów.

Motek (2006) starał się wyjaśnić między innymi, jakie zmiany zaszły w poziomie i strukturze dochodów, wydatków, ich salda oraz zadłużenia na terenie województwa wielkopolskiego w latach 1991–2002 oraz w ich przestrzennym zróżnicowaniu. Skoncentrował się na przeprowadzeniu typologii jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając poszczególne podzbiory gospodarki finansowej. Atutem tego badania jest poszukiwanie zależności między zmiennymi charakteryzującymi gospodarkę finansową a uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi.

Anna Majchrzak (2008) sformułowała opinię, że ocena sytuacji finansowej samorządów jest sprawdzianem efektywności ich samodzielności. W badaniach autorka opisuje sytuację finansową powiatów w województwie wielkopolskim w 2006 r., bazując na 13 zmiennych wyłonionych na podstawie kryterium merytorycznego<sup>3</sup>. Wskaźniki te opisał także Dylewski (i inni 2004, s. 18–20). Można je przyporządkować do następujących kategorii: płynności finansowej, samodzielności dochodowej<sup>4</sup>, ogólnego zadłużenia przeliczonego na mieszkańca i zdolności do jego spłaty w ciągu roku budżetowego (wskaźniki natężenia), elastyczności wydatkowej<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Badanie Anny Majchrzak (2008) ukierunkowane było na przeprowadzenie metodą Warda klasyfikacji powiatów podobnych pod względem sytuacji finansowej. Autorka zwróciła również uwagę na znaczenie lokalizacji powiatów (odległości od miast) w kontekście ich sytuacji finansowej, co niewątpliwie jest mocną stroną przywołanego opracowania.

<sup>4</sup> Majchrzak (2008) nie przypisuje wskaźników do odpowiednich wymiarów sytuacji finansowej, wskazuje jednak na przynależność czterech zmiennych do dwóch grup wskaźników: płynności i samodzielności wydatkowej. Wykorzystując proste miary udziałów dochodów własnych lub sumy dochodów własnych i subwencji w dochodach ogółem, autorka w gruncie rzeczy stosuje wskaźniki charakteryzujące samodzielność dochodową, a nie wydatkową (terminologię tę wykorzystano w artykule: Majchrzak 2008, s. 146). Na tej podstawie, to jest bez pomiaru pokrycia wydatków na przykład dochodami własnymi, nie możemy wyciągać wniosków na temat samodzielności wydatkowej.

<sup>5</sup> Mierzonej udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem oraz wynagrodzeń w wydatkach bieżących (Majchrzak 2008, s. 146).

Rivenbark, Roenigk i Allison (2009, 2010, 2011) rozwinęli ocenę kondycji finansowej samorządów w myśl przyjętej definicji przedstawionej w tabeli 1.2. Ocena ta obejmuje takie aspekty jak: zdolność do pokrycia wydatków dochodami w danym okresie (*interperiod equity*); ocena wyników działania (*financial performance*) mierzona zmianą aktywów netto<sup>6</sup> odniesioną do ich wartości na początku okresu; samowystarczalność (*self-sufficiency*) określana jako zakres, w jakim opłaty za usługi świadczone przez samorząd lokalny pokrywają wydatki ogółem; finansowanie obsługi długu (*financing obligation*), rozumiane jako stosunek sumy kosztów obsługi długu i raty kapitałowej kredytów do wydatków ogółem; płynność finansowa (*liquidity*), opisana wskaźnikiem płynności gotówkowej; wypłacalność (*solvency*), określona jako zdolność pokrycia długoterminowych zobowiązań aktywami netto; dźwignia finansowa (*leverage*), określająca, w jakim stopniu aktywa samorządów finansowane są zadłużeniem długoterminowym; zdolność do odnowy kapitału (*capital*), rozumianego jako stan aktywów możliwych do użytkowania w przyszłych okresach<sup>7</sup>. Badacze zaproponowali analizę porównawczą wskaźników w okresie pięcioletnim. Dodatkowo każdy wskaźnik przedstawiono nietypowo, mianowicie w formie „deski rozdzielczej”, aby był bardziej zrozumiały dla użytkownika analizy, co stanowiło zaletę tego badania. Kolejno na zasadzie benchmarkingu porównano uzyskane wartości wskaźników z wartościami tych samych zmiennych w wybranych samorządach (podobnych na przykład pod względem liczebności populacji czy prowadzonej polityki finansowej) (Rivenbark i inni 2009, 2010; Rivenbark, Roenigk 2011).

W przeciwieństwie do omówionej uprzednio metody Wanga (i innych 2007) Rivenbark (i inni 2009; 2010) uważali, że zmienne społeczno-gospodarcze nie są składowymi oceny kondycji finansowej samorządu, i skoncentrowali się wyłącznie na pomiarze i interpretacji wskaźników, pomijając kwestię dotyczącą budowy indeksu wielozmiennego.

W badaniach, które przeprowadzili Cabaleiro-Casal i Buch-Gómez (2011), zaprezentowany został instrument oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego. Autorzy podjęli próbę połączenia dwóch najważniejszych podejść instytucjonalnych do oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego reprezentowanych przez International City/County Management Association (ICMA 2003) i Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA 1997, 2009). Na próbie 60% hiszpańskich gmin zbadano, czy czynniki takie jak liczebność populacji jednostek samorządu terytorialnego oraz lokalizacja w przestrzeni mają istotny wpływ na kondycję finansową gmin. Podobne badanie autorzy przeprowadzili z udziałem Antonia Vaamonde Liste (Cabaleiro-Casal i inni 2012a), dokonawszy analizy sytuacji finansowej na bazie 33 wskaźników, które odzwierciedlały wymiary kondycji finansowej proponowane

<sup>6</sup> Aktywa netto to suma wartości aktywów („wartości majątku”) pomniejszona o wartość zobowiązań. Wartość aktywów netto odpowiada wartości kapitału własnego.

<sup>7</sup> Rivenbark (i inni 2009, 2010) odnosi wartość skumulowanej amortyzacji aktywów do wartości aktywów podlegających amortyzacji w celu określenia, w jakim stopniu samorządy lokalne inwestują w aktywa, ich odnowę lub zakup nowych, które pozwolą na świadczenie usług publicznych (realizację zadań samorządów lokalnych).

przez ICMA i CICA. Z kolei w artykule opublikowanym w 2014 r. wspomniani autorzy zwracali uwagę na wpływ czynnika politycznego na kondycję finansową (Cabaleiro-Casal i inni 2014).

W przywołanym badaniu z 2011 r. autorzy, bazując na literaturze przedmiotu, wyselekcjonowali 34 wskaźniki finansowe, które w następstwie zastosowania analizy skupień Warda zostały pogrupowane w wymiary kondycji finansowej. Ostatecznie wyłoniono ich pięć: elastyczność finansową (*financial flexibility*), zrównoważenie finansowe (*financial sustainability*), wypłacalność krótkoterminową (*short-term solvency*), wrażliwość finansową (*financial vulnerability*) i wypłacalność na poziomie usług (*service-level solvency*). Bazując na wcześniej pogrupowanych zestawach wskaźników, przeprowadzono analizę składowych głównych (*principal component analysis*), na podstawie której rozwinęto funkcje poszczególnych wymiarów. Badanie zakończono, obliczając wartości każdego wymiaru dla samorządów lokalnych (Cabaleiro-Casal, Buch-Gómez 2011, s. 26–27).

Interesujące badania przeprowadził Łukasz Satoła (2015), dokonał bowiem oceny kondycji finansowej gmin na tle zmiennej koniunktury gospodarczej w Polsce. Zastosował analizę sześciu wskaźników budżetowych. Dotyczyły one samodzielności finansowej, zdolności gminy do generowania nadwyżki oraz jej udziału w dochodach ze sprzedaży majątku, struktury wydatków i zdolności samofinansowania wydatków inwestycyjnych. Autor wykazał, że w okresie 2008–2012 sytuacja finansowa gmin pogorszyła się, a kryzys ekonomiczny najdotkliwiej wpłynął na ich finanse w latach 2009–2010. Co ciekawe, gminy mniej zamożne, uzyskujące większość swoich dochodów w formie transferów budżetowych (subwencje oraz dotacje), okazały się mniej podane na kryzys w porównaniu z jednostkami samorządu lokalnego, w których strukturze dochodów dominowały dochody własne (Satoła 2015, s. 122). Badania te poruszają bardzo istotny problem związany z zapewnieniem stabilności finansowania usług publicznych świadczonych przez samorządy gminne w Polsce.

Autorzy przytoczonych w niniejszym podrozdziale badań nie podjęli próby skonstruowania syntetycznego indeksu kondycji finansowej. Biorąc pod uwagę zdanie Klohy (i innych 2005), że syntetyczny indeks kondycji finansowej jest bardziej użyteczny i zrozumiały dla użytkowników, w kolejnym podrozdziale dokonano przeglądu wybranych koncepcji pomiaru poziomu kondycji finansowej samorządów lokalnych przy wykorzystaniu miary syntetycznej.

### **2.3. Pomiar kondycji finansowej samorządów na podstawie indeksu syntetycznego**

Studiując literaturę przedmiotu z zakresu kondycji finansowej samorządu terytorialnego, zarówno zagraniczną, jak i krajową, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że najczęściej stosowaną metodą oceny sytuacji finansowej jest analiza wskaźnikowa. Rzadziej spotykamy drugie podejście bazujące na pomiarze kondycji finansowej przez zastosowanie skonstruowanej wielozmiennej miary (syntetycznego indeksu),



która z założenia ma obejmować szeroki zakres zmiennych, charakteryzujących różnorodne aspekty stanu finansów samorządów lokalnych.

Prezentowany w niniejszym rozdziale przegląd koncepcji i metod pomiaru kondycji finansowej samorządów lokalnych stanowi podstawę do opracowania indeksu opisującego sytuację finansową jednostek samorządu gminnego w Polsce. Każdy kraj ma specyficzne dla swojego systemu finansów samorządowych warunki legislacyjne, społeczne i gospodarcze. Ze względu na istnienie tych różnic pojawiają się trudności w adaptacji koncepcji pomiaru kondycji finansowej stosowanych za granicą. Trudności te wynikają między innymi z węższego zakresu danych finansowych przekazywanych (i kolejno gromadzonych na szczeblu krajowym) przez samorządy lokalne w Polsce w porównaniu ze sprawozdawczością samorządów (na przykład w USA, Kanadzie, Hiszpanii czy Indonezji). Jednakże konceptualizacja może stanowić inspirację oraz punkt wyjścia w analizach prowadzonych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego niezależnie od państwa czy regionu, do którego administracyjnie one przynależą.

W tabeli 2.1 przedstawiono przegląd wybranych badań kondycji finansowej samorządów lokalnych opartych na syntetycznym mierniku. Przegląd uwzględnił cel, zakres przestrzenny oraz zakres przyjętych zmiennych. Bazą dla niniejszego zestawienia była literatura krajowa i zagraniczna (więcej zob. Stanny, Strzelczyk 2017).

Pierwsze przytoczone zostały badania Pawła Swianiewicza, które obejmowały wszechstronną analizę struktury wewnętrznej i wzajemnych zależności między zestawem wskaźników charakteryzujących strukturę społeczno-gospodarczą w 1978 i 1985 r. oraz opisujących sytuację finansową jednostek najniższego szczebla administracji w 1985 r. (Swianiewicz 1989, s. 22). Badania te, co prawda, osadzone były w ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i politycznej<sup>8</sup>, ale jednocześnie stanowiły pierwszą próbę zastosowania syntetycznego miernika oceny kondycji finansowej na poziomie samorządów lokalnych w Polsce. Swianiewicz (1989) zdawał sobie sprawę z niedoskonałości modelu polegającej na ubogim zestawie wskaźników (zob. tabela 2.1), jednakże za główną przyczynę tego stanu uznał brak dostępności stosownych danych niezbędnych w celu rozbudowania zestawu zmiennych. Ponadto wiarygodność pomiaru nadwyreżał fakt, że dane, które były podstawą kalkulacji, pochodziły z jednego roku. Jednocześnie sam autor podkreślał, że dane dotyczące na przykład wydatków inwestycyjnych charakteryzują się dużą zmiennością w czasie.

---

<sup>8</sup> Badania autora prowadzone były w czasach gospodarki centralnie planowanej (socjalistycznej). Podstawy prawne gospodarki finansowej samorządów lokalnych (rad narodowych miast i gmin) w roku objętym analizą empiryczną stanowiły: *Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego* (Dz.U. 1983 Nr 41, poz. 185) i *Ustawa – Prawo budżetowe* (Dz.U. 1984 Nr 56, poz. 283). Ogólnym założeniem reformy dokonywanej na podstawie tych ustaw była częściowa decentralizacja wypływająca z przekonania, że przekazanie szerszego zakresu uprawnień władzom lokalnym może spowodować wyzwolenie „uspionego potencjału” rozwojowego kraju (Swianiewicz 1989, s. 17). Uprawnienia władz lokalnych pozostały przy tym ograniczone, ówczesna gospodarka bowiem miała charakter centralnie sterowany, a organy krajowe i wojewódzkie wywierały różnego rodzaju naciski (często na granicy prawa), co prowadziło do znacznego ograniczenia swobody władz lokalnych. Dotyczyły one zwłaszcza sfery planowania i finansowania działalności inwestycyjnej (szerzej zob. Swianiewicz 1989, s. 18; Sobczak 1986, s. 39).



Tabela 2.1. Wybrane przykłady badań nad kondycją finansową samorządów lokalnych

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
POLSKA Paweł Swianiewicz (1989)	Powiązanie informacji znajdujących się w zbiorach danych charakteryzujących strukturę społeczno-gospodarczą w latach 1978 i 1985 oraz sytuację finansową samorządów lokalnych w 1986 r. Rezultatem pracy była typologia miast i gmin w Polsce uwzględniająca powyższe charakterystyki.	Gminy w Polsce (rady narodowe miast i gmin)	Miara kondycji finansowej tworzona przy wykorzystaniu metody wzorca rozwoju	Nie zdefiniowano wymiarów (składowych). Uwzględniono cztery wskaźniki: 1) dochody własne w dochodach ogółem; 2) wydatki ogółem na mieszkańca; 3) wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem; 4) nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych na mieszkańca.
USA Kenneth W. Brown (1993, 1996)	Opis „krótkiego” testu kondycji finansowej, który można przeprowadzić w miastach. Dziesięciopunktowy test pozwoli urzędnikom na porównanie wyników dziesięciu kluczowych wskaźników finansowych z innymi miastami o zbliżonej wielkości populacji. Zastosowana metoda umożliwi ocenę	W zamyśle autora badanie mogłoby objąć 750 miast w USA, których populacja jest wyższa niż 100 tys. mieszkańców.	Dziesięciopunktowy test kondycji finansowej Browna ( <i>Brown's 10-point test of financial condition</i> ). Metoda polega na obliczeniu wskaźników oraz porównaniu wyniku danego samorządu z innymi jednostkami. Następnie diagnozuje się.	Określono cztery wymiary kondycji finansowej łącznie dla dziesięciu wskaźników: 1) <b>dochody</b> – obejmowały takie zmienne jak dochody <i>per capita</i> , udziały dochodów własnych, transferów w dochodach ogółem; 2) <b>wydatki</b> – uwzględniały udział wydatków bieżących w wydatkach; 3) <b>pozycja operacyjna</b> dotyczyła pokrycia wydatków dochodami, udziału aktywów, którymi można swobodnie dysponować, w dochodach ogółem oraz możliwości pokrycia zobowiązań gotówką i innymi ekwiwalentami;

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
jw.	i wnioskowanie dotyczące kondycji finansowej.		do którego kwartyla należy dana gmina pod względem wartości wskaźnika.	4) <b>struktura długu</b> obejmowała kwestie możliwości spłaty zobowiązań dochodami, zobowiązania <i>per capita</i> oraz pokrycie kosztów obsługi zadłużenia dochodami ogółem.
KANADA Timothy Mercer i Mark Gilbert (1996)	Utworzenie jednolitego i całościowego indeksu, który pozwoliłby na porównanie kondycji finansowej poszczególnych samorządów lokalnych oraz monitorowanie ich stanu w czasie	Gminy Nowej Szkocji w Kanadzie	Indeks zdrowia finansowego tworzony przy wykorzystaniu analizy czynnikowej (wskazano trzy czynniki kondycji finansowej: kondycja fiskalna, zadłużenie, baza dochodów)	Określono cztery wymiary zdrowia finansowego łącznie dla siedemnastu zmiennych: 1) <b>dochody i wydatki</b> obejmowały dochody własne <i>per capita</i> , dochody międzyzrządowe, dochody z podatku od nieruchomości, wydatki <i>per capita</i> , wydatki samorządowe ogółem; 2) <b>opodatkowanie</b> scharakteryzowano za pośrednictwem stopy opodatkowania handlu na mieszkańca, procentu opodatkowania reklam, podatków na gospodarstwo domowe, zdolności fiskalnej i wysiłku fiskalnego; 3) <b>zadłużenie</b> opisano takimi wskaźnikami jak: dług na mieszkańca, dług przez opodatkowanie oraz ciężar obsługi zadłużenia; 4) <b>gospodarka</b> obejmowała średni dochód gospodarstwa domowego, stopę bezrobocia, procent zwolnień podatkowych.

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
USA Lynda Dennis (2004)	Badanie zależności między zdolnością zarządzania finansowego a kondycją finansową przy jednoczesnym uwzględnieniu czynników środowiskowych związanych z samorządnością i demografią	487 miast w USA, które uprzednio otrzymały nagrodę od Government Finance Officers Association (GFOA) za wybitne osiągnięcia w ich sprawozdawczości finansowej, oraz te, które otrzymały nagrodę za wyróżniający się budżet (Distinguished Budget Award) od GFOA	Indeks kondycji finansowej tworzony przy zastosowaniu metody bonitacyjnej (grupowania), polegającej na przyznawaniu punktów 1–5 zgodnie z rozkładem normalnym wartości wskaźników uszeregowanych od najniższych do najwyższych (5%, 20%, 50%, 20% i 5%). Ostatecznie wartości wskaźników są sumowane, a syntetyczny indeks obliczany jest jako ich średnia.	Określono cztery wymiary kondycji finansowej łącznie dla jedenastu wskaźników: 1) <b>wypłacalność gotówkowa</b> obejmowała wskaźnik natychmiastowej płynności oraz zadłużenia; 2) <b>wypłacalność budżetowa</b> opisana była wskaźnikiem operacyjnym, dochodów z podatku od nieruchomości, wskaźnikami transferów; 3) <b>długoterminowa wypłacalność</b> dotyczyła zrównoważenia środków funduszy, zaległego zadłużenia długoterminowego, obsługi zadłużenia długoterminowego oraz zobowiązań pozabilansowych; 4) <b>wypłacalność na poziomie usług</b> obejmowała zaległe długoterminowe zadłużenie, dochody operacyjne, wydatki ogółem, wydatki na obsługę długu oraz na projekty kapitałowe – wszystkie przeliczone na mieszkacza.
USA Xiaohu Wang, Lynda Dennis, Yuan Sen Tu (2007)	Badanie rozwija i testuje ważność i rzetelność miary kondycji finansowej dla rządu stanowego. Autorzy starają się odpowiedzieć na trzy pytania badawcze:	Stany w USA	Indeks kondycji finansowej tworzony jest przez zsumowanie i uśrednienie wystandaryzowanych	Określono cztery wymiary kondycji finansowej łącznie dla jedenastu wskaźników: 1) <b>wypłacalność gotówkowa</b> obejmowała wskaźniki natychmiastowej, przyspieszonej i bieżącej płynności;

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
jw.		<p>1) Jak rozwinąć miarę kondycji finansowej opartą na raportowaniu zgodnym z <i>GASB Statement No. 34</i>?</p> <p>2) Jak testować ważność i rzetelność miary kondycji finansowej?</p> <p>3) Jak ocenić funkcjonowanie stanów w USA przy użyciu tej metody?</p>	<p>wyników wszystkich wskaźników.</p>	<p><b>Wypłacalność budżetowa</b> charakteryzowana była przez wskaźnik operacyjny i nadwyżkę (<i>deficyt</i>) <i>per capita</i>;</p> <p><b>długoterminowa wypłacalność</b> wyrażała się poprzez wskaźnik aktywów netto, wskaźnik pokrycia zobowiązań długoterminowych aktywami ogółem czy zobowiązań długoterminowych <i>per capita</i>;</p> <p><b>wypłacalność na poziomie usług</b> opisano przy wykorzystaniu wskaźników takich jak: wpływy z podatków <i>per capita</i>, dochody ogółem <i>per capita</i> i wydatki ogółem <i>per capita</i>.</p>
HISZPANIA José Luis Zafrá-Gómez, Antonio Manuel López-Hernández, Agustín Hernández-Bastida (2009a, b)	<p>Badanie realizuje dwa główne cele: 1) rozwija system monitorowania kondycji finansowej władz lokalnych, zapewniając przydatną ocenę wszystkich elementów składających się na sytuację finansową, w tym ocenę jakości świadczonych usług, 2) tworzy system, który uwzględni czynniki</p>	<p>475 lokalnych samorządów (gmin) w Hiszpanii (2009a) 699 lokalnych samorządów (gmin) w Hiszpanii liczących powyżej 1000 mieszkańców (2009b)</p>	<p>Indeks kondycji finansowej tworzony jest przy wykorzystaniu metody bonitacyjnej. Obliczany jest jako suma uzyskanych punktów 1–10 przyznanych każdemu ze wskaźników, w każdej z gmin. Skala bonitacyjna</p>	<p>Określono trzy wymiary łącznie dla trzynastu wskaźników:</p> <p>1) <b>wypłacalność krótkoterminowa</b>, która obejmowała indeks nadwyżki gotówkowej oraz indeks płynności;</p> <p>2) <b>wypłacalność budżetowa</b> podzielona na: (a) <b>elastyczność</b>, do której zaliczono indeks oszczędności netto oraz indeks obciążenia finansowego na mieszkańca; (b) <b>niezależność</b> obejmującą indeks bieżącej niezależności finansowej, indeks niezależności finansowej, indeks dochodów fiskalnych;</p>

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
	społeczno-ekonomiczne w inny sposób niż w dotychczas opisywanych w literaturze modelach, tak aby zmaksymalizować efekty wydatkowanych środków pieniężnych ( <i>the value of financial performance can be maximized</i> ).		oparta jest na decyjach. Tę samą metodę zastosowano na etapie konstrukcji indeksu jakości świadczonych usług przez samorządy, z tym że na koniec obliczono średnią arytmetyczną z czterech wskaźników.	(c) <b>zrównoważenie</b> charakteryzowane za pomocą indeksu niefinansowych rezultatów budżetowych, indeksu wykonanych wydatków, indeksu wykonanych dochodów, indeksu płatności, indeksu zebranych dochodów; 3) <b>wypłacalność na poziomie usług</b> opisano indeksem jakości, bieżącymi wydatkami na mieszkańca oraz wydatkami inwestycyjnymi na mieszkańca.
HISZPANIA Roberto Cabaleiro-Casal, Enrique J. Buch-Gómez, Antonio Vaamonde Liste (2012b)	Opracowanie metody oceny kondycji finansowej gmin	5165 samorządów lokalnych (gmin) w Hiszpanii	Analiza składowych głównych	Określono trzy wymiary kondycji finansowej łącznie dla dwudziestu wskaźników: 1) <b>zrównoważenie</b> scharakteryzowano wskaźnikami, w których zobowiązania długoterminowe odniesiono odpowiednio do dochodów budżetowych ogółem, bieżących oraz tych, które wynikają z operacji niefinansowych i liczby mieszkańców; 2) <b>elastyczność</b> opisano: a) wskaźnikami dotyczącymi pokrycia bieżącymi dochodami zobowiązań wynikających zarówno z wydatków bieżących, jak i niefinansowych; b) wskaźnikami różnicy między należnościami i zobowiązaniami pomniejszonymi o koszty obsługi zadłużenia

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
HISZPANIA Roberto Cabaleiro- -Casal, Enrique J. Buch- -Gómez, Antonio Vaamonde Liste (2012b)				<p>w stosunku do dochodów budżetowych i liczby mieszkańców; c) obsługę zadłużenia odniesiono do dochodów ogółem i liczby mieszkańców oraz wartości odsetek na mieszkańca;</p> <p>3) <b>wrażliwość</b> obejmowała stosunek dochodów bieżących do dotacji, wskaźniki podatków bezpośrednich i pośrednich oraz opłat odniesionych odpowiednio do: dochodów z bieżących operacji; zobowiązań wynikających z wydatków osobowych, usług i odsetek od zadłużenia; zobowiązań budżetowych wynikających z bieżących wydatków; liczby mieszkańców. Uwzględniono tu również wskaźniki dochodów bieżących pomniejszonych o bieżące dotacje do zobowiązań wynikających z bieżących wydatków, wskaźnik różnicy między dochodami ogółem a transferami bieżącymi i kapitałowymi w odniesieniu do zobowiązań ogółem, wskaźnik transferów kapitałowych i dochodów budżetowych do zobowiązań wynikających z inwestycji budżetowych oraz kapitałowych transferów wychodzących, wskaźnik otrzymanych transferów kapitałowych na mieszkańca.</p>

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
POLSKA Anna Borowczak i Robert Perdał (2012)	Badanie przestrzennego zróżnicowania rozwoju infrastruktury technicznej na tle sytuacji finansowej samorządów lokalnych w Polsce. Poszukiwano odpowiedzi m.in. na pytania: 1) Jaka jest przestrzenna zmienność sytuacji finansowej samorządów lokalnych? oraz 2) Jaka jest zależność między sytuacją finansową samorządów a poziomem rozwoju infrastruktury technicznej?	Wszystkie powiaty w Polsce	Kondycja finansowa obliczona przy użyciu metody sum standaryzowanych (wskaźnik Perkala). Analiza k-średnich.	Nie zdefiniowano wymiarów. W analizie uwzględniono siedem wskaźników sytuacji finansowej. Po dokonaniu redukcji wyłoniono dwie zmienne, na podstawie których obliczono miarę syntetyczną: 1) dochody własne na jednego mieszkańca, 2) stopę inwestycyjną, czyli udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem.
POLSKA Anna Bieniasz, Zbigniew Golaś oraz Aleksandra Łuczak (2013)	Implementacja wielowymiarowej metody oceny kondycji finansowej gmin w Polsce	2414 gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast, z wyłączeniem miast na prawach powiatu	Kondycja finansowa obliczona przy użyciu metody wzorca rozwoju TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution)	Określono trzy kategorie kondycji finansowej łącznie dla piętnastu wskaźników: 1) <b>wskaźniki budżetowe</b> , do których zaliczono udział odpowiednio dochodów bieżących, dochodów własnych, nadwyżki operacyjnej, nadwyżki operacyjnej, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Obliczono również udział odpowiednio wydatków



Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
POLSKA Anna Bieniasz, Zbigniew Golaś oraz Aleksandra Łuczak (2013)				<p>majątkowych, wydatków na wynagrodzenia, nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe w wydatkach ogółem;</p> <p>2) <b>wskaźniki na mieszkanka</b>, dotyczące transferów bieżących, nadwyżki operacyjnej oraz zobowiązań ogółem;</p> <p>3) <b>wskaźniki zadłużenia i zdolności jego obsługi</b>, charakteryzujące obciążenie dochodów ogółem odpowiednio zobowiązaniami według tytułów dłużnych, zobowiązaniami według tytułów dłużnych bez zadłużenia na projekty unijne, sumą odsetek i rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz tych odsetek i rat kapitałowych, które nie dotyczyły projektów unijnych. Ostatni zastosowany wskaźnik odnosił się do obciążenia dochodów własnych wydatkami na obsługę długu.</p>
INDONEZJA Irwan Taufiq Ritonga (2014)	Rozwinięcie metody pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie wiedzy pochodzącej ze sprawozdań finansowych z lat 2007–2010. Szczególną uwagę skupiono na identyfikacji	Wszystkie samorządy lokalne w Indonezji (gminy)	Konstrukcja indeksu kondycji finansowej bazuje na metodzie tworzenia indeksu HDI ( <i>Human Development Index</i> ). W końcowym etapie indeksu kondycji finansowej obliczany jest jako średnia	<p>Określono sześć wymiarów kondycji finansowej łączniedla osiemnastu wskaźników:</p> <p>1) <b>wypłacalność krótkoterminowa</b> opisana przez trzy podstawowe wskaźniki płynności;</p> <p>2) <b>wypłacalność długoterminowa</b> dotycząca pokrycia zobowiązań długoterminowych aktywami ogółem, udziału kapitału inwestycyjnego odpowiednio w zobowiązaniach ogółem i aktywach ogółem;</p>

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
	czynników wpływających na kondycję finansową samorządów lokalnych.		arytmetyczna indeksów poszczególnych wymiarów.	<p>3) <b>wypłacalność budżetowa</b> uwzględniająca możliwość pokrycia wydatków operacyjnych i wydatków osobowych dochodami ogółem pomniejszonymi o dochody pochodzące ze specjalnych funduszy. Dodatkowo włączono podstawowy wskaźnik równowagi budżetowej, to jest stosunek dochodów ogółem do wydatków ogółem;</p> <p>4) <b>niezależność finansowa</b> charakteryzowana udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem oraz możliwością pokrycia wydatków dochodami własnymi;</p> <p>5) <b>elastyczność finansowa</b> opisana wskaźnikami pozwalającymi na określenie możliwości pokrycia zobowiązań ogółem, zobowiązań długoterminowych oraz odsetek i rat kapitałowych pożyczek tą częścią dochodów, która wykazywała się względną elastycznością, to jest pomniejszona o wydatki na wynagrodzenia i dochody funduszy o specjalnym przeznaczeniu;</p> <p>6) <b>wypłacalność na poziomie usług</b> dotycząca odpowiednio kapitału własnego, aktywów ogółem oraz wydatków ogółem odniesionych do populacji.</p>

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
POLSKA Romana Głowicka- Woloszyn, Feliks Wysocki (2016)	Ocena kondycji finansowej gmin wiejskich w województwie wielkopolskim oraz identyfikacja jej powiązań z poziomem i strukturą dochodów gmin, a także uwarunkowaniami wewnętrznymi ich rozwoju	106 gmin wiejskich województwa wielkopolskiego	Kondycja finansowa obliczona przy użyciu metody wzorca rozwoju TOPSIS ( <i>Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution</i> )	Nie zdefiniowano wymiarów. W analizie uwzględniono dziewięć wskaźników opisujących kondycję finansową: 1) udział dochodów własnych w dochodach ogółem; 2) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem; 3) wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne; 4) udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ze sprzedaży majątku; 5) transfery bieżące <i>per capita</i> ; 6) dochody własne <i>per capita</i> ; 7) wydatki inwestycyjne <i>per capita</i> ; 8) obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia; 9) wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia.
POLSKA Aldona Standar (2017)	Próba ustalenia kondycji finansowej gmin, ocena jej różnicowania oraz wskazanie wybranych uwarunkowań wpływających na jej poziom	226 gmin województwa wielkopolskiego	Kondycja finansowa obliczona przy użyciu metody wzorca rozwoju TOPSIS ( <i>Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution</i> )	Określono pięć grup wskaźników kondycji finansowej łącznie dla dwudziestu pięciu wskaźników. W następstwie dokonanej weryfikacji statystycznej wskaźników (analiza Warda oraz współczynnik zmienności) dokonano redukcji cech. Ostatecznie miarę kondycji finansowej opisano dziewięcioma wskaźnikami finansowymi:

Tabela 2.1 – cd.

Kraj, autor, rok	Cel badań	Zakres przestrzenny	Metoda pomiaru	Wymiary i zakres uwzględnionych zmiennych
				<p>I grupa – <b>Dochody</b> – charakteryzowana była udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem oraz dochodami ogółem <i>per capita</i>.</p> <p>II grupa – <b>Wydatki</b> – uwzględniała wyłącznie wydatki inwestycyjne <i>per capita</i>.</p> <p>III grupa – <b>Możliwości inwestycyjne i płynność finansowa</b> – obejmowała wskaźnik samofinansowania i nadwyżkę operacyjną <i>per capita</i>.</p> <p>IV grupa – <b>Zadłużenie</b> – opisana została wskaźnikiem obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia, udziałem zobowiązań ogółem w dochodach ogółem oraz udziałem zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.</p> <p>V grupa – <b>Aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb</b> – została scharakteryzowana za pomocą wskaźnika „środki z UE <i>per capita</i>”.</p>

Źródło: opracowanie własne (Slanny, Strzelczyk 2015, s. 372–383).

Na początku lat 90. w USA obserwowano rozwój modelu FTMS, który wymagał (i nadal wymaga) od samorządów tworzenia rozbudowanej bazy danych oraz sprawiał trudność interpretacyjną w kontekście oceny kondycji finansowej. Sytuacja ta skłoniła Kennetha Browna (1993, 1996) do zaproponowania własnej techniki zwanej 10-punktowym testem kondycji finansowej Browna (*Brown's 10-point test of financial condition*). Autor dokonał selekcji wskaźników finansowych, ostatecznie proponując 10 kluczowych, które jego zdaniem pozwalały na ocenę kondycji finansowej miast (samorządów) (Brown 1993, s. 22). Można uznać to za mocną stronę metody, choć niektórzy podnoszą, że przyjęty zakres jest zbyt wąski (Rivenbark i inni 2009, 2010). Autor ponadto nie wyjaśnił pojęcia kondycji finansowej, co powinno stanowić podstawę konceptualizacji i operacjonalizacji pomiaru (Ritonga 2014, s. 58).

W badaniu dotyczącym determinant kondycji finansowej Lynda Dennis (2004) podjęła próbę kwantyfikacji ilościowej kondycji finansowej miast. Analiza ukierunkowana była na badanie wpływu procesu zarządzania finansami (*financial management capacity*), zarządzania samorządem (*governance*) i demografii (*demographic*) na kondycję finansową samorządu (Dennis 2004, s. 36–27). Autorka wykorzystała część wymiarów i wskaźników z FTMS. Dużym atutem badania było uwierzytelnienie doboru zmiennych finansowych (*validity*) wywiadami przeprowadzonymi wśród dyrektorów finansowych w samorządach lokalnych. Koncepcja pomiaru kondycji finansowej nie uwzględniała wykorzystania wywiadów oraz metod statystycznych do określania wag wskaźników, co zaważyło na decyzji o rezygnacji z nich. Z kolei w celu zapewnienia wewnętrznej wiarygodności (rzetelności) (*reliability*) wskaźników charakteryzujących kondycję finansową zastosowano metodę analizy rzetelności (alfa Cronbacha) (Dennis 2004, s. 77–79). Pewne wątpliwości wobec operacjonalizacji kondycji finansowej budzi brak uzasadnienia dla przyjętej pięciostopniowej skali oceny, co sugeruje jej arbitralność.

Znaczący wkład w rozwój pomiaru kondycji finansowej w stanach w USA mają przytoczone już badania zespołu w składzie: Xiaohu Wang, Lynda Dennis, Yuan Sen Tu (2007). Autorzy jako jedni z pierwszych rozwinęli instrument jej pomiaru, bazując na nowym modelu sprawozdawczości finansowej wprowadzonym przez Governmental Accounting Standard Board (GASB, 1999) w dokumencie *Statement No. 34*. (Wang i inni 2007, s. 8–9). Na etapie testowania rzetelności (*reliability*) wskaźników i wymiarów budujących syntetyczny indeks kondycji finansowej autorzy kontestowali pogląd o wewnętrznym zróżnicowaniu wskaźników, sprowadzającym się do doboru tylko tych, które nie są ze sobą skorelowane. Testowanie rzetelności modelu polegało na wykorzystaniu losowego błędu pomiaru oraz wskaźnika korelacji. Autorzy twierdzili, że wskaźniki i wymiary utworzone w celu badania kondycji finansowej powinny być ze sobą skorelowane. Pomimo że mierzą one różne aspekty, wszystkie oceniają kondycję finansową. Atutem badania jest również analiza związków między wybranymi czynnikami społeczno-gospodarczymi a poziomem kondycji finansowej (*level of Financial Condition Index – FCI*).

Rivenbark i Roenigk (2011) stwierdzili, że zaletą metody zespołu Wanga jest wykorzystanie szerokiego zakresu danych wygenerowanych ze sprawozdań finansowych

samorządów oraz stworzenie syntetycznej miary mającej walor praktyczny. W warunkach polskich adaptacja modelu na potrzeby analiz wykonywanych na szeroką skalę, a więc w odniesieniu do wszystkich samorządów jednocześnie, spotkałaby się z dużym utrudnieniem związanym z uzyskaniem danych, które w tak szczegółowej formie nie są dostępne dla wszystkich grup jednostek samorządu terytorialnego. Model mógłby zostać zaadaptowany głównie na potrzeby szczegółowej analizy pojedynczej gminy.

Dyskusyjne wydaje się również zastosowanie niektórych wskaźników, na przykład wskaźnika nadwyżki (deficytu) budżetowego odniesionego do liczby mieszkańców, który zdaniem autorów charakteryzuje wypłacalność budżetu. Ritonga (2014, s. 76) twierdziła, że wskaźnik ten sugeruje, iż mieszkańcy uzyskują profity z generowanej nadwyżki lub tracą w sytuacji powstania deficytu. *De facto* środki te powinny być przeznaczane na podnoszenie standardów świadczonych usług. Wątpliwości pojawiły się również w kontekście wykorzystania wskaźnika charakteryzującego długoterminową wypłacalność samorządów. Oblicza się go, dzieląc długoterminowe zobowiązania przez liczbę mieszkańców. Wartość wskaźnika mogła sugerować, że jest to kwota zadłużenia poniesiona przez każdego obywatela (Ritonga 2014, s. 76). Intencja autorów oraz sama interpretacja wydaje się zaś inna, zadaniem wskaźnika jest bowiem zobrazowanie obciążenia pokoleniowego długiem zaciągniętym przez dany stan w USA, a więc długiem samorządowym. Warto spojrzeć na problem szerzej i dostrzec, że budżet samorządowy oparty jest na wpłatach obywateli (podatkach i opłatach), które kolejno wydatkowane są na różne cele, w tym spłatę zadłużenia. A zatem przyszłe pokolenia, wpłacając środki na przykład z tytułu podatków, w pierwszej kolejności będą spłacać zobowiązania, a dopiero w następnym etapie będą zaspokajane ich potrzeby (na przykład finansowanie inwestycji). Pytania pojawiają się również w kontekście wypłacalności na poziomie świadczonych usług. W tym wymiarze wyszczególniono wskaźniki: ogółu podatków na mieszkańca oraz ogółu dochodów na mieszkańca. Prowadziło to do stwierdzenia, że badanie zdolności samorządu do świadczenia usług wysokiej jakości zdecydowanie w większym stopniu zależy od jego aktywów aniżeli od wielości generowanych podatków czy dochodów.

Badania prowadzone w Europie coraz częściej skupiają się nie tyle na samym pomiarze sytuacji finansowej samorządów, ile na poszukiwaniu relacji między poziomem kondycji finansowej gmin a wskaźnikami charakteryzującymi kontekst społeczno-ekonomiczny (Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b). W tym celu powszechnie wykorzystuje się analizę regresji liniowej. Zespół Zafra-Gómeza (2009a) rozbudował indeks kondycji finansowej o wskaźniki jakości świadczonych usług wykorzystane w innych badaniach (Balaguer-Coll i inni 2007). Jest to pewne *novum*, autorzy bowiem wprowadzili do indeksu kondycji finansowej zmienne niefinansowe odnoszące się do wykonywania zadań samorządowych z zakresu obsługi/utrzymania dróg i autostrad, parków publicznych, oświetlenia ulic i odbioru odpadów. Ponadto zaproponowali metodę wykrywania i minimalizacji wpływu zmiennych społeczno-ekonomicznych na kondycję finansową, co pozwoliło na zmaksymalizowanie porównywalności.

Z kolei Roberto Cabaleiro-Casal, Enrique J. Buch-Gómez i Antonio Vaamonde Liste (2012b) skonstruowali indeks zdrowia finansowego (*financial health*) gmin,

który utożsamiali z kondycją finansową. Autorzy wyselekcjonowali wskaźniki, bazując na podejściu CICA (1997, 2009). Pierwsi zaadaptowali analizę składowych głównych do pomiaru kondycji finansowej. Badacze podkreślili, że w literaturze przedmiotu i praktyce gospodarczej nie funkcjonują wzorcowe wartości wskaźników finansowych dla gmin, zatem zaproponowali zastosowanie benchmarkingu w celu oceny ich kondycji finansowej. Słabą stroną zastosowanej metody jest stosunkowo skomplikowana procedura obliczenia poziomu kondycji finansowej, która byłaby trudna do zaadaptowania w praktyce funkcjonowania samorządu lokalnego.

Ze szczególną uwagą do identyfikacji czynników wpływających na kondycję finansową samorządów lokalnych odnosi się Ritonga (2014). Kondycję finansową w jej modelu złożono z wymiarów, które kolejno testowano pod kątem rzetelności, wykorzystując korelację oraz test alfa Cronbacha. Określono również wagi dla poszczególnych wymiarów przez zastosowanie metody *Analytical Hierarchy Process* (AHP)<sup>9</sup>, służącej do generowania priorytetów w zorganizowany sposób (przeprowadzono ankietę wśród wykwalifikowanych pracowników samorządów lokalnych, pytając o stopień ważności poszczególnych wymiarów). Zaletą badań Ritongi jest spełnienie założonych kryteriów dotyczących poprawnego pomiaru czy, jak określają to Donald R. Cooper i Pamela S. Schindler (2011), atrybutów dobrego pomiaru. Zaliczono do nich rzetelność (*reliability*), ważność (*validity*) i praktyczne zastosowanie (*practicality*). Problemowe pogrupowanie wskaźników charakteryzujących kondycję finansową jest atutem badania, ponadto jego autorka zaadaptowała różne wskaźniki finansowe składające się na wielowymiarową ocenę, uwzględniając rzeczywiste możliwości pomiaru w kontekście samorządów lokalnych w Indonezji.

W Polsce Anna Borowczak i Robert Perdał (2012) podjęli próbę kwantyfikacji kondycji finansowej powiatów, wykorzystując w tym celu wyłącznie dwa wskaźniki, co wydaje się niewystarczające. Wyjściowy zbiór siedmiu wskaźników zredukowano ze względu na wysoki poziom ich współzależności (korelacji). W badaniu takim autorzy niniejszej publikacji rekomendują, by ostatecznie o redukcji zmiennych decydowała ich treść merytoryczna (ładunek informacyjny), a nie wyłącznie wysoki współczynnik korelacji. W badaniu zastosowano metodę *k-średnich*, co pozwoliło na otrzymanie trzech klas powiatów charakteryzujących się odpowiednio niskim, przeciętnym i wysokim poziomem sytuacji finansowej. Przeprowadzono również analizę rozkładu przestrzennego poziomu sytuacji finansowej oraz wielkości środków funduszy europejskich przeznaczonych na rozwój i modernizację infrastruktury technicznej. Z kolei zastosowanie statystyki *I* Morana pozwoliło na zbadanie reżimów przestrzennych, określających podobieństwo jednostki przestrzennej względem sąsiadów oraz istotność statystyczną tego związku.

---

<sup>9</sup> Metoda AHP umożliwia dekompozycję złożonego problemu decyzyjnego oraz utworzenie rankingu finalnego dla skończonego zbioru wariantów. Została opracowana w 1970 r. przez Thomasa L. Saatyego i jest wykorzystywana w wielu dziedzinach, takich jak: zarządzanie, politologia, socjologia czy transport.



Na potrzeby oceny kondycji finansowej gmin Anna Bieniasz, Zbigniew Gołaś oraz Aleksandra Łuczak (2013) zaadaptowali metodę wzorca rozwoju – TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) (Hwang, Yoon 1981). Autorzy włączyli do analizy wszystkie gminy w Polsce (miejskie i wiejskie oraz wiejsko-miejskie), co jednak miało wpływ na dużą rozpiętość skali i w związku z tym pewną utratę wrażliwości rozkładu. Podobne badania opublikowali Bieniasz i Gołaś (2015a), biorąc pod uwagę kondycję finansową gmin wiejskich w województwie wielkopolskim (tu zbiór jednostek był już stosunkowo jednorodny). Autorzy zarówno w pierwszej, jak i drugiej publikacji posłużyli się bazą wskaźników proponowaną przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji...* 2012). Zastosowana przez nich metoda nie jest skomplikowana, dzięki czemu może zostać wykorzystana w praktyce przez samorządy lokalne. Autorzy nie rozważali jednak problematyki długo- czy krótkoterminowej wypłacalności samorządu. Swoją uwagę skoncentrowali przede wszystkim na zdolności do spłaty ogółu zobowiązań oraz obsługi zadłużenia dochodami samorządu ogółem, pomimo że powszechnie wiadomo, iż część dochodów jest przeznaczona na konkretny cel wydatkowy. Analizę zdolności do regulowania zobowiązań, szczególnie w krótkim terminie, należałoby odnieść do pozycji znajdujących się w sprawozdaniach finansowych gmin, mianowicie gotówki czy aktywów obrotowych ogółem. Badania autorów nie koncentrowały się również na rozpoznaniu i wyjaśnieniu przestrzennego zróżnicowania poziomu kondycji finansowej ani analizie związków ze zmiennymi o charakterze społeczno-gospodarczym.

Dwa ostatnie badania przytoczone w tabeli 2.1, przeprowadzone przez Romanę Głowicką-Wołoszyn i Feliksa Wysockiego (2016) oraz Aldonę Standar (2017), są pewną kontynuacją badań Bieniasz i Gołasia (2015a), dotyczą bowiem pomiaru poziomu kondycji finansowej w województwie wielkopolskim w kolejnych okresach. Autorzy pochodzą z tego samego ośrodka badawczego, w którym syntezy wskaźników finansowych dokonuje się na podstawie wspomnianej metody wzorcowej TOPSIS. Głowicka-Wołoszyn i Wysocki (2016, s. 50, 57) wykazali, iż istnieją istotne różnice w poziomie i strukturze dochodów gmin w zależności od ich kondycji finansowej, a gminy wiejskie o względnie dobrej kondycji finansowej cechują się ponad 2,5-krotnie wyższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem w porównaniu z tymi o niskim poziomie badanego zjawiska, z tym że analiza dotyczyła jednego roku (2014).

Badacze nie zdecydowali się na uporządkowanie wskaźników finansowych w zbiorze (wymiar) opisujące kondycję finansową. Próbę tę podjęła Standar (2017, s. 83), która omawiane pojęcie zoperacjonalizowała przy wykorzystaniu pięciu grup wskaźników (zob. tabela 2.1). Autorka podkreśliła również potrzebę pomiaru kondycji finansowej w świetle wskaźnika z okresu dłuższego niż jeden rok (2010–2012), co niewątpliwie jest dużym atutem badania<sup>10</sup>. Jednakże pewne wątpliwości budzi przyjęta

<sup>10</sup> Analizie poddana została wartość mediany wskaźników z trzech lat (2010–2012), jednakże w przypadku wskaźników, które przybierały zarówno wartości dodatnie jak i ujemne, autorka obliczyła średnią ważoną kanoniczną. Procedura ta pozwala wykluczyć ewentualne odchylenia

nazwa ostatniego wymiaru: „aktywność w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania gminnych potrzeb”. Autorka wykorzystuje tu jako wskaźnik środki z UE *per capita*, przy czym należy pamiętać, że w myśl *Ustawy o dochodach samorządu terytorialnego* z dnia 13 listopada 2003 r. (art. 3) środki pochodzące z budżetu UE stanowią dochody budżetowe gminy. Sama nazwa tej grupy wskaźników może sugerować na przykład wykorzystanie finansowania w postaci leasingu. Atutem tego badania jest wykazanie, że determinantami poziomu kondycji finansowej gmin są ich położenie w podregionie (oraz sąsiedztwo miasta), typ gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska) oraz wyposażenie w infrastrukturę techniczną.

\* \* \*

Analiza literatury przedmiotu wykazała istnienie wielu koncepcji pomiaru kondycji finansowej (sytuacji finansowej) samorządów lokalnych. Różnorodność ujęć uzależniona jest zasadniczo od celu badania i możliwości dostępnej statystyki. Wykazano, że pomiar kondycji finansowej może się odbywać w dwojaki sposób. Pierwsze podejście opiera się na ocenie za pomocą analizy wskaźnikowej oraz ewentualnej klasyfikacji jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu analizy skupień (przykłady: ICMA 2003; Chaney i inni 2002; Kamnikar i inni 2006; Motek 2006; Majchrzak 2008; Rivenbark i inni 2009, 2010; Rivenbark, Roenigk 2011; Cabaleiro-Casal, Buch-Gómez 2011). Drugie adaptuje różne metody tworzenia jednego wielozmiennego indeksu kondycji finansowej, na podstawie którego możliwy jest względny pomiar sytuacji finansowej, wykorzystywany do hierarchicznego grupowania jednostek samorządu lokalnego (przykłady: Swianiewicz 1989; Brown 1993, 1996; Mercer, Gilbert 1996; Dennis 2004; Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b; Cabaleiro-Casal i inni 2012b; Borowczak, Perdał 2012; Bieniasz i inni 2013; Bieniasz, Gołaś 2015a,b; Ritonga 2014). Ritonga (2014) argumentowała, że stosowanie syntetycznego miernika kondycji finansowej może służyć jego praktycznemu wykorzystaniu przez władze lokalne. Należy jednak pamiętać o selektywnym doborze wskaźników. Uwzględnienie zbyt wielu zmiennych w ocenie sytuacji finansowej samorządu lokalnego (zob. ICMA 2003 – model FTMS – 44 wskaźniki; Cabaleiro-Casal, Buch-Gómez 2011 – 33 wskaźniki) oraz stosowanie skomplikowanych metod powoduje, że pomiar staje się albo trudny do uzyskania, albo bardzo czasochłonny, a często i kosztowny.

Badacze są zgodni, że kondycję finansową samorządów lokalnych należy oceniać przez pryzmat jej wielowymiarowego charakteru (między innymi: Swianiewicz 1989; Rivenbark i inni 2009; Dennis 2004; Wang i inni 2007; Cabaleiro-Casal i inni 2012a, 2012b; Stanny, Strzelczyk 2017). Zdarza się jednak, że autorzy podejmują się operacjonalizacji kondycji finansowej, pomijając etap eksplikacji samego pojęcia (Brown 1993, 1996; Chaney i inni 2002). Ponadto często stosuje się dane z jednego roku (przykłady: Swianiewicz 1989; Brown 1993; Wang i inni 2007; Głowicka-Wołoszyn,

---

jednorooczne, na przykład ze względu na realizację w jednym roku kosztochłonnej inwestycji (Standar 2017).

Wysocki 2016), co może zniekształcać obraz sytuacji finansowej samorządu lokalnego. Poziom dochodów, wydatków czy zadłużenia może się znacząco zmieniać z roku na rok na skutek jednorazowego występowania różnych operacji finansowych.

W literaturze przedmiotu brakuje zgodności co do stosowania wag dla poszczególnych wymiarów czy bezpośrednio wskaźników finansowych budujących indeks kondycji finansowej. Wielu badaczy stoi na stanowisku równoważnego traktowania zmiennych opisujących kondycję finansową (Swianiewicz 1989; Brown 1993, 1996; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b; Dennis 2004; Wang i inni 2007; Borowczak, Perdał 2012; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016; Standar 2017). Wydaje się, że relatywnie rzadziej naukowcy podejmują się ważenia zmiennych (Mercer, Gilbert 1996; Cabaleiro-Casal i inni 2012b; Ritonga 2014; Bieniasz i inni 2013; Bieniasz, Gołaś 2015a,b; Bień 2017).

Dyskusyjne okazuje się także włączanie zmiennych niefinansowych na potrzeby pomiaru kondycji finansowej (Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b). Zasadniczo ocena sytuacji finansowej najniższego szczebla administracji samorządowej powinna odzwierciedlać stan finansów samorządowych oraz jego zdolność do realizacji zadań publicznych. Zaadaptowanie miar niefinansowych charakteryzujących efekty wydatkowanych środków może „zaburzać” realny obraz kondycji finansowej. Z kolei pomiar wypłacalności w zakresie świadczonych usług, jako jeden z elementów kondycji finansowej, mógłby być wzbogacony o analizę satysfakcji mieszkańców z wydatkowanych środków, na przykład na cele inwestycyjne (jak proponują Wang i inni, 2007). Jednak w odniesieniu do dużego zbioru gmin (przyjmijmy, że już od kilkudziesięciu jednostek) przeprowadzenie badań jakościowych nie jest możliwe. Warto także podkreślić pojawiające się wątpliwości wobec doboru wskaźników, które nie zawsze tłumaczą to, co w rzeczywistości powinny, to jest określone wymiary kondycji finansowej (por. Chaney i inni 2002; Wang i inni 2007).

## 3. Badanie empiryczne kondycji finansowej gmin

### 3.1. Operacjonalizacja poziomu kondycji finansowej lokalnych samorządów

Kondycję finansową gmin w niniejszej pracy definiuje się jako zdolność do regulowania zobowiązań finansowych przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości w zakresie świadczenia usług samorządowych, co w sposób bezpośredni przekłada się na realizację ustawowo określonych zadań gminy oraz poprawę warunków życia mieszkańców. Ciągłość, o której mowa, jest następstwem zrównoważenia budżetu, samodzielności finansowej, uniezależnienia od transferów, płynności finansowej i wypłacalności długoterminowej oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych w gminach.

Jak już potwierdzono w rozdziale 1, kondycja finansowa ma złożoną strukturę, a odpowiednia proporcja poszczególnych jej elementów przekłada się na stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych oraz poprawę warunków życia mieszkańców gminy. Odpowiednia proporcja to taka, która umożliwi realizację programów rozwoju lokalnego, gwarantuje uruchomienie niemal wszystkich czynników rozwoju, służy pokonywaniu barier i ograniczeń rozwoju, rozwija działalność inwestycyjną, oddziałując korzystnie na lokalny rynek pracy i aktywizację zawodową mieszkańców.

Empiryczną analizę kondycji finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oparto na następujących założeniach:

- 1) korzystna kondycja finansowa gminy to taka, która pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa finansowego samorządu lokalnego, gwarantując przy tym ciągłość świadczonych usług oraz realizację zobowiązań wobec wszystkich wierzycieli. Jednocześnie charakteryzuje się ona taką strukturą, która dąży do zapewnienia równowagi budżetowej przy jednoczesnym kształtowaniu warunków dla wzrostu stopnia samodzielności finansowej oraz bezpieczeństwa w zakresie krótko- i długoterminowej wypłacalności;
- 2) dobór składowych kondycji finansowej będzie odzwierciedlać realny stan i problemy gospodarki finansowej samorządu lokalnego w Polsce w kontekście wyrównywania szans i łagodzenia dysproporcji rozwojowych;
- 3) zmienne będą obejmować różne aspekty finansów samorządu lokalnego, tak by możliwie wszechstronnie charakteryzować badane zjawisko, a ich wzajemne skorelowanie było na możliwie niskim poziomie;
- 4) każda zmienna kondycji finansowej gmin będzie równoważna, nie jest bowiem możliwe wyeliminowanie dużego stopnia subiektywizmu w przyznaniu wag

wskaźnikom finansowym, niezależnie od tego, czy są one następstwem arbitralnych decyzji autora czy grupy ekspertów.

Badaniem kondycji finansowej objęto wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce, to jest 2174 jednostki zgodnie z aktualnym podziałem administracyjnym w 2015 r. Badania dotyczyły lat 2012–2014. Podkreślić należy, że istotnym problemem w badaniach przestrzenno-czasowych finansów samorządu terytorialnego są trudności z porównywaniem danych z różnych okresów, które ogólnie związane są ze: zmianą przepisów prawa, inflacją, denominacją pieniądza, zmianą sytuacji społecznej i gospodarczej oraz przeobrażeniami geopolitycznymi (Pociecha 2009; Suchecki 2010; Rosa, Zarębski 2018). Inflacji w niniejszej pracy nie brano pod uwagę ze względu na niewielkie zmiany tego wskaźnika w badanym okresie i nieistotne oddziaływanie na analizowane zjawisko. W analizie uwzględniono natomiast szerszy kontekst sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, rozpoznany przez autorów w innych badaniach (Stanny, Strzelczyk 2015; Rosner, Stanny 2017; Halamska, Hoffmann, Stanny 2017; Rosner, Stanny, Komorowski 2018). Przyjęto założenie, że w ocenie kondycji finansowej gmin zmienne empiryczne będą wyznaczane na podstawie średniej trzyletniej (stąd w pracy będzie wykorzystywane określenie „okres”, a nie punkt w czasie). Pozwoli to na bardziej dokładną ocenę stanu finansów, które w miarę upływu czasu mogą podlegać znacznym fluktuacjom.

Warto również dodać, że możliwości pomiaru i oceny kondycji finansowej w warunkach polskich są ograniczone zakresem gromadzonych w wersji elektronicznej danych nadających się do dalszego przetworzenia. W gruncie rzeczy sprowadzają się one do informacji pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetu oraz danych ze skonsolidowanego bilansu gminy (szerzej zob. rozdział 1). Ponadto wiele zestawień dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, nie jest publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), Ministerstwo Finansów (MF) ani Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO). Przykładem są pozyskane na cele niniejszych badań dane dotyczące pozycji bilansu, pochodzące ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego gmin. Ich udostępnienie wymagało zgody prezesów szesnastu Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W pierwszym kroku postępowania operacyjnego dokonano wyboru zmiennych empirycznych (wskaźników finansowych), które w najlepszy sposób oddawały treść merytoryczną zdefiniowanych wymiarów kondycji finansowej. Dobór zmiennych był wypadkową dostępności danych oraz arbitralnych decyzji eksperckich, podjętych w następstwie przeprowadzonej kwerendy krajowej i międzynarodowej literatury przedmiotu. Autorzy mają również świadomość, że nie jest to optymalny czy uniwersalny zbiór wskaźników finansowych, lecz merytorycznie wyselekcjonowany zestaw operacjonalizujący poziom kondycji finansowej w sensie diagnostycznym. Doboru zmiennych dokonano również przy założeniu, że mierniki finansowe będą jak najbardziej wszechstronnie charakteryzować badane zjawisko, a ich wzajemne skorelowanie będzie na możliwie niskim poziomie (zob. aneks 1). Kondycja finansowa tłumaczona jest wyłącznie zmiennymi finansowymi, zatem autorzy nie uniknęli dylematu włączenia do modelu operacyjnego względnie wysoko skorelowanych ze

sobą zmiennych. Te, które pozostały, bronią się merytorycznym ładunkiem informacyjnym zasilającym dany jej wymiar<sup>1</sup>.

Ostatecznie w wyniku długich dyskusji eksperckich oraz po wielu próbach statystycznych operacjonalizacji kondycji finansowej gmin dokonano na podstawie 19 wskaźników empirycznych, które pogrupowano w wymiary (składowe) o zbliżonej liczbie zmiennych. Kwerenda literatury (Stanny, Strzelczyk 2017) oraz przeprowadzone wstępne próby analityczne (Stanny, Strzelczyk 2015) stanowiły podstawę decyzji dotyczącej sposobu grupowania zmiennych empirycznych. Przyjęto, że kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich będzie uwzględniać następujące wymiary:

- (1) wypłacalność budżetową (dalej skrót: WB),
- (2) samodzielność finansową (SF),
- (3) uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej (UT),
- (4) wypłacalność w zakresie zobowiązań (WZ),
- (5) stopień finansowania usług publicznych (SFU).

Uporządkowane wskaźniki według zdefiniowanych uprzednio wymiarów prezentuje tabela 3.1. Określono w niej również charakter zmiennej, którą uznaje się za stymulantę (S) lub destymulantę (D), oraz podano źródło danych pozyskanych w celu obliczenia konkretnego wybranego wskaźnika<sup>2</sup>.

Drugi krok w przyjętej procedurze sprowadza się do obliczenia poziomu kondycji finansowej oraz oceny jej wymiarów przy wykorzystaniu taksonomicznego miernika syntetycznego (indeksu wielozmiennego), będącego funkcją syntetyzującą informacje cząstkowe. Jest to narzędzie porządkowania liniowego, a więc odzwierciedla relacje wielkości lub równości zachodzące między gminami (jako obiektami badania). Pomiar dokonywany jest w skali porządkowej, na którą składa się szereg skal ilorazowych (stosunkowych) zmiennych empirycznych. Dokonując złożenia kilku skal mocnych (otrzymanych ze zmiennych empirycznych) w jedną wiązkę za pomocą operacji arytmetycznej, nakładamy kilka porządków na siebie, dzięki czemu otrzymujemy ostatecznie jeden porządek o względnie relacyjnym charakterze. Badacz wykorzystujący metody taksonomiczne do określania poziomu rozwoju jakiegoś zjawiska skale te traktuje jako silniejsze, niż są one w rzeczywistości. Wykonując na nich kolejne operacje statystyczne, powinien być świadomy tego faktu, kolejne poziomy uogólniania bowiem „dziedziczą” słabości łączonych skal.

---

<sup>1</sup> Autorzy zakładają, że skonstruowany indeks kondycji finansowej będzie można wykorzystać w przyszłych okresach. Wówczas wartości wskaźników mogą ulegać zmianie i w konsekwencji mogą spowodować zmianę wartości współczynników korelacji. Ważne jest zatem, aby model możliwie najdokładniej oddawał badane zjawisko. Autorzy zdają sobie również sprawę z możliwości statystycznego doboru zmiennych (Adamczyk, Dawidowicz 2016). Jednakże nawet jeśli dobór zmiennych dokonany zostanie przy zastosowaniu metody parametrycznej zaproponowanej przez Z. Hellwiga, nie da się wyeliminować całkowicie subiektywizmu z badania.

<sup>2</sup> Podczas analizy każdego wskaźnika posłużono się kartogramem ukazującym trend przestrzenny badanego zjawiska. Materiał diagnostyczny obejmujący 19 wskaźników empirycznych operacjonalizujących kondycję finansową gminy zestawiono w aneksie 2.

Tabela 3.1. Wykaz wskaźników empirycznych według przynależności do wymiarów kondycji finansowej gmin

Wymiary	Nazwa	Wskaźniki	Jedn.	S/D*	Źródło**
Wypłacalność budżetowa	WB1	$\frac{\text{Nadwyżka (deficyt) budżetowa}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	WB2	$\frac{\text{Dochody ogółem}}{\text{Wydatki ogółem}}$	%	S	BDL
	WB3	$\frac{\text{Dochody majątkowe + nadwyżka (deficyt) operacyjna}}{\text{Wydatki inwestycyjne}}$	%	S	BDL
	WB4	$\frac{\text{Nadwyżka (deficyt) operacyjna}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	S	BDL
Samodzielność finansowa	SF1	$\frac{\text{Dochody z PIT i CIT}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	S	BDL
	SF2	$\frac{\text{Dochody własne + subwencja ogólna - subwencja oświatowa}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	S	BDL
	SF3	$\frac{\text{Dochody własne}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności	UT1	$\frac{\text{Subwencja ogólna}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	D	DBL
	UT2	$\frac{\text{Dotacje celowe}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	D	BDL
	UT3	$\frac{\text{Wydatki bieżące}}{\text{Wydatki ogółem}}$	%	D	BDL
Wypłacalność w zakresie zobowiązań	WZ1	$\frac{\text{Środki pieniężne}}{\text{Zobowiązania krótkoterminowe}}$	***	S	RIO
	WZ2	$\frac{\text{Zobowiązania długoterminowe}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	D	RIO, BDL
	WZ3	$\frac{\text{Zobowiązania długoterminowe}}{\text{Dochody ogółem}}$	%	D	RIO, BDL
	WZ4	$\frac{\text{Obsługa zadłużenia}}{\text{Dochody własne}}$	%	D	BDL
Stopień finansowania usług publicznych	SFU1	$\frac{\text{Wydatki majątkowe}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	SFU2	$\frac{\text{Wydatki na oświatę}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL



Tabela 3.1 – cd.

Wymiary	Nazwa	Wskaźniki	Jedn.	S/D*	Źródło**
Stopień finansowania usług publicznych	SFU1	$\frac{\text{Wydatki majątkowe}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	SFU2	$\frac{\text{Wydatki na oświatę}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	SFU3	$\frac{\text{Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	SFU4	$\frac{\text{Wydatki na transport i łączność}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	S	BDL
	SFU5	$\frac{\text{Wydatki na pomoc społeczną}}{\text{Liczba mieszkańców}}$	zł/os.	D	BDL

\* S oznacza stymulantę, D – destymulantę.

\*\* BDL – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)); RIO – Regionalne Izby Obrachunkowe (dane zamawiane/niepublikowane za lata 2012–2014 – stan na koniec roku).

\*\*\* Wskaźnik niemianowany.

Źródło: opracowanie własne.

Miernik syntetyczny powstaje w efekcie użycia w jednej formule zasad normalizacji, ważenia i agregacji zmiennych. Do oceny zjawiska zastosowano metodę sum unitaryzacji zerowanej z grupy taksonomicznych metod bezwzorcowych, która spełnia następujące wymogi (Kukuła 2000, s. 81):

- (1) zamienia zmienne mianowane wyrażone w jednostkach (na przykład: zł/os.) na niemianowane,
- (2) sprowadza rząd wielkości zmiennych do porównywalności, co powoduje wyrównywanie zakresów zmienności cech, a w konsekwencji umożliwia ich sumowanie<sup>3</sup>,
- (3) wyrównuje długości przedziałów zmienności cech unormowanych (stałość rozstępu  $a_{ij}$ ) oraz równość dolnej i górnej granicy ich przedziału zmienności  $[0,1]$ ,
- (4) umożliwia normalizowanie zmiennych przyjmujących wartości zarówno dodatnie, jak i ujemne lub tylko ujemne,
- (5) umożliwia normalizowanie zmiennych przyjmujących wartości równe zeru,
- (6) unormowane zmienne przyjmują wartości nieujemne,
- (7) stosuje proste formuły – w ramach procedury normalizacyjnej – ujednolicejające charakter zmiennych.

<sup>3</sup> Transformacja przeprowadzana jest według wzoru:  $a'_i = \frac{a_i - a_{\min}}{(a_{\max} - a_{\min})}$ , gdzie:  $a'_i$  – znormalizowana  $i$ -ta zmienna;  $a_i$  – normalizowana  $i$ -ta zmienna;  $a_{\min}$  – minimalna wartość występująca w zbiorze danej zmiennej;  $a_{\max}$  – maksymalna wartość występująca w zbiorze danej zmiennej;  $(a_{\min} - a_{\max})$  – rozstęp danej zmiennej.

Zastosowana metoda cechuje się prostotą oraz małą utratą informacji podczas agregacji. Ostatecznie pozwala na zbudowanie syntetycznego indeksu, będącego sumą znormalizowanych wartości wskaźników cząstkowych, które przyjmują wartości z przedziału  $[0,1]$ , zatem rozstęp jest równy jedności ( $R(a_j) = 1$ ). Wskaźnik syntetyczny (tu: dla poziomu kondycji finansowej oraz poszczególnych jej wymiarów) oblicza się przy zastosowaniu następującego wzoru:

$$W_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^m m_j a_{ij},$$

gdzie:

$W_i$  – indeks syntetyczny badanego zjawiska,

$n$  – liczba obiektów,

$m_i$  – współczynnik wagi  $i$ -tej zmiennej przy założeniu, że:  $\sum_{i=1}^l m_i = 1$ .

W badaniu zrezygnowano z ważenia wskaźników, w literaturze przedmiotu nie ma bowiem zgodności co do samego stosowania wag, sposobu ich przyznawania oraz niedoskonałości w zakresie formalnych metod statystycznych (Kukuła 2000, s. 152–179). Dodatkowym uzasadnieniem jest fakt, że nie jesteśmy w stanie wyeliminować subiektywizmu w przyznawaniu wag, zarówno tych opartych na arbitralnej decyzji autora, jak i wynikających z zaangażowania ekspertów<sup>4</sup>.

Trzeci krok badania polega na klasyfikacji hierarchicznej gmin według oceny kondycji finansowej oraz jej wymiarów. Jednostki pogrupowano w trzy równoliczne klasy gmin podobnych do siebie pod względem uzyskanej oceny kondycji finansowej oraz odpowiednio oceny poszczególnych jej wymiarów, charakteryzujące się kolejno: (1) wysokim, (2) przeciętnym i (3) niskim poziomem. Ze względu na przestrzenny charakter badanego zjawiska wyniki klasyfikacji przedstawiono na kartogramach.

Kwantyfikacja poziomu kondycji finansowej gmin umożliwi realizację celu poznawczego pracy w zakresie rozpoznania przestrzennego zróżnicowania jej poziomu w badanych samorządach lokalnych. Z kolei cel aplikacyjny zostanie osiągnięty dzięki zaproponowaniu koncepcji pomiaru kondycji finansowej dostosowanej zarówno do warunków prawnych i administracyjnych, w których funkcjonują samorządy gminne w Polsce, jak i dostępności danych w statystyce publicznej.

### 3.2. Charakterystyka przestrzennego zróżnicowania kondycji finansowej gmin

Przedstawione dotychczas teoretyczne aspekty kondycji finansowej oraz zróżnicowane metody stanowiły podstawę podjęcia ostatecznej decyzji w kontekście

<sup>4</sup> W związku z tym wielu badaczy (między innymi: Swianiewicz 1989; Brown 1993, 1996; Dennis 2004; Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a,b; Borowczak, Perdał 2012, Głowicka-Wołoszyn, Wysocki 2016; Standar 2017), analizując kondycję finansową, rezygnuje z ważenia wskaźników.

wyboru uprzednio opisanej metody konstrukcji syntetycznej miary (indeksu) kondycji finansowej (dalej opisywanej skrótem: FCI). Na podstawie pozyskanych danych statystycznych, udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny (BDL) oraz Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO)<sup>5</sup>, przeprowadzono szereg prób/testów z wykorzystaniem różnych metod syntetyzacji wskaźników. Ostatecznie indeks kondycji finansowej oparto na wyżej omówionej metodzie unitaryzacji zerowanej.

Charakterystyka przestrzennego zróżnicowania poziomu kondycji finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce zostanie poprzedzona analogiczną analizą wszystkich pięciu wymiarów kondycji finansowej gmin w Polsce w następującej kolejności:

- (1) wypłacalność budżetowa (WB),
- (2) samodzielność finansowa (SF),
- (3) uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej (UT),
- (4) wypłacalność w zakresie zobowiązań (WZ),
- (5) stopień finansowania usług publicznych (SFU).

### 3.2.1. Wypłacalność budżetowa gminy

**Wypłacalność budżetowa rozumiana jest jako zdolność samorządów do generowania dochodów niezbędnych do pokrycia ich działalności w danym roku budżetowym** (Nollenberger i inni 2003). Zastosowane w tym wymiarze wskaźniki mają na celu zobrazowanie równowagi dochodów i wydatków samorządów lokalnych. Wymiar ten opisany jest następującymi zmiennymi:

- wskaźnik **WB1** charakteryzuje wielkość wygenerowanej nadwyżki na mieszkańca. Im wyższa relacja nadwyżki przypadającej na mieszkańca, tym większa siła finansowa jednostki i większe możliwości zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej;
- wskaźnik **WB2** charakteryzuje procent pokrycia wydatków ogółem dochodami budżetowymi. Jest to podstawowy wskaźnik równowagi budżetowej;
- wskaźnik **WB3** dotyczy pokrycia wydatków inwestycyjnych (prorozwojowych) dochodami majątkowymi, powiększonymi o tzw. wolne środki pochodzące z nadwyżki budżetu operacyjnego lub ewentualnie pomniejszonymi o wygenerowany deficyt operacyjny. Wskaźnik ten obrazuje możliwości pokrycia wydatków inwestycyjnych gminy, których celem jest poprawa jakości życia społeczności lokalnej, reinwestowanymi dochodami, na przykład ze sprzedaży majątku lub przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz dotacji celowych;
- wskaźnik **WB4** obrazuje wielkość wygenerowanej nadwyżki (deficytu) budżetu bieżącego w stosunku do dochodów ogółem. W Polsce zgodnie z art. 242 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* całość wydatków bieżących musi być pokryta dochodami bieżącymi. W większości gmin przepis ten

---

<sup>5</sup> W procesie zbierania danych uzyskano zgodę prezesów RIO i przewodniczącej Krajowej Rady RIO na ich wykorzystanie i przetwarzanie.

ma zastosowanie, jednakże w 14 gminach w okresie 2012–2014 zaobserwowano deficyt budżetu bieżącego. Ponadto wskaźnik przedstawia możliwość wykorzystania wygenerowanej nadwyżki operacyjnej chociażby w celach inwestycyjnych.

Wszystkie cztery wskaźniki, budujące wymiar wypłacalności budżetowej, uznane są za stymulanty, wyższa wartość każdego z nich oznacza bowiem względnie korzystniejszą wypłacalność budżetową.

Wskaźniki empiryczne, składające się na opis wymiaru wypłacalności budżetowej, są ze sobą skorelowane w stopniu umiarkowanym. Szczególnie odnosi się to do trzech pierwszych (zob. tabela 3.2). Okazuje się bowiem, że w gminach, w których występuje relatywnie większa nadwyżka budżetowa na mieszkańca, udział dochodów ogółem w wydatkach ogółem jest umiarkowany. Z kolei dość silną współzależność ze wskaźnikiem równowagi budżetowej obserwujemy w tych gminach, w których władze mają zdecydowanie więcej środków pochodzących łącznie z nadwyżki i dochodów majątkowych na pokrycie wydatków inwestycyjnych. Warto jednak podkreślić, że wskaźniki charakteryzujące całość budżetu gminy nie wykazują relatywnie wysokiej współzależności ze wskaźnikiem charakteryzującym udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. W tym przypadku żaden z trzech wskaźników: nadwyżki budżetowej na mieszkańca, równowagi budżetowej oraz pokrycia wydatków inwestycyjnych nadwyżką operacyjną i dochodami majątkowymi, nie wykazuje wysokiej współzależności z udziałem nadwyżki budżetu bieżącego w dochodach ogółem. Ostatecznie o pozostawieniu wszystkich wskaźników zadecydowała różna ich treść merytoryczna, a więc tzw. ładunek informacyjny dla operacjonalizacji problemu. Poszczególne zmienne, zgodnie z zamierzeniem, wykazują wysoką współzależność z miarą syntetyczną wypłacalności budżetowej.

Tabela 3.2. Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: wypłacalność budżetowa gmin

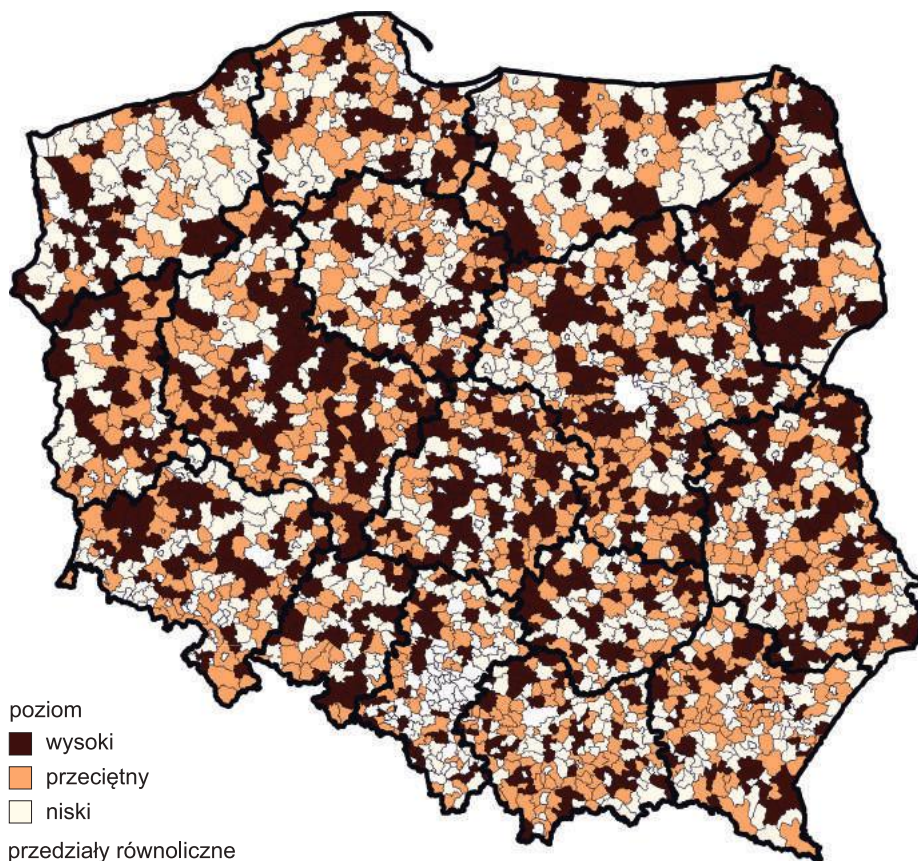
Zmienna	WB1*	WB2*	WB3*	WB4*	Wypłacalność budżetowa**
Nadwyżka (deficyt) budżetowy/ liczba mieszkańców (WB1)*	1,00	0,60	0,37	0,21	0,84
Dochody ogółem/wydatki ogółem (WB2)*	0,60	1,00	0,76	0,26	0,84
Nadwyżka (deficyt) operacyjny + dochody majątkowe)/wydatki inwestycyjne (WB3)*	0,37	0,76	1,00	0,12	0,83
Nadwyżka (deficyt) operacyjny/ dochody ogółem (WB4)*	1,00	0,26	0,37	0,21	0,68
<b>Wypłacalność budżetowa**</b>	0,84	0,84	0,83	0,68	1,00

\* Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona.

\*\* Zastosowano współczynnik korelacji porządku rang Spearmana.

Źródło: obliczenia własne.

Równowaga budżetowa kształtowana jest w następstwie prowadzonej przez władzę lokalną polityki finansowej. Samorządy lokalne, realizując zadania i określone cele strategiczne, wykorzystują zarówno własne, jak i zewnętrzne źródła finansowania. W związku z tym struktura finansowania wydatków i sam ich kierunek zależą od strategii realizowanej przez zarządzających gminą. Stąd spodziewany mozaikowy rozkład przestrzenny wypłacalności budżetowej gmin (zob. rysunek 3.1), potwierdzający zróżnicowane taktyki postępowania samorządów gminnych.



Rysunek 3.1. Miara syntetyczna w zakresie wypłacalności budżetowej gmin

Źródło: opracowanie własne.

Badania wykazały też, że dla całej badanej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nie obserwuje się wysokiej współzależności między wypłacalnością budżetową a innymi wymiarami kondycji finansowej. Atrakcyjność lokalizacji również nie ma wpływu na przestrzenne zróżnicowanie poziomu wypłacalności budżetowej. Ani odległość od ośrodków regionalnych, ani inne cechy warunkujące



rentę położenia<sup>6</sup> nie są gwarantem wysokiego poziomu wypłacalności budżetowej gminy (zob. rysunek 3.1).

### 3.2.2. Samodzielność finansowa gminy

Drugim wymiarem kondycji finansowej jest **samodzielność finansowa rozumiana jako sytuacja, w której samorząd lokalny nie jest zależny od źródeł finansowania będących poza jego kontrolą lub wpływem. Sytuacja ta dotyczy zarówno transferów krajowych, jak i zagranicznych** (Ritonga, Clark, Wickremasinghe 2012, s. 42). Gminy samodzielne finansowo to takie, które są zdolne do generowania dochodów własnych, a władze lokalne mają możliwość swobodnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków finansowych pochodzących z różnych źródeł, w tym zewnętrznych form finansowania. Krzysztof Surówka (2013), Maria Kosek-Wojnar (2004) i Jadwiga Glumińska-Pawlic (2003) opisują samodzielność finansową w odniesieniu do tworzenia budżetu, źródeł pozyskiwanych dochodów, realizacji zadań publicznych i zaciągania długu publicznego. Maria Kosek-Wojnar oraz Krzysztof Surówka (2007, s. 87–89) wskazują również na problemy związane z doborem mierników samodzielności finansowej. Twierdzą, że wskaźniki finansowe mogą dać jedynie przybliżony obraz stopnia samodzielności organów samorządowych. Podkreślają jednak, że dochody własne są istotną cechą zarówno samofinansowania, jak i samodzielności finansowej (dochodowej). W kontekście tego wymiaru przedmiotem szczególnego zainteresowania są dochody własne gminy oraz te, którymi władze gminy mogą swobodnie dysponować. Wymiar ten mierzony jest przy wykorzystaniu następujących zmiennych:

- wskaźnik **SF1** określa udział podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) w dochodach ogółem. Udziały gmin w tych podatkach są najwyższe i stanowią około 1/5 dochodów własnych wszystkich gmin. Dochody z tego źródła świadczą o aktywności zawodowej mieszkańców oraz ich przedsiębiorczości. Są bowiem następstwem wypracowanego dochodu mieszkańców oraz przedsiębiorstw lokujących swoją siedzibę na terenie danej gminy<sup>7</sup>;
- wskaźnik **SF2** określa udział dochodów, którymi gmina może swobodnie dysponować, w ogólnej sumie dochodów. Subwencja oświatowa to dochód, który pomimo braku formalnego przypisania przeznaczany jest na finansowanie wydatków oświatowych;
- wskaźnik **SF3** opisuje wielkość wygenerowanych przez gminę dochodów własnych przeliczonych na jej mieszkańca. Jest to drugi miernik – poza wskaźnikiem dochodów własnych do dochodów ogółem – powszechnie uznawany za miarę samodzielności finansowej gminy. Charakteryzuje możliwość generowania

<sup>6</sup> Renta położenia – zob. przypis 16 w podrozdziale 1.2.

<sup>7</sup> W ramach podatków dochodowych funkcjonuje progresywna i liniowa skala podatkowa. Przypomnijmy, że progresywna skala podatkowa w rozumieniu teorii Keynesa jest automatycznym stabilizatorem koniunktury, a zatem częścią mechanizmu interwencyjnego państwa.

dochodów własnych przez mieszkańców jednostki samorządu lokalnego (szerzej zob. Dylewski i inni 2006, s. 150).

Z zasady uznaje się, że im wyższa jest wartość każdego z trzech wskaźników tworzących wymiar samodzielności finansowej, tym większa niezależność finansowa gminy i swoboda decyzyjna władz w zakresie wydatkowania środków. W związku z tym wszystkie zmienne uznano za stymulanty.

Tabela 3.3. Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: samodzielność finansowa gmin

Zmienna	SF1*	SF2*	SF3*	Samodzielność finansowa**
Dochody z PIT i CIT/dochody ogółem (SF1)*	1,00	0,60	0,20	0,83
(Dochody własne + (plus) subwencja ogólna – (minus) subwencja oświatowa)/ dochody ogółem (SF2)*	0,60	1,00	0,53	0,93
Dochody własne/liczba mieszkańców (SF3)*	0,20	0,53	1,00	0,76
Samodzielność finansowa**	0,83	0,93	0,76	1,00

\* Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona.

\*\* Zastosowano współczynnik korelacji porządku rang Spearmana.

Źródło: opracowanie własne.

Prezentowane w tabeli 3.3 zależności korelacyjne pomiędzy wskaźnikami samodzielności finansowej są względnie wysokie. Pomimo to zdecydowano się na zastosowanie wszystkich mierników ze względu na fakt, że interpretują one wymiar w różnych zakresach. O ile wskaźnik SF1 obejmuje wyłącznie udziały w dochodach z podatków PIT i CIT, o tyle pozostałe (SF2, SF3) biorą pod uwagę całość generowanych dochodów własnych z majątku, podatków samorządowych (na przykład: od nieruchomości, rolnego, leśnego), opłat (na przykład: eksploatacyjnej, uzdrowiskowej, planistycznej) i innych. Ponadto istotne znaczenie z punktu widzenia samodzielności finansowej ma swoboda decyzyjna w zakresie wydatkowania dochodów. Zatem wykorzystanie wskaźnika SF2 w kontekście niniejszej analizy autorzy uznali za zasadne.

Dla samodzielności finansowej zasadnicze znaczenie mają więc dochody własne (Klepacki, Kusto 2009, s. 128). Upraszczając, można stwierdzić, że informują one o tym, ile środków lokalna gospodarka (jej mieszkańcy) jest w stanie wygenerować na rzecz zaspokojenia potrzeb społecznych, których następstwem jest realizacja działań wspólnych wchodzących w zakres zadań własnych gminy (Rosner, Stanny 2014, s. 100). Dochody własne samorządów lokalnych stanowią podstawę realizacji zadań własnych i tym samym są ważnym czynnikiem prorozwojowym. Nie są jednak wystarczającym źródłem zasilania budżetów gmin, stąd też powstaje problem



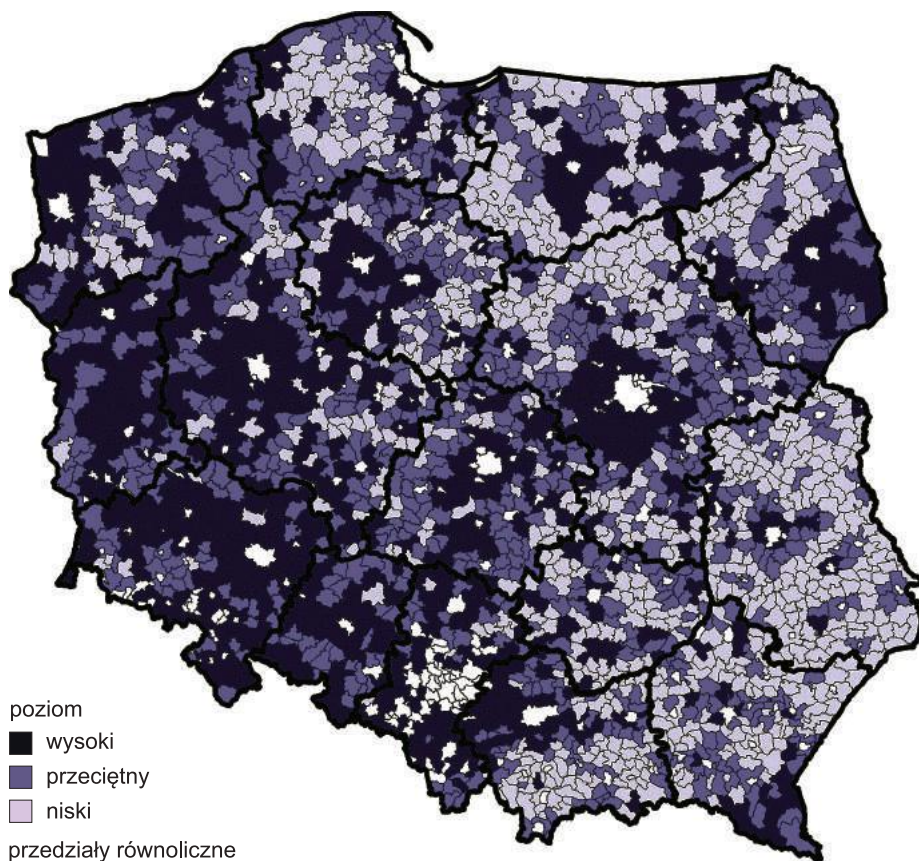
wpływu posiadanego władztwa podatkowego na kondycję finansową, tym bardziej że leży ono u podstaw samodzielności finansowej (Bień 2018).

Jak wspomniano w rozdziale 1, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z 2003 r. wymienia katalog dochodów podatkowych gmin. Należy jednak podkreślić, że gminy dysponują władztwem podatkowym tylko w zakresie tych podatków, które są pobierane przez samorządowe organy podatkowe (Przygodzka 2014, s. 335–336), a mianowicie: rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych. W odniesieniu do tych podatków radom gmin zostały przyznane uprawnienia do: (1) kształtowania stawek podatkowych oraz (2) udzielania zwolnień przedmiotowych (Kulicki 2010; Bień 2018). Kształtowanie stawek podatkowych przybiera dwie formy. W pierwszej odbywa się ono bezpośrednio przez ustalanie ich wysokości – dotyczy to podatku od nieruchomości (*Ustawa o podatkach i opłatach...*, art. 5) oraz podatku od środków transportu (*Ustawa o podatkach i opłatach...*, art. 10). Druga polega na obniżeniu ceny skupu żyta, od której uzależniona jest stawka podatku rolnego (*Ustawa o podatku rolnym*, art. 6 ust. 3) oraz ceny skupu drewna tartaczego, stanowiącej podstawę naliczania podatku leśnego (*Ustawa o podatku leśnym*, art. 4 ust. 5). Władze gminy mają również pewną swobodę w kształtowaniu zwolnień przedmiotowych, oprócz katalogu zwolnień ustawowych. Dotyczą one każdego z czterech rodzajów wymienionych wcześniej podatków (*Ustawa o podatku rolnym*, art. 13e; *Ustawa o podatku leśnym*, art. 7 ust. 3; *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*, art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4). Władze samorządowe posiadają zatem ograniczone instrumenty interwencjonizmu w zakresie kształtowania dochodów. Należy pamiętać, że korzystanie z uprawnień może wpływać na wielkość dochodów własnych, a tym samym samodzielność finansową.

Zróżnicowanie przestrzenne rozkładu poziomu samodzielności finansowej (rysunek 3.2) wynika z różnych możliwości gminy w zakresie generowania dochodów budżetowych. W rzeczywistości wielkość budżetu gminy zależy od tego, czy na jej terenie zlokalizowane są zakłady przemysłowe, pokłady surowców lub czy ma ona liczne walory turystyczne. Poziom samodzielności finansowej wykazuje stosunkowo wysoką współzależność z liczbą przedsiębiorstw zarejestrowanych w rejestrze REGON ( $r^2 = 0,67$ ). Współzależność tę obserwujemy również, porównując rozkłady przestrzenne samodzielności finansowej oraz liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców (por. rysunki 3.2 oraz 3.3). Taki stan wynika z przepisów prawa, które tworzą system finansów samorządu lokalnego. Określa on źródła dochodów samorządu, w tym dochodów własnych, na przykład w postaci wpływów z podatku od nieruchomości czy podatku PIT i CIT, który płacą zarówno przedsiębiorcy, jak i mieszkańcy. Dla gmin, których samodzielność finansowa i zdolność generowania dochodów własnych jest ograniczona z różnych przyczyn, w systemie finansów samorządu lokalnego wypracowano mechanizm finansowania oparty na subwencjach i dotacjach (szerzej zob. podrozdział 3.2.3).

Gminy o względnie wysokim poziomie samodzielności finansowej, to jest takie, które wypracowują więcej dochodów własnych na mieszkańca, mają stosunkowo większy udział dochodów z PIT i CIT w ogóle dochodów oraz mogą swobodnie

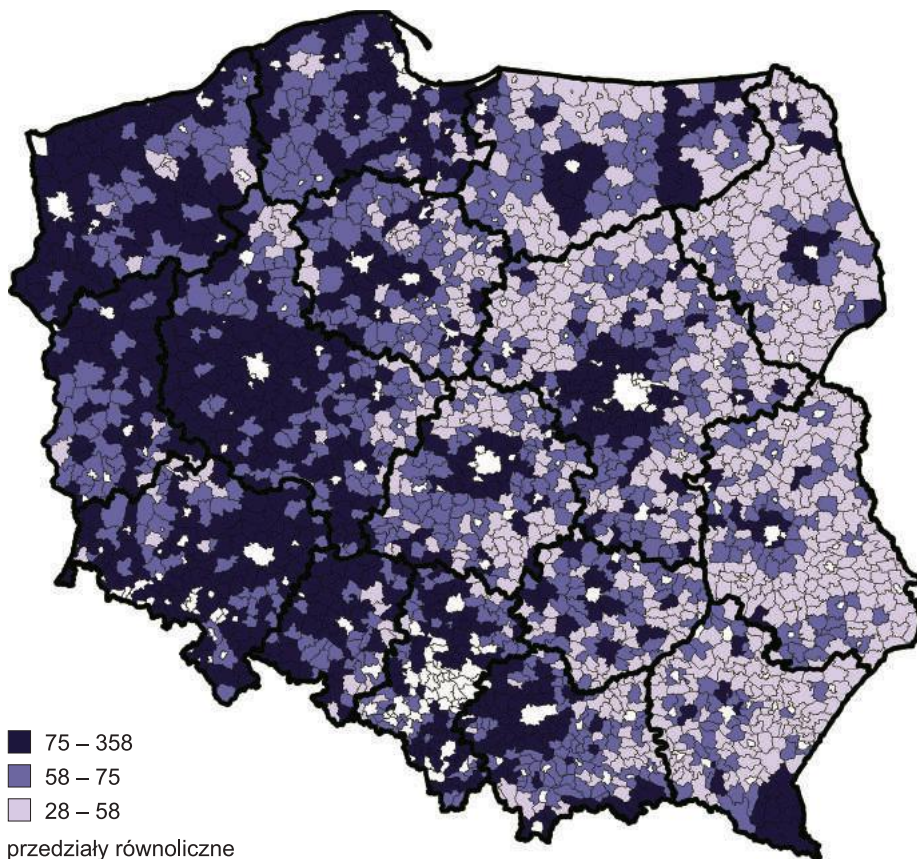
dysponować większą ich sumą. Położone są częściej w Polsce zachodniej niż wschodniej (zob. rysunek 3.3). Cezurę w tym przypadku, jak się wydaje, wyznacza dawna granica rozbiorów (wzdłuż granicy byłego zaboru pruskiego) (szerzej: Stanny 2013a, s. 173–175; Rosner 2007, s. 114). Względnie wysoki poziom samodzielności finansowej wykazują również gminy w pasie nadmorskim, które charakteryzują się dużymi walorami turystycznymi. Podobną argumentację można przytoczyć w odniesieniu do gmin o wysokiej wartości miernika, położonych np. na Pojezierzu Mazurskim oraz wschodnim Podlasiu czy w Bieszczadach.



Rysunek 3.2. Miara syntetyczna w zakresie samodzielności finansowej gmin

Źródło: opracowanie własne.

Generalnie gminy cieszące się korzystną oceną tego miernika zasadniczo stanowią otulinę ośrodków regionalnych (nawet tych o niższej randze administracyjnej, takich jak Koszalin czy Słupsk), z wyjątkiem południowo-wschodnich regionów Polski. Stosunkowo słaby wpływ na kształtowanie się pierścieni względnie wysokiego poziomu samodzielności finansowej mają takie ośrodki miejskie jak Kielce, Rzeszów, Lublin.



Rysunek 3.3. Podmioty gospodarcze wpisane do rejestru REGON na 1000 mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

### 3.2.3. Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej gminy

Trzeci wymiar kondycji finansowej gmin tworzą wskaźniki opisujące **uzależnienie od transferów oraz ograniczenie elastyczności budżetowej**. Wymiar ten z jednej strony mówi o **niezdolności samorządu do samofinansowania się**, wskazując nie tylko największych beneficjentów zewnętrznych środków publicznych, lecz także obrazując, w jakim stopniu gminy są uzależnione od transferów z budżetu państwa. Transfery w formie dotacji celowych i subwencji ogólnej z zasady mają charakter pomocowy, to znaczy powinny trafiać do gmin, które mają ograniczoną zdolność generowania dochodów z własnych źródeł, co przekłada się na utrudnienia w finansowaniu zadań publicznych. Z drugiej strony **elastyczność budżetowa rozumiana jest jako możliwość korygowania wielkości wydatków w zależności od**



**rzeczywistych potrzeb mieszkańców.** Wiąże się ona z występowaniem wydatków sztywnych, to jest takich, których wielkość nie zależy od dyskrejonalnych decyzji władz samorządowych (*Analiza elastyczności wydatków...* 2015, s. 3–5). Wymiar ten budowany jest za pomocą trzech wskaźników:

- wskaźnik **UT1** charakteryzuje udział bezzwrotnych transferów w postaci subwencji ogólnej w dochodach ogółem. Środki te stanowią element mechanizmu finansowania, mającego wspierać finansowo gminy o niewystarczających dochodach własnych w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej;
- wskaźnik **UT2** opisuje udział zwrotnych z zasady transferów w postaci dotacji<sup>8</sup> w dochodach ogółem. Dotacje to drugi element mechanizmu finansowania, mającego wspierać finansowo gminy o niewystarczających dochodach własnych w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Ponieważ są one przyznawane na określony cel wydatkowy, muszą być zaaprobowane przez podmiot, który ich udziela. Stanowią instrument sterowania wydatkami gmin, na który władze samorządu nie mają większego wpływu;
- wskaźnik **UT3** charakteryzuje udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem. Jego wielkość informuje o sztywności budżetu, w wydatkach bieżących bowiem mamy zawartą najsztwniejszą grupę wydatków, to jest przeznaczone na wynagrodzenia i ich pochodne. W badanym okresie udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących ogółem wynosił prawie 47% łącznie dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Innymi sztywnymi wydatkami bieżącymi są między innymi te przeznaczone na obsługę długu czy wydatki socjalne.

Charakter przyjętych zmiennych, opisujących omawiany wymiar kondycji finansowej, pozwala na jednoznaczne ich skategoryzowanie jako destymulanty, wielkość przyznanych transferów, a tym bardziej ich wysoki udział w dochodach budżetowych, nie gwarantuje bowiem zapewnienia ciągłości świadczenia ogólnie pojętych usług publicznych przez samorządy. Środki te mają charakter wspierający, a nie trwałe. Ponadto dotacje z punktu widzenia ich wydatkowania mają stosunkowo sztywny charakter ze względu na celowość – fakt, że muszą być przeznaczone na sfinansowanie konkretnych działań. Jest to tak zwana sztywność dochodowa, czyli prawnie uwarunkowany obowiązek wydatkowania określonych dochodów na konkretny cel

---

<sup>8</sup> Do badania przyjęto sumę następujących dotacji celowych: (1) z budżetu państwa na zadania: z zakresu administracji rządowej, własne oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej; (2) otrzymane z funduszy celowych; (3) pozostałe dotacje, w tym realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz wynikające z paragrafów 200 i 620 klasyfikacji budżetowej – przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich (kategoria określona jako paragrafy 200 i 620, która zastąpiła dotację rozwojową, ujętą do 2009 r. w ramach dochodów jednostek samorządu terytorialnego; do 31 grudnia 2009 r. dotacje rozwojowe przekazywano bezpośrednio na rachunki budżetów samorządów województw, które następnie kierowały je na niższe szczeble, natomiast od początku 2010 r. samorządy otrzymywały środki europejskie w formie płatności z budżetu środków europejskich, środki stanowiące współfinansowanie krajowe zaś – w formie dotacji celowej).

(szerzej zob. Echeverry i inni 2006). W związku z tym wymiar ten został dodatkowo rozszerzony o charakterystykę finansów lokalnych z punktu widzenia ich ograniczonej elastyczności. Na potrzeby tej charakterystyki zdecydowano o włączeniu do analizy dodatkowego wskaźnika – udziału wydatków bieżących w ogóle wydatków gminy.

Tabela 3.4. Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej gmin

Zmienna	UT1*	UT2*	UT3*	Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności**
Subwencja ogólna/dochody ogółem (UT1)*	1,00	0,30	0,30	0,87
Dotacje celowe/dochody ogółem (UT2)*	0,30	1,00	-0,18	0,54
Wydatki bieżące/wydatki ogółem (UT3)*	0,30	-0,18	1,00	0,46
<b>Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności**</b>	0,87	0,54	0,46	1,00

\* Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona.

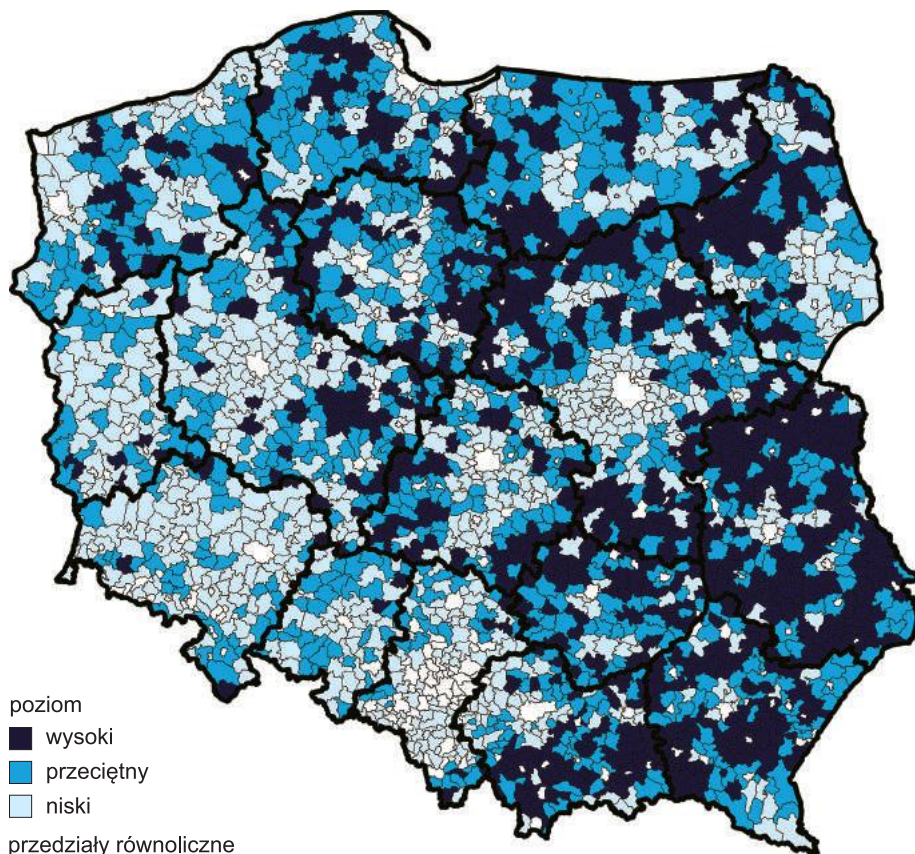
\*\* Zastosowano współczynnik korelacji porządku rang Spearmana.

Źródło: opracowanie własne.

Zależności korelacyjne między wyliczonymi wskaźnikami tworzącymi wymiar: uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności, są słabe, natomiast ich rozkłady statystyczne są współzależne z miarą syntetyczną wymiaru, który budują (zob. tabela 3.4). Ujemny kierunek współzależności (choć o bardzo niskiej sile) obserwujemy w przypadku relacji wskaźników: dotacji celowych ogółem do dochodów ogółem oraz udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem. Sytuacja ta wynika z faktu, że pomimo ograniczonej elastyczności wydatkowej dotacji celowych ich cel wydatkowy nie jest przyporządkowany wyłącznie do wydatków bieżących. Wręcz przeciwnie – dotacje często współfinansują cele (zadania) inwestycyjne gminy. Wówczas od strony wydatkowej środki te zarachowane są jako wydatki majątkowe. Warto również podkreślić, że względnie najwyższą współzależność z miarą syntetyczną niniejszego wymiaru wykazuje wskaźnik udziału subwencji w dochodach budżetowych ogółem. Jest to bowiem ta kategoria transferu z budżetu państwa, której udział w ogóle budżetów wszystkich gmin jest stosunkowo najwyższy (wynosi ponad 33%).

W Polsce w analizowanym okresie niecałe 10% badanych gmin wykazywało wynoszący ponad 50% udział subwencji w dochodach ogółem. Z kolei udział dotacji celowej w dochodach ogółem przekraczający 50% dotyczył trzech gmin: Ożarówic (woj. śląskie), Olszyny (woj. dolnośląskie) oraz Nowinki (woj. podlaskie). Natomiast udział ten przekraczający 30% odnosił się już do prawie 1/5 badanych gmin w Polsce. Gminy te nie są zdolne do generowania wystarczających dochodów

własnych niezbędnych do pokrycia ich potrzeb wydatkowych (w tym bieżących wydatków), w związku z czym, w myśl zasady subsydiarności, wymagają wsparcia finansowego z budżetu państwa.



Rysunek 3.4 przedstawia rozkład przestrzenny miary poziomu uzależnienia samorządów od transferów i ograniczenia elastyczności budżetowej gmin

Źródło: opracowanie własne.

samorządów lokalnych od zewnętrznych publicznych środków pieniężnych i ograniczenie gmin w zakresie elastyczności budżetowej. Zbiór został podzielony na trzy równoliczne klasy o względnie wysokim, przeciętnym i niskim poziomie uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej. Rozkład przestrzenny omawianego wymiaru potwierdza wysoką ujemną współzależność ( $r = -0,8$ ) między samodzielnością finansową a uzależnieniem od transferów oraz ograniczoną elastycznością budżetową (zob. tabela 3.9). Jest to zależność oczekiwana, gminy o względnie wysokim poziomie samodzielności finansowej z zasady bowiem nie powinny otrzymywać względnie wysokich transferów z budżetu państwa. Jednakże z uwagi na to,

że dotacje celowe przyznaje się w znaczącym stopniu na podstawie subiektywnych decyzji podejmowanych przez urzędników lub polityków (Guziejewska 2007, s. 72), stosunkowo niski udział transferów w budżecie gmin wykazujących się względnie wysokim poziomem samodzielności finansowej nie jest oczywisty. W związku z tym zdecydowano o wydzieleniu tego wymiaru. Ponadto wprowadzono tu dodatkowo wskaźnik obrazujący względną elastyczność budżetu, tym samym rozszerzając analizę sztywności dochodowej o sztywność wydatków budżetowych.

Relatywnie niski poziom uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej występuje w rejonie rozciągającym się od zachodniej granicy Dolnego Śląska przez Opolszczyznę, Górny Śląsk aż do Krakowa (południowo-zachodnia część kraju). W przypadku aglomeracji warszawskiej obszar o relatywnie niskim stopniu uzależnienia od transferów rozciąga się bardziej na zachód, aż po granice województwa łódzkiego. Przyglądając się każdemu województwu z osobna, warto zauważyć, że najbardziej spolaryzowany rozkład przestrzenny omawianego indeksu występuje w województwie mazowieckim. Północna i południowa część województwa to gminy, które pod względem uzależnienia od transferów oraz ograniczenia ich elastyczności budżetowej uzyskały ocenę niekorzystną (niski poziom), co oznacza, że w znaczącym stopniu swoją działalność finansują transferami.

Najwięcej gmin o najwyższym stopniu uzależnienia od transferów i stosunkowo niskiej elastyczności budżetów znajduje się w województwie lubelskim. Wyjątkową sytuację obserwujemy w kilku gminach położonych w południowej części województwa podkarpackiego (przykłady: Lutowiska, Cisna, Solina, Lesko i Zagórz). Uzyskały one względnie wysoki poziom samodzielności finansowej i wykazały się niskim uzależnieniem od transferów. Są to gminy o bardzo niskiej gęstości zaludnienia i dużym udziale osób w wieku poprodukcyjnym (zob. aneks 3). Dodatkowo są atrakcyjne przyrodniczo, a więc charakteryzują się względnie wysoką przedsiębiorczością ukierunkowaną na potrzeby rozwoju usług turystycznych, a także leśnych (drzewnych). Im wyższa przedsiębiorczość, obejmująca również samozatrudnienie, tym stosunkowo wyższe dochody własne uzyskuje gmina, co przekłada się na strukturę jej budżetu. Podobne relacje między uzależnieniem od transferów a samodzielnością finansową obserwujemy we wschodniej części województwa podlaskiego (gminy: Poświętne, Narewka, Narew, Kleszczele, Orla, Białowieża).

Rozkład przestrzenny oceny omawianego w tej części wymiaru kondycji finansowej, podobnie jak samodzielności finansowej, uzależniony jest od czynników historycznych, których znaczenie dostrzegali i omawiali w swoich pracach między innymi Andrzej Rosner i Monika Stanny (Rosner 2007, s. 95; Rosner, Stanny 2014, s. 216; 2016, s. 57), oraz takich uwarunkowań, jak na przykład położenie względem dużych ośrodków miejskich (głównie regionalnych), gęstość zaludnienia, zasoby surowców czy atrakcyjność turystyczna (Stanny 2013a, s. 236). Czynniki te mają wpływ na zdolność gmin do generowania własnych źródeł dochodów, będących wyznacznikiem ich samodzielności. Wobec braku korzystnych warunków danego miejsca jednostki samorządu w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców finansują swoją działalność transferami publicznymi. Jednostki te kwalifikują się do otrzymania



na przykład względnie wysokiej subwencji wyrównawczej, ponieważ wykazują niskie wskaźniki rozwojowe, które decydują o jej przyznaniu.

### 3.2.4. Wypłacalność w zakresie zobowiązań gminy

Czwarty wymiar kondycji finansowej to **wypłacalność w zakresie zobowiązań rozumiana jako zdolność gminy do regulowania jej zobowiązań zarówno krótko-, jak i długoterminowych** (por. Dennis 2004; Wang i inni 2007; Zafra-Gómez i inni 2009a, 2009b; Ritonga 2014). Wymiar ten budują cztery zmienne:

- wskaźnik **WZ1** określa stopień pokrycia zobowiązań krótkoterminowych środkami pieniężnymi. Jest to wskaźnik płynności natychmiastowej (*cash ratio*). Jego wysoka wartość oznacza, że samorząd jest w stanie pokryć krótkoterminowe zobowiązania gotówką (Rivenbark i inni 2009, s. 11; Wang i inni 2007, s. 7–9; Zafra-Gómez i inni 2009a, s. 442). Wskaźnik ten wybrano spośród dwóch, które obliczono na bazie udostępnionych danych statystycznych. Zrezygnowano ze wskaźnika bieżącej płynności, opisującego możliwość spłacania zobowiązań krótkoterminowych, gdyby te stały się natychmiast wymagalne, aktywami obrotowymi. Dokonany wybór uwarunkowany był zbliżoną treścią merytoryczną wskaźników oraz bardzo wysokim współczynnikiem korelacji Pearsona pomiędzy wskaźnikami płynności:  $r = 0,96$ ;
- wskaźnik **WZ2** charakteryzuje wielkość zobowiązań długoterminowych w przeliczeniu na mieszkańca gminy. Obrazuje obciążenie pokoleniowe mieszkańców gminy jej zobowiązaniami długoterminowymi. Wysokie obciążenie zobowiązaniami długoterminowymi przypadającymi na jednego mieszkańca wskazuje na mniejsze możliwości finansowania realizacji zadań samorządu gminnego. Warto jednak dodać, że zobowiązania wynikają zazwyczaj z konieczności finansowania środkami zewnętrznymi działań inwestycyjnych, przez co wysoki wskaźnik może świadczyć o dużej aktywności inwestycyjnej gminy, co w konsekwencji może przełożyć się na zapewnienie wyższych dochodów w przyszłości, choć może też generować dodatkowe koszty (Bieniasz i inni 2013, s. 105–106);
- wskaźnik **WZ3** charakteryzuje procent zobowiązań w stosunku do dochodów ogółem, a pośrednio możliwość sfinansowania zobowiązań długoterminowych dochodami ogółem;
- wskaźnik **WZ4** opisuje stopień obciążenia dochodów własnych obsługą długu. Niższa wartość tego wskaźnika może wynikać z niskiej wartości zaciągniętych zobowiązań oraz ze sprawności władz samorządowych w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł dochodów, na przykład w postaci nisko oprocentowanych kredytów.

Autorzy zdają sobie również sprawę, że zadłużenie samorządów, a w szczególności długoterminowe, może wynikać zarówno z konieczności równoważenia budżetu, jak i z dużej aktywności inwestycyjnej gminy (obecnie lub w latach ubiegłych). Zatem z precyzyjnym określeniem wskaźników zadłużenia długoterminowego jako destymulant można polemizować. Przeważa jednak opinia, że skumulowana

wartość długu z lat ubiegłych ogranicza bieżące możliwości inwestycyjne, przez co w ratingach sporządzanych przez banki w celu oceny sytuacji kredytowej wskaźniki zadłużenia samorządu lokalnego uznaje się za czynniki niekorzystnie oddziałujące na kondycję finansową (zob. Standar 2017, s. 73–74). Część badaczy uznaje wskaźniki zadłużenia ogólnego i długoterminowego za nominanty, na przykład bowiem zaciąganie zobowiązań w celu sfinansowania wydatków ponoszonych na inwestycje doprowadza do efektu mnożnikowego, co można uznać za korzystne (Bitner, Chojna-Duch 2007, s. 118). Z kolei wysoki poziom zadłużenia niekorzystnie przyczynia się do efektu wypychania i do narastających kosztów obsługi długu (Moździerz 2009, s. 31). Ostatecznie założono<sup>9</sup>, że im wyższa wartość wskaźnika natychmiastowej płynności, tym korzystniejsza wypłacalność w zakresie zobowiązań, i im niższa wartość wskaźników zadłużenia długoterminowego na mieszkańca, zadłużenia długoterminowego w stosunku do dochodów ogółem oraz kosztów obsługi zadłużenia do dochodów własnych, tym korzystniejsza wypłacalność w zakresie zobowiązań.

W tym miejscu warto podkreślić, że dane dotyczące zadłużenia oraz środków pieniężnych pochodzą z bilansu skonsolidowanego gmin. Wszystkie gminy w Polsce zobligowane są do przekazywania do Regionalnych Izb Obrachunkowych skonsolidowanego bilansu w formie elektronicznej. Jest to zatem jedyny element sprawozdania finansowego, który stanowi kompleksowe źródło danych z zakresu sprawozdawczości finansowej samorządów lokalnych najniższego szczebla administracji<sup>10</sup>. Pozostałe dokumenty (elementy sprawozdania finansowego) gmina może przekazywać do Regionalnych Izb Obrachunkowych w formie elektronicznej lub papierowej. Informacje pochodzące ze skonsolidowanych sprawozdań finansowych są istotne z punktu widzenia niniejszej analizy, konsolidacji podlegają bowiem bilanse jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, instytucji kultury, bilanse z wykonania budżetu, bilanse spółek prawa handlowego, w których gmina ma udziały większościowe, a zatem tych podmiotów, których działalność wpisuje się w realizację zadań gminy. Włączenie w analizę kondycji finansowej wartości zobowiązań krótkoterminowych, długoterminowych i środków pieniężnych prezentowanych

---

<sup>9</sup> Zgodnie ze stanowiskiem takich autorów jak Brown (1993, s. 22–23), Wang (i inni 2007, s. 7–9), Dennis (2004, s. 51–52), Rivenbark (i inni 2009, s. 11), Niedziałek i Ossowska (2015, s. 199), Głowicka-Wołoszyn i Wysocki (2016, s. 51), Standar (2017, s. 74).

<sup>10</sup> Bilans skonsolidowany JST sporządzany jest zgodnie z następującymi przepisami: *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 2017, poz. 1911); *Rozdziałem 6 z wyjątkiem art. 56 Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz.U. 2009 Nr 152, poz. 1223); *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 września 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania przez jednostki inne niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji skonsolidowanych sprawozdań finansowych grup kapitałowych* (Dz.U. 2017 Nr 676).

w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym<sup>11</sup> jest więc jak najbardziej zasadne, ponieważ wiąże się z zapewnieniem płynności i długoterminowej wypłacalności podmiotów świadczących usługi publiczne.

Na podstawie danych dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego można również wykazać zasadność przyjętej w niniejszej pracy procedury obliczenia średniej wartości wszystkich wskaźników (za lata 2012–2014), w tym wskaźników charakteryzujących wypłacalność w zakresie zobowiązań. Gminy mogą w jednym roku wydatkować środki na inwestycje pochodzące z kredytów i pożyczek, a w kolejnych latach ograniczać zadłużenie, skupiając się na spłacie dotychczasowego. Zabieg ten jest uzasadniony, ponieważ pozwala uniknąć incydentalnych wahań wartości poszczególnych wskaźników (zob. także Rosner, Stanny 2014, s. 103).

Tabela 3.5. Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: wypłacalność w zakresie zobowiązań gmin

Zmienna	WZ1*	WZ2*	WZ3*	WZ4*	Wypłacalność w zakresie zobowiązań**
Środki pieniężne/zobowiązania krótkoterminowe (WZ1)*	1,00	-0,14	-0,19	-0,21	0,44
Zobowiązania długoterminowe/liczba mieszkańców (WZ2)*	-0,14	1,00	0,87	0,52	-0,90
Zobowiązania ogółem/dochody ogółem (WZ3)*	-0,19	0,87	1,00	0,65	-0,92
Obsługa zadłużenia/dochody własne (WZ4)*	-0,21	0,52	0,65	1,00	-0,91
<b>Wypłacalność w zakresie zobowiązań**</b>	0,44	-0,90	-0,92	-0,91	1,00

\* Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona.

\*\* Zastosowano współczynnik korelacji porządku rang Spearmana.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki obliczeń obrazują względnie słabą ujemną współzależność wskaźnika natychmiastowej płynności z pozostałymi wskaźnikami (zob. tabela 3.5). Nie można zatem stwierdzić, że im wyższa płynność finansowa gminy, tym niższe zadłużenie długoterminowe na mieszkańca lub odniesione do dochodów ogółem. Stosunkowo silną korelację wykazują wskaźniki długoterminowych zobowiązań na mieszkańca i tych przeliczonych w stosunku do dochodów ogółem. Z kolei umiarkowana dodatnia współzależność występuje między obciążeniem dochodów własnych obsługą

<sup>11</sup> W badaniu wykorzystano następujące wartości pozycji skonsolidowanego bilansu (Załącznik 10 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.): PASYWA B. Zobowiązania długoterminowe; PASYWA C. Zobowiązania krótkoterminowe i fundusze specjalne; AKTYWA B Aktywa obrotowe, IV. Środki pieniężne.

zadłużenia a zobowiązaniami długoterminowymi, odniesionymi do dochodów ogółem. Oznacza to, że nie zawsze wysokość zadłużenia długoterminowego przekłada się na wysokość kosztów obsługi długu. Wskaźniki charakteryzujące zadłużenie długoterminowe i wydatki związane z obsługą zadłużenia są wysoko ujemnie skorelowane z poziomem omawianego wymiaru, natomiast związek ze wskaźnikiem natychmiastowej płynności jest umiarkowany i dodatni.

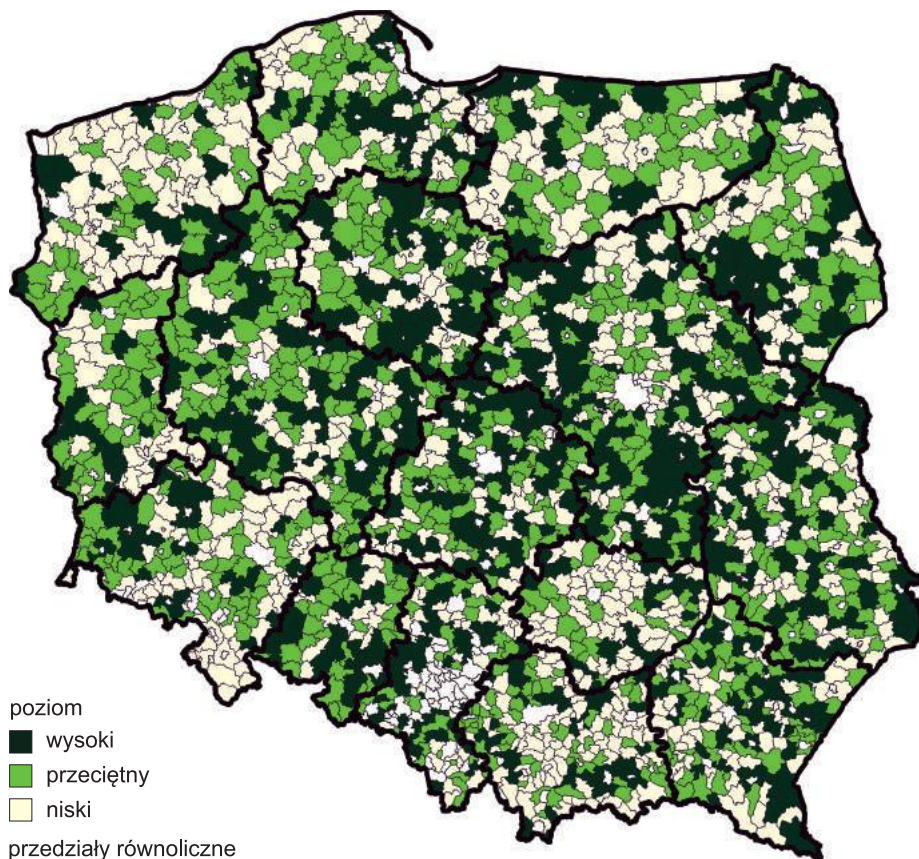
Rozkład przestrzenny wypłacalności w zakresie zobowiązań jest mozaikowy (zob. rysunek 3.5), a zatem trudny do charakterystyki trendów przestrzennych. Nie ma zależności między wysokością zadłużenia gmin oraz zdolnością do jego regulowania z rentą położenia (opisywaną wyżej) czy jakimkolwiek innym wymiarem kondycji finansowej (por. tabela 3.9). Wynika to z faktu, że gminy zaciągają kredyty i pożyczki na różne cele, zarówno na pokrycie bieżących zobowiązań, jak i na finansowanie inwestycji. Gmina, zaciągając je w różnych instytucjach, w tym w bankach, zobligowana jest pokryć koszty obsługi długu (w tym koszty prowizji i odsetek od kredytów). Często ich wysokość zależy od miękkich kompetencji zarządzających i sprawności kadr finansowych, ponieważ to przedstawiciele zarządu gminy negocjują warunki umów.

Pomimo braku regularnego rozkładu przestrzennego poziomu wypłacalności w zakresie zobowiązań wydaje się, że w północnej części Polski (w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim) częściej występuje względnie niski jej poziom. Jest to obszar określany mianem popegeerowskiego, a więc o relatywnie mniej korzystnej strukturze lokalnej gospodarki (Wilkin 1997, s. 289; Halamska 2001, s. 197; Stanny 2006, 2010, s. 103), gdzie odczuwa się skutki transformacji gospodarczej, na przykład w postaci niewielkich nakładów inwestycyjnych. Podobną sytuację w odniesieniu do stosunkowo niskiej wypłacalności w zakresie zobowiązań obserwuje się w gminach, w których znajdują się tereny postindustrialne<sup>12</sup>, na przykład w województwie dolnośląskim (Kotlina Kłodzka), świętokrzyskim, podkarpackim czy małopolskim (dawny Centralny Okręg Przemysłowy) (Rosner 2002; Morawski 2008). W porównaniu z pozostałymi gminami samorządy lokalne o niskim poziomie wypłacalności zarówno krótko-, jak i długoterminowej nie generują wystarczających dochodów lub nie mają na tyle środków pieniężnych, aby pokryć zobowiązania finansowe.

Z punktu widzenia charakterystyki omawianego wymiaru istotne wydaje się sprawdzenie, czy istnieje statystyczna zależność między wielkością finansowania i współfinansowania projektów unijnych ze zdolnością gmin do regulowania zobowiązań. W tym celu poddano analizie współzależności wypłacalność w zakresie zobowiązań z dwoma wskaźnikami: (1) udziałem finansowania i współfinansowania programów/projektów unijnych w dochodach ogółem oraz (2) wielkością finansowania i współfinansowania programów/projektów unijnych *per capita* (zob. tabela 3.6).

---

<sup>12</sup> Obszary o względnie monofunkcyjnej strukturze lokalnej gospodarki, przed 1989 r. uzależnionej od istnienia zazwyczaj jednej branży przemysłowej, a często jednego zakładu państwowego.



Rysunek 3.5. Miara syntetyczna wypłacalności w zakresie zobowiązań gmin

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.6. Korelacja porządku rang Spearmana między wskaźnikami charakteryzującymi wykorzystanie środków z UE a poziomem wypłacalności w zakresie zobowiązań oraz zmiennymi, które go budują

Zmienna	FzUE*/ LM**	FzUE*/ DO***	WZ1	WZ2	WZ3	WZ4	Wypłacalność w zakresie zobowiązań (WZ)
FzUE*/LM**	1,00	0,98	-0,09	0,16	0,06	0,15	-0,12
FzUE*/DO***	0,98	1,00	-0,11	0,13	0,06	0,16	-0,12

\* FzUE – oznacza finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych.

\*\* LM – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gmin.

\*\*\* DO – dochody gmin ogółem.

Źródło: opracowanie własne.



Eksploracja danych wykazała, że nie ma związku liniowego pomiędzy dwoma wskaźnikami charakteryzującymi wykorzystanie finansowania i współfinansowania projektów unijnych *per capita* oraz w stosunku do dochodów ogółem a wypłacalnością w zakresie zobowiązań, a także ze zmiennymi, które budują omawiany wymiar. Wniosek ten sformułowany jest z zastrzeżeniem, że dotyczy badanego okresu (lata 2012–2014) oraz gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce. Zaznaczyć należy, że badanie to nie koncentruje się na indywidualnych studiach przypadków oraz na potencjalnym wzroście zobowiązań gmin, którego przyczyny upatruje się w wykorzystaniu współfinansowania z UE. W tym zakresie wielu współczesnych autorów dowodzi, że wykorzystywane w konkretnych latach fundusze unijne przyczyniają się do wzrostu zadłużenia części gmin, na przykład miast na prawach powiatu (Sierak 2017; Satoła 2016; Żółciak 2016; Zawora 2015b, 2012; Porębska 2014; Nowakowska 2014). Z kolei Adam Czudec (2017) udowadnia, że w gminach wiejskich województwa podkarpackiego skala korzystania z funduszy UE nie powodowała zwiększonego zadłużania się samorządów, gdyż wskaźniki zadłużenia w grupie gmin, które w największym stopniu korzystały ze wsparcia środków europejskich w 2014 r., nie odbiegały znacząco od wyników pomiaru przeprowadzonego dla pozostałych grup gmin.

### 3.2.5. Stopień finansowania usług publicznych gmin

Ostatni prezentowany wymiar kondycji finansowej dotyczy **stopnia finansowania usług publicznych świadczonych przez samorząd gminy. Wymiar ten za założenia ma badać zdolności gminy do zapewnienia i utrzymania poziomu świadczonych usług publicznych potrzebnych społeczności i przez nią pożądanym** (Wang i inni 2007)<sup>13</sup>. Zaznacza się przy tym, że jego pomiar stanowi największe wyzwanie (Wang i inni 2007, s. 14–15), ponieważ weryfikacja potrzeb mieszkańców, a tym bardziej stopnia ich zaspokojenia w wyniku wydatkowanych środków, jest trudna do oceny (bez badań jakościowych). Biorąc pod uwagę powyższe, autorzy przyjęli do pomiaru stopnia finansowania usług następujące wskaźniki:

- wskaźnik **SFU1** określa wysokość wydatków majątkowych na mieszkańca gminy. Pośrednio charakteryzuje on możliwość zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, na przykład w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych (prorozwojowych), których celem jest podniesienie jakości życia mieszkańców. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym potencjalnie większe prawdopodobieństwo zaspokojenia tak zwanych potrzeb wyższego rzędu i tym większe możliwości finansowe gminy;
- **SFU2** to wskaźnik wydatków na oświatę w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Informuje on o wysokości wydatków, które samorząd przeznacza na edukację mieszkańców. Wyższe wydatki na finansowanie edukacji w przeliczeniu na mieszkańca cechują te samorzady, które inwestują w szkolnictwo, na przykład przez budowę, modernizację lub remonty szkół, zatrudnianie nauczycieli z wyższymi

<sup>13</sup> W literaturze zagranicznej funkcjonuje szersze pojęcie wypłacalności na poziomie usług (*service level solvency*).

kwalifikacjami oraz przeznaczanie środków publicznych na poprawę kwalifikacji kadry. Przyjmuje się, że im wyższe wydatki na oświatę, tym wyższy stopień finansowania usług, których celem jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców;

- **SFU3 i SFU4** to wskaźniki odpowiednio wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz na transport i łączność w przeliczeniu na mieszkańca. Wydatki te świadczą o rozwoju jednostki samorządowej oraz jej „zamożności”. Gminy na te cele wydają więcej wówczas, gdy po zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców (na przykład: edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne) pula pozostałych środków publicznych jest na tyle duża (lub zaciągają zobowiązania), że władze decydują się na przeznaczenie większych środków na inwestycje w budowę, modernizację lub remonty, na przykład kanalizacji, wodociągów, składowisk odpadów, oczyszczalni ścieków oraz dróg. Chcąc uniknąć błędu *idem per idem* w odniesieniu do zastosowanego wskaźnika SFU1, zdecydowano, że SFU3 i SFU4 będą obejmowały wydatki ogółem w dziale 900 (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska) oraz 600 (Transport i łączność);
- wskaźnik **SFU5** określa wysokość wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na mieszkańca. Pomimo że wydatki te pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, świadczą jednocześnie o braku ich przedsiębiorczych postaw lub (i) niskiej aktywności gminy we wspieraniu aktywności zawodowej ludności i przedsiębiorczości lokalnej. Przyjęto zatem, że im wyższa wartość wskaźnika, tym biedniejsze jest społeczeństwo. Ma to związek zarówno z postawami mieszkańców (kapitał społeczny), jak i działalnością samorządu, który może stwarzać za mało korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i aktywizacji zawodowej mieszkańców.

Wybór wskaźników charakteryzujących stopień finansowania usług poprzedzony był gruntownym przeglądem literatury przedmiotu oraz konsultacjami z osobami reprezentującymi zarząd samorządu gminnego. Zmienne podobne do tych, które tu przyjęto w celu opisu omawianego wymiaru, w swoich badaniach wykorzystali wspomniani już Cabaleiro-Casal i Buch-Gómez (2011, s. 26–27). Ocena zdolności samorządu do finansowania usług i zapewnienia zadowalającego ich poziomu przeprowadzona przy wykorzystaniu wyłącznie miar finansowych jedynie częściowo charakteryzuje wypłacalność na poziomie świadczonych usług. Pomiar może zostać uzupełniony zmiennymi niefinansowymi. Jednakże wśród badaczy nie ma zgodności co do stosowania miar niefinansowych. Indeks kondycji finansowej z zasady uznawany jest za miernik stanu finansów samorządu lokalnego. Włączenie doń zmiennych niefinansowych niejako kłóci się z jego istotą. Natomiast zdaniem innych autorów (Wang i inni, 2007) uzupełnieniem pomiaru kondycji finansowej mogą być badania jakościowe dotyczące odczuć mieszkańców odnośnie do zaspokojenia ich potrzeb i jakości świadczonych usług. Odnajdujemy również propozycje (Zafra-Gómez i inni 2009a) skonstruowania indeksu jakości, który bazowałby na efektach działań władz samorządowych (uwzględniałby powierzchnię parków publicznych, powierzchnię dróg i autostrad, liczbę ton zebranych odpadów czy liczbę lamp oświetlających ulice).



Tabela 3.7. Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: stopień finansowania usług publicznych

Zmienna	SFU1*	SFU2*	SFU3*	SFU4*	SFU5*	Stopień finansowania usług publicznych**
Wydatki majątkowe/liczba mieszkańców (SFU1)*	1,00	0,27	0,70	0,80	-0,03	0,33
Wydatki na oświatę/liczba mieszkańców (SFU2)*	0,27	1,00	0,27	0,18	-0,05	0,38
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska/liczba mieszkańców (SFU3)*	0,70	0,27	1,00	0,54	-0,03	0,23
Wydatki na transport i łączność/liczba mieszkańców (SFU4)*	0,80	0,18	0,54	1,00	-0,09	0,37
Wydatki na pomoc społeczną/liczba mieszkańców (SFU5)*	-0,03	-0,05	-0,03	-0,09	1,00	-0,87
Stopień finansowania usług publicznych**	0,33	0,38	0,23	0,37	-0,87	1,00

\* Zastosowano współczynnik korelacji Pearsona.

\*\* Zastosowano współczynnik korelacji porządku rang Spearmana.

Źródło: obliczenia własne.

Przyjęte do analizy zmienne poddano, jak w każdym poprzednim wymiarze, sprawdzeniu siły i kierunku współzależności (zob. tabela 3.7). Wykazało ono wysoką dodatnią korelację między wskaźnikami wydatków majątkowych na mieszkańca i wydatków odpowiednio na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz transport i łączność *per capita*. Zauważmy, że wydatki majątkowe na gospodarkę komunalną stanowią niespełna 44%<sup>14</sup> wydatków ogółem w tej kategorii (w okresie 2012–2014) oraz 1/5 wydatków majątkowych ogółem. Natomiast udział wydatków majątkowych przeznaczanych na transport i łączność w stosunku do ogółu wydatków z tej kategorii wynosi średnio dla wszystkich badanych gmin 66% (w latach 2012–2014) oraz 28% wydatków majątkowych ogółem<sup>15</sup>. Jednak ze względu na

<sup>14</sup> Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

<sup>15</sup> Ibidem.

duże znaczenie po pierwsze wydatków na prowadzoną przez gminę gospodarkę komunalną i po drugie wydatków na transport i łączność, w tym budowę dróg, zdecydowano o włączeniu do badania wskaźników SFU3 i SFU4. Możemy założyć, że środki wydatkowane na finansowanie tych zadań w przeliczeniu na mieszkańca powinny przekładać się na większą atrakcyjność inwestycyjną gminy, co w długim okresie może mieć przełożenie na wzrost wpływów z podatków dochodowych i samorządowych<sup>16</sup>.

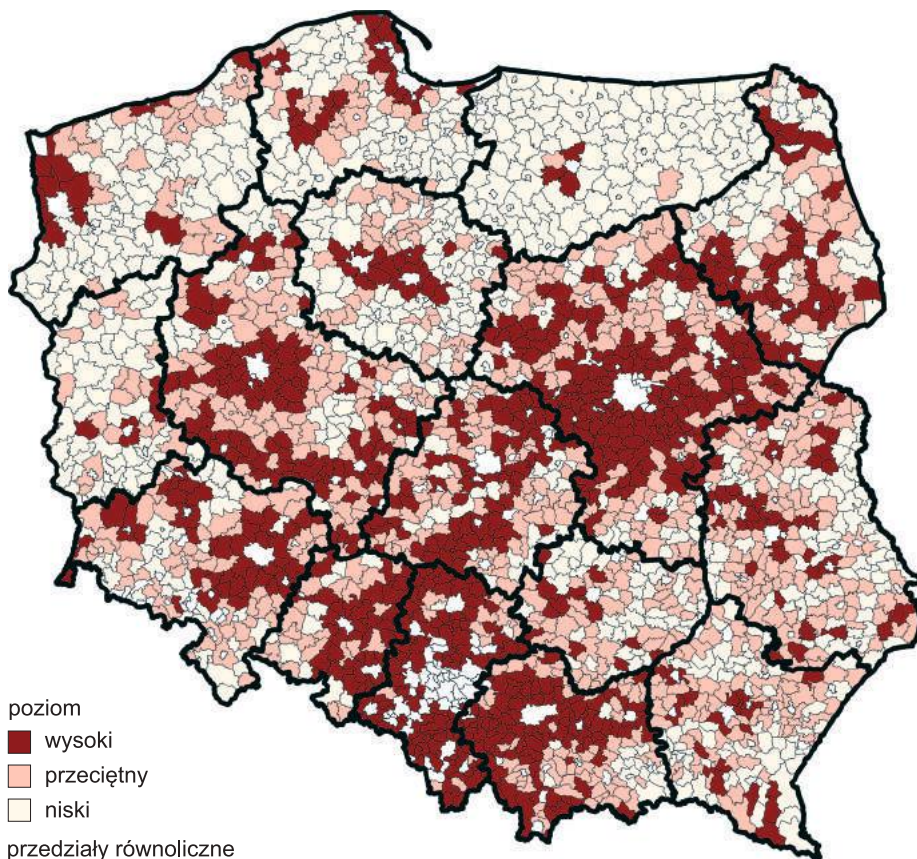
Analizując współzależność wskaźników SFU1, SFU2 i SFU4 z miarą syntetyczną, obserwujemy dodatnią, lecz przeciętną korelację rozkładów statystycznych. Słabą korelacją charakteryzuje się związek między wypłacalnością na poziomie usług publicznych a wydatkami na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska *per capita* (SFU3). Z kolei ujemną i zarazem najwyższą siłę korelacji zaobserwowano w odniesieniu do związku omawianego wymiaru ze wskaźnikiem wydatków na pomoc społeczną na mieszkańca (SFU5).

Gminy, które charakteryzują się stosunkowo wysokim stopniem finansowania usług publicznych, zlokalizowane są głównie w sąsiedztwie aglomeracji miejskich, takich jak Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków, Opole oraz aglomeracja górnośląska. Najbardziej rozległy obszar o relatywnie wysokim poziomie finansowania usług publicznych obejmuje centralną część województwa mazowieckiego, a jego rdzeń stanowi miasto stołeczne Warszawa.

Względnie niski stopień finansowania usług publicznych uzyskały gminy, w których mieszkańcy najczęściej korzystają z pomocy społecznej (por. rysunek 3.6 i aneks 2, rysunek A.19). Są to gminy położone w północnej części Polski (w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim oraz wschodniej części kujawsko-pomorskiego), a więc tzw. obszar popegeerowski, gdzie badana w *Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich* ocena zamożności i spójności społeczności lokalnej jest najmniej korzystna (zob. Rosner, Stanny 2014, s. 139; 2016, s. 165). Względnie wysoki wskaźnik bezrobocia rejestrowanego współwystępuje z wysokim udziałem długotrwale bezrobotnych w ogólnym zasobie bezrobotnych, co przekłada się na duży odsetek osób korzystających z pomocy społecznej, a w budżecie gminy na poważne wydatki na pomoc społeczną (Stanny 2013a, s. 143, 147). Obszary te ponadto charakteryzują się niskimi dochodami własnymi, w tym pochodzącymi z udziałów w PIT i CIT (por. aneks 2, rysunki A.5. i A.7), co implikuje ograniczenia w wydatkach inwestycyjnych. Jeżeli gmina nie ma możliwości pozyskania wystarczających dochodów własnych na finansowanie zadań publicznych, jej potrzeby wydatkowe pokrywane są głównie ze środków pochodzących z subwencji ogólnej i dotacji celowych. Wówczas wydatki o charakterze inwestycyjnym, na przykład na gospodarkę komunalną czy drogi publiczne, *per capita* są relatywnie niskie.

---

<sup>16</sup> Na przykład z podatku od nieruchomości od lokowanych na terenie gminy przedsiębiorstw, które, decydując się na budowę nowych obiektów, kierują się między innymi informacjami dotyczącymi uzbrojenia terenu, dostępnością rynku zbytu lub bliskością głównych szlaków komunikacyjnych.



Rysunek 3.6. Miara syntetyczna w zakresie stopnia finansowania usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.8. Średnie wartości wskaźników w poszczególnych klasach stopnia finansowania usług publicznych

Stopień finansowania usług publicznych	SFU1 (zł/os.)	SFU2 (zł/os.)	SFU3 (zł/os.)	SFU4 (zł/os.)	SFU5 (zł/os.)
Niski	488,11	1115,05	206,66	181,76	690,68
Przeciętny	537,09	1170,22	225,29	217,05	517,51
Wysoki	770,07	1285,94	336,05	322,02	398,95
Razem	598,34	1190,35	255,96	240,24	535,78

Źródło: obliczenia własne.

W jednostkach samorządu lokalnego, w których poziom finansowania usług został oceniony jako niekorzystny (niski), wydatki na pomoc społeczną stanowią średnio

ponad 20% ogółu wydatków budżetowych. Zatem mieszkańcy tych gmin uzyskują względnie wyższe świadczenia socjalne *per capita* w porównaniu z pozostałymi badanymi samorządami lokalnymi. Wydatki te stanowią stosunkowo duże obciążenie dla budżetu, przez co w klasie gmin o najniższym poziomie analizowanego wymiaru wielkość pozostałych wydatków *per capita*, których celem jest między innymi podniesienie poziomu życia mieszkańców oraz zaspokojenie potrzeb ponadpodstawowych, jest relatywnie niższa (szerzej zob. tabela 3.8).

### 3.3. Klasyfikacja hierarchiczna gmin pod względem poziomu kondycji finansowej

Indeks kondycji finansowej gmin (FCI – *Financial Condition Index*) został skonstruowany na bazie pięciu uprzednio omówionych wymiarów. W badaniu założono, że poszczególne składowe mają w sposób wielowymiarowy charakteryzować kondycję finansową. Weryfikację zaś stanowi badanie siły i kierunku współzależności między jej wymiarami a miarą syntetyczną (zob. tabela 3.9). Na przykład wysoka ujemna korelacja poziomu uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej z poziomem kondycji finansowej potwierdza, że transfery publiczne trafiają z zasady do gmin o niskiej samodzielności finansowej oraz tych, które w mniejszym stopniu finansują ponadpodstawowe potrzeby mieszkańców (wydatkują więcej środków na działalność głównie o charakterze inwestycyjnym).

Tabela 3.9. Współczynniki korelacji porządku rang Spearmana pomiędzy składowymi poziomami kondycji finansowej gmin w Polsce

Wymiar	WB	SF	UT	WZ	SFU	FCI
Wypłacalność budżetowa (WB)	1,00	0,11	0,01	0,27	0,04	0,38
Samodzielność finansowa (SF)	0,11	1,00	-0,80	0,09	0,40	0,78
Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności (UT)	0,01	-0,80	1,00	-0,10	-0,45	-0,77
Wypłacalność w zakresie zobowiązań (WZ)	0,27	0,09	-0,10	1,00	0,15	0,52
Stopień finansowania usług publicznych (SFU)	0,04	0,40	-0,45	0,15	1,00	0,59
Poziom kondycji finansowej (FCI)	0,38	0,78	-0,77	0,52	0,59	1,00

Źródło: obliczenia własne.

Badania wykazały wysoką ujemną współzależność (na poziomie  $r = -0,80$ ) między samodzielnością finansową a uzależnieniem od transferów. Wywołało to rozważania

na temat potrzeby współlistnienia tych dwóch wymiarów (SF i UT). Ponadto w następstwie zastosowanej procedury unitaryzacji zerowanej (przekształcenia destymulant w stymulanty) pojawiła się wątpliwość co do nazwy wymiaru „uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności”, która *de facto* opisywała „niezależnienie od transferów i elastyczność”. Mimo trudności operacyjnych postanowiono potraktować oba wymiary rozłącznie, niosą one bowiem różne merytoryczne ładunki informacyjne, a także przekształcić uzyskane wyniki wymiaru UT w sposób umożliwiający bardziej klarowną interpretację miary syntetycznej<sup>17</sup>. Taki zabieg pozwala odbiorcy na lepsze zrozumienie wyników badań oraz na bardziej przejrzystą ocenę poziomu samodzielności finansowej gmin, chociażby w odniesieniu do tych jednostek, które położone są w sąsiedztwie centrów regionalnych.

Istotna jest również słaba i dodatnia współzależność wypłacalności budżetowej z poziomem kondycji finansowej gmin. Świadczy ona o tym, że wypłacalność budżetowa nie jest jednoznacznym korelatem poziomu kondycji finansowej. Zatem **zarówno wysoki, jak i niski poziom wypłacalności budżetowej może współwystępować na przykład z korzystną oceną kondycji finansowej badanych samorządów lokalnych**. Metoda ta nie ujawnia, gdzie i przy jakiej kombinacji pozostałych wymiarów współzależność ta jest dodatnia, a gdzie ujemna. Odpowiedzi na to pytanie będziemy poszukiwać w rozdziale 4.

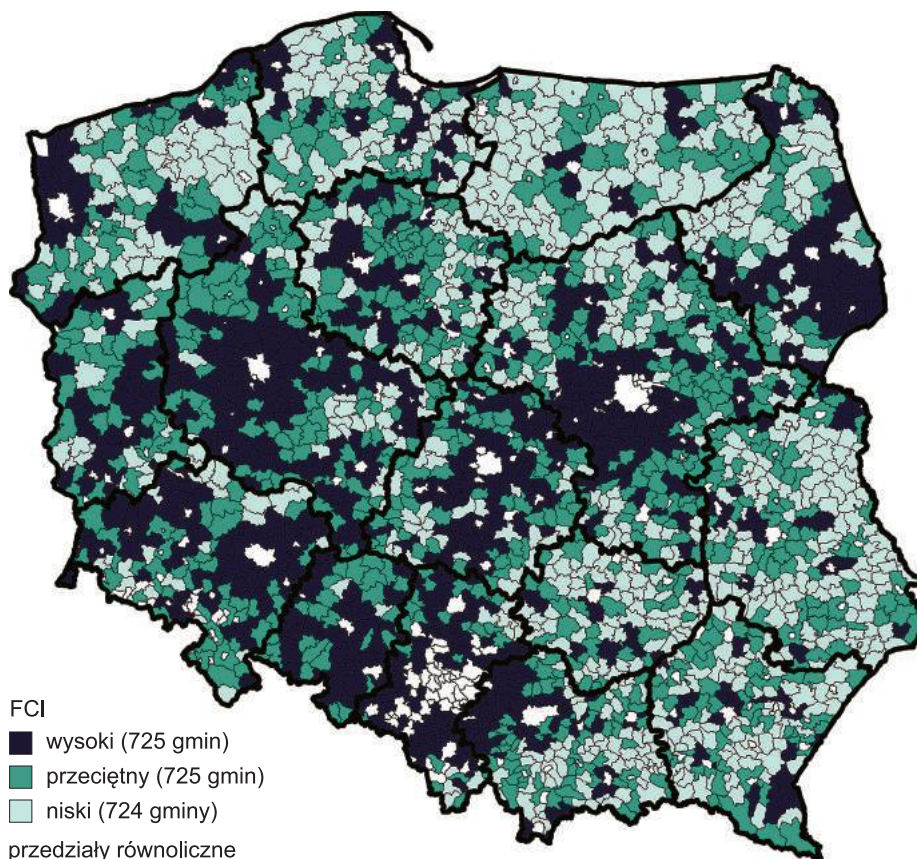
Na uwagę zasługuje wysoka i dodatnia korelacja między poziomem kondycji finansowej gmin a poziomem ich samodzielności finansowej. Współzależność ta potwierdza postawioną hipotezę, że: **poziom kondycji finansowej gmin jest tym silniejszy, im wyższy jest poziom ich samodzielności finansowej. Względnie wysoka zdolność gmin do generowania dochodów własnych oraz możliwość swobodnego nimi dysponowania przekłada się na względnie wyższy poziom kondycji finansowej tych jednostek**. Takiej współzależności oczekiwano, wynika ona bowiem z logiki funkcjonowania samorządu lokalnego. Podmiot ten co do zasady ma zapewnić ciągłość w finansowaniu zadań własnych, a zatem dostarczanie usług publicznych dla mieszkańców. Z kolei ciągłość ta będzie zagwarantowana, pod warunkiem że gminy będą miały stabilne źródła finansowania z podatków i opłat lokalnych oraz podatku dochodowego. Są to tak zwane automatyczne stabilizatory koniunktury, o których w swoich pracach pisał John Maynard Keynes (Owsiak 2009, 2017).

**Indeks kondycji finansowej (FCI)** obliczono bezpośrednio ze znormalizowanych wskaźników finansowych, stosując ten sam algorytm statystyczny co dla jej wymiarów (metodę sum unitaryzacji zerowanej). Wyniki pomiaru w postaci poziomu kondycji finansowej dla poszczególnych jednostek samorządu lokalnego zostały pogrupowane w równoliczne klasy reprezentujące odpowiednio niski, przeciętny

<sup>17</sup> Na potrzeby analizy poziomu uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej wartość wymiaru po przeprowadzonej unitaryzacji zerowanej pomniejszono o 1. Pozwoliło to na prawidłowe pogrupowanie gmin w klasy o wysokim, przeciętnym i niskim poziomie uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności.



i wysoki jej poziom. Efekt przyjętej procedury statystycznej to uzyskany porządek hierarchiczny gmin w Polsce pod względem miary poziomu kondycji finansowej<sup>18</sup>. Jego rozkład przestrzenny prezentuje rysunek 3.7.



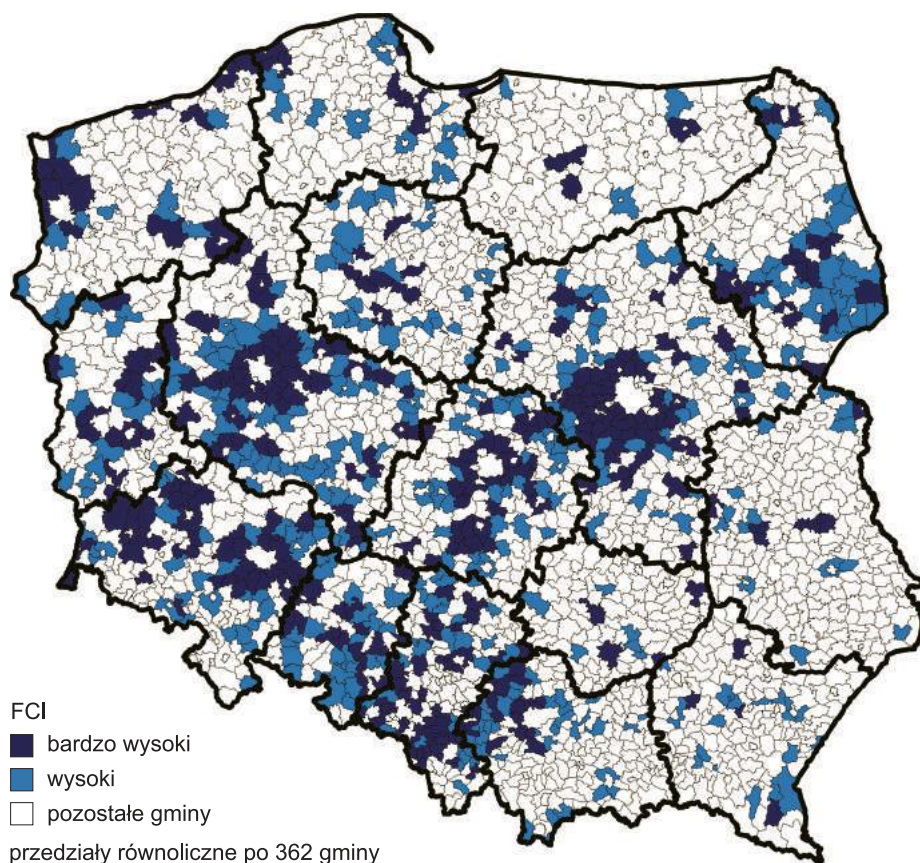
Rysunek 3.7. Miara syntetyczna poziomu kondycji finansowej gmin – podział na trzy klasy gmin

Źródło: opracowanie własne.

Niewątpliwie wpływ na obecny rozkład przestrzenny kondycji finansowej gmin wywiera tzw. ścieżka rozwoju (*path dependency*) (więcej: Brekke 2015; Martin, 2006) wynikająca z przemian społeczno-gospodarczych kraju ujmowanych w perspektywie historycznej. Szczególne znaczenie ma tu okres rozbiorów, kiedy pod wpływem różnych organizmów państwowych (Prus, Rosji i Austro-Węgier) kształtowała się tkanka społeczno-gospodarcza obszarów obecnej Polski. Przez sto lat od odzyskania

<sup>18</sup> W pracy zamiennie używa się określeń: poziom kondycji finansowej i ocena kondycji finansowej, wyrażona indeksem kondycji finansowej (FCI).

niepodległości działania polityki spójności terytorialnej nie przełożyły się na efekt wyrównywania dysproporcji rozwojowych między wschodnią a zachodnią częścią kraju (szerzej zob. Stanny 2013a, s. 174; Rosner, Stanny 2014, s. 216). Nadal **względnie wyższym poziomem kondycji finansowej odznaczają się gminy położone w zachodniej części kraju (dawny zabór pruski) w stosunku do części wschodniej (dawny zabór rosyjski)**. Jednakże, jak się wydaje, tendencja ta ustępuje miejsca innym czynnikom, głównie związanym z korzyściami płynącymi z sąsiedztwa dużych miast. W istocie rozkład przestrzenny poziomu kondycji finansowej gmin jest spolaryzowany na osi centrum–peryferie. Wniosek ten zweryfikowano także w drugim kroku delimitacji. Mianowicie klasę gmin cechujących się względnie wysokim poziomem kondycji finansowej podzielono na dwie równoliczne grupy,



Rysunek 3.8. Miara syntetyczna gmin o względnie bardzo wysokim i wysokim poziomie kondycji finansowej

Źródło: opracowanie własne.



reprezentujące poziom relatywnie bardzo wysoki i wysoki. Ich przestrzenną lokalizację prezentuje rysunek 3.8. Pozostałe klasy gmin zostały na nim zaznaczone białym kolorem.

Analiza rozkładu przestrzennego kondycji finansowej w tym podziale wykazała, że jej względnie bardzo wysoki i wysoki poziom koncentruje się w strefach podmiejskich dużych ośrodków wojewódzkich, tworząc rozległe „pierścienie” zasadniczo wokół największych ośrodków regionalnych w kraju: Warszawy, Poznania, Wrocławia, Łodzi, aglomeracji górnośląskiej, Szczecina, Trójmiasta i Krakowa. Obszary te kształtują strefę centralną w rozumieniu koncepcji rdzenia i peryferii Friedmanna (1974). Rdzenie obszaru to miasta, wokół których tworzą się strefy centralne, charakteryzujące się wysokim potencjałem rozwojowym oraz korzystnym klimatem inwestycyjnym. W strefach tych lokują się przedsiębiorstwa oraz osiedlają się mieszkańcy (gminy rezydencjalne), co w konsekwencji determinuje wzrost dochodów samorządów lokalnych. Procesy te sprzyjają większej samodzielności finansowej analizowanych gmin. Istotne znaczenie ma zatem odległość od ośrodków centralnych, które stanowią główny rynek zbytu oraz miejsce pracy mieszkańców obszarów wiejskich. Jak twierdził Bohdan Jałowiecki (2010, s. 30), „centrum” jest ośrodkiem nagromadzenia dóbr i informacji, miejscem wymiany, oznaką siły i bogactwa, bycie w centrum zaś daje poczucie możliwości wpływu oraz korzystania z różnego rodzaju urządzeń i udogodnień. „Mówiąc o centrum i peryferiach – pisał E. Shils – podkreślamy odległość w przestrzeni, w czasie oraz w stopniu rozwoju i w jakości kultury między centralnym i peryferyjnym usytuowaniem tego skupienia (...)” (cyt. za: Jałowiecki 2010, s. 30).

Wyznacznikiem rozległości strefy centralnej jest nie tylko wielkość miasta, lecz także pozycja danego ośrodka w krajowym układzie społeczno-gospodarczym oraz rola, jaką odgrywa on w strukturze miejskiej sieci osadniczej. Z kolei gminy zakwalifikowane do klasy reprezentujących przeciętny poziom kondycji finansowej tworzą strefę buforową między „centrum” a gminami strefy peryferyjnej, tj. cechującymi się stosunkowo niskim poziomem miernika FCI (por. rysunek 3.7). Strefy centralne o względnie wysokim poziomie kondycji finansowej nie wykształciły się w regionach położonych we wschodniej części kraju, a więc w województwach: podkarpackim, świętokrzyskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim.

**Warto dodać, że gminy o relatywnie bardzo wysokim i wysokim poziomie kondycji finansowej występują także punktowo na terenie całej Polski, co ma związek z warunkami miejsca innymi niż bliskość ośrodka miejskiego** (szerzej zob. Stanny 2013a, s. 236), a więc tzw. korzystnymi warunkami lokalizacyjnymi<sup>19</sup>. Wśród nich możemy wyróżnić:

(1) *gminy turystyczne*, takie jak: Międzyzdroje, Dziwnów, Rewal, Kołobrzeg, Ustronie Morskie, Mielno, Darłowo, Postomino, Ustka, Puck, Kosakowo (wszystkie położone w strefie nadmorskiej) czy Solina, Giżycko, Białowieża. Wysokie walory przyrodnicze determinują ich turystyczny charakter. To zaś generuje rozwój

<sup>19</sup> Określanymi także jako renta położenia – więcej o tym w podrozdziale 1.2 (przypis 16).

usług turystycznych oraz innych rodzajów działalności gospodarczej powiązanych z przedsiębiorstwami turystycznymi. Silnie rozwinięta przedsiębiorczość oraz świadczone usługi rynkowe bezpośrednio przekładają się na zdolność tych jednostek do generowania dochodów własnych (Zarębski 2009, s. 374–375);

- (2) *gminy surowcowe*, na których terenie zlokalizowane są kopalnie, np. Kleszczów i Bogatynia z kopalnią odkrywkową węgla brunatnego, Mielnik z kopalnią kredy, Morawica z kopalnią wapienia, Lubin z siedzibą KGHM Polska Miedź SA, jednej z największych polskich spółek skarbu państwa, czołowego producenta miedzi i srebra rafinowanego na świecie, czy Bolesławiec, na którego terenie znajdują się pokłady glin kamionkowych pozyskiwanych do produkcji ceramiki stołowej wytwarzanej także na terenie tej gminy. Wydanie koncesji na eksploatację surowców pozwala gminie na generowanie dochodów własnych, między innymi z opłaty eksploatacyjnej, podatku od nieruchomości czy udziałów w PIT i CIT (Rosner, Stanny 2016, s. 111–114). Wpływy z tych podatków i opłat są na tyle wysokie, że umożliwiają pokrycie wydatków związanych z finansowaniem zadań zarówno bieżących, jak i majątkowych (w tym inwestycyjnych);
- (3) *gminy nadgraniczne*, na których terenie mieszczą się przejścia graniczne. Takie usytuowanie gminy przekłada się korzystnie na poziom kondycji finansowej samorządu lokalnego. Przykładami są Sejny (przejście graniczne z Litwą), Kuźnica Białostocka (przejście graniczne z Białorusią), Terespol (przejście graniczne z Białorusią), Medyka (przejście graniczne z Ukrainą);
- (4) *gminy z terenami wojskowymi* – to przykład Osiecznicy (woj. dolnośląskie), Mirosławca, Wąlcza, Kalisza Pomorskiego, Drawska (woj. zachodniopomorskie). Obszary użytkowane przez wojsko stanowią nie tylko grunty, na których stoją obiekty wojskowe, lecz także nieużytki, bagna, tereny leśne i zbiorniki wodne. Skategoryzowane są jako „tereny różne”, za które wojsko płaci do budżetu gminy około 30 groszy za metr kwadratowy. Wpływy te stanowią główne źródło dochodów budżetowych w omawianych gminach<sup>20</sup> (Rosner, Stanny 2016, s. 112–113);
- (5) *gminy z węzłami komunikacyjnymi*, które zwiększają atrakcyjność inwestycyjną, jednak by zyski dla lokalnej gospodarki były znaczące, gminy muszą znacząco zainwestować w infrastrukturę techniczną – to przykład gminy Stryków (woj. łódzkie), Książ Wielki (woj. małopolskie), Choroszcz (woj. podlaskie), Cedry Wielkie (woj. pomorskie), Goleniów (woj. zachodniopomorskie) (Komornicki i inni 2009; Frąk 2014).

Podsumowując, prześledźmy jeszcze, jak liczba mieszkańców warunkuje wielkość dochodów gminy (tabela 3.10). Przyjmując do analizy dwa proste parametry: bezwzględną liczbę mieszkańców w gminie oraz gęstość zaludnienia, zauważamy, że wraz ze wzrostem poziomu kondycji finansowej gminy zwiększa się przeciętna liczebność

<sup>20</sup> Wojsko jednak powoli dokonuje aktualizacji użytków gruntu i przekształca tzw. tereny różne w pastwiska, tereny zakrzaczone, nieużytki i grunty orne o niskiej klasie, za które nie płaci nic. Jeżeli poligon zajmują lasy, to nadleśnictwo płaci gminom podatek leśny w wysokości 25 zł za hektar, wojsko zaś zwraca nadleśnictwu prawie połowę tej stawki (więcej zob. Bednarek 2007).

tej jednostki oraz jej gęstość zaludnienia. Podział zbioru na sześć równolicznych klas ujawnia, że przeciętna liczność gminy podwaja się pomiędzy jednostkami cechującymi się bardzo niskim i bardzo wysokim poziomem na korzyść zbioru tych drugich. Podobnie kształtują się relacje dla gęstości zaludnienia. Potwierdza to prawidłowość, że im bardziej zaludniona gmina, tym wyższy poziom kondycji finansowej.

Tabela 3.10. Średnia liczba ludności ogółem i gęstość zaludnienia na km<sup>2</sup> w gminach sklasyfikowanych według poziomu kondycji finansowej

Klasy poziomu kondycji finansowej	Średnia liczba ludności ogółem w typach gmin		Średnia gęstość zaludnienia na km <sup>2</sup>	
	w osobach	poziom bardzo niski = 100%	w os./km <sup>2</sup>	poziom bardzo niski = 100%
Bardzo wysoki	39 956	200	141	243
Wysoki	30 622	153	90	155
Średni wysoki	26 658	133	69	119
Średni niski	24 786	124	66	114
Niski	21 763	109	58	100
Bardzo niski	20 018	100	58	100

Źródło: obliczenia własne.

Jednostki samorządu lokalnego pozyskują dochody z podatków płaconych przez ich mieszkańców, między innymi w postaci udziałów w podatku dochodowym PIT. Osoby osiedlające się na terenie danej gminy zobligowane są również do płacenia podatków samorządowych, na przykład od nieruchomości, rolnego czy leśnego. Źródłami dochodów gminy są też karta podatkowa oraz udziały w podatku dochodowym CIT. Należy jednak pamiętać, że w samorządach lokalnych, które zamieszkiwane są przez względnie większą liczbę osób, występują stosunkowo wyższe wydatki, co potwierdzają współczesne badania (Wang i inni 2007). W gminach tzw. peryferyjnych o wysokim odpływie migracyjnym (nierejestrowanym ze względu na brak dyscypliny meldunkowej) wskaźniki natężenia uwzględniające w mianowniku liczbę ludności w pewnym stopniu mogą „fałszować” realny obraz ich kondycji finansowej (szerzej zob. Stanny 2013a, s. 129–134). Odwrotny efekt tego samego mechanizmu uzyskujemy na przykład w gminach o tzw. funkcji rezydencjalnej, w których część mieszkańców jest niezameldowana i/lub nie rozlicza się podatkowo w danej gminie. Pomimo tych zastrzeżeń w kontekście wielowymiarowego pomiaru poziomu kondycji finansowej gmin nie należy rezygnować ze wskaźników relatywizowanych do liczby ludności w gminie, ponieważ: (1) nie mamy innych danych o ludności faktycznie zamieszkałej, a przecież (2) są one niezbędne do analizy natężenia zjawisk.

## 4. Niehierarchiczna typologia gmin pod względem struktury kondycji finansowej

### 4.1. Założenia metodyczne niehierarchicznego grupowania gmin

Dotychczasowa procedura badawcza pozwoliła na wyjaśnienie, jaki jest porządek hierarchiczny gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce według poziomu kondycji finansowej. Sam pomiar i analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu kondycji finansowej samorządów lokalnych nie wyjaśniają, jakie są wewnętrzne relacje cech syntetycznych, które go opisują, a więc „struktura kondycji finansowej gmin”<sup>1</sup>. Celem tej części pracy jest identyfikacja typów gmin podobnych pod tym względem. Wiedząc, że kondycja finansowa jednostek samorządu lokalnego jest sparametryzowana przez więcej niż jedną cechę, uznano, iż najbardziej odpowiednim narzędziem realizacji tego celu jest wielowymiarowa analiza porównawcza oparta na nieliniowym porządkowaniu obiektów (tu: gmin). Posłużono się jedną z metod optymalizacji grupowania obiektów, tj. metodą *k-średnich* (Stanisz 2007, s. 127–128; Panek 2009, s. 139). Zadaniem tej metody jest grupowanie jednostek w celu utworzenia ich typów (skupień) jednorodnych ze względu na wewnętrzne kombinacje badanych kryteriów, a jednocześnie maksymalnie różnych względem siebie (to jest: klas) (Stanny 2013a, s. 182). Oparta jest ona na modelu deterministycznym, a więc wymaga od jej użytkownika założenia *a priori* określonej liczby skupień/grup (tu: typów) oraz maksymalnej liczby iteracji<sup>2</sup>. Dla każdej z grup obliczany jest środek ciężkości. Następnie każdy obiekt przypisywany jest do tej grupy, dla której odległość obiektu od środka ciężkości jest najmniejsza, i oblicza się środki ciężkości nowych grup. Procedurę realizuje się/powtarza aż do momentu, w którym w danej iteracji nie nastąpiły zmiany składu grup lub osiągnięto założoną iterację, co oznacza,

---

<sup>1</sup> Słowo „struktura” w sensie etymologicznym oznacza budowę, układ elementów stanowiących całość. Pojęcie to zdobyło sobie tak uniwersalne zastosowanie, że wymieniane i odmieniane jest w różnych przypadkach. Szczególnie w ekonomii ma ono specjalne znaczenie, w tej dziedzinie bowiem struktury nie występują na obserwowalnej powierzchni zjawisk, ale w złożonych procesach ukrytych za nią (Szymła 2000, s. 23). **Wykrzyć strukturę rzeczy (określonego zjawiska, zespołu zjawisk) to określić jego części i sposób, dzięki któremu wchodzi one we wzajemne relacje, obejmując zarówno stosunek każdego z tych elementów do całości, jak i relacje pomiędzy poszczególnymi elementami tej całości** (za: Zdanowicz 1977, s. 70).

<sup>2</sup> Liczba iteracji jest określana na początku procedury. Metoda *k-średnich* jest procedurą powtórzeniową, co oznacza, że w każdej iteracji następuje przeniesienie niektórych obiektów do innych skupień.

że otrzymano optymalny podział na grupy obiektów (w tym przypadku gmin). Algorytm *k-średnich* polega więc na przenoszeniu obiektów między skupieniami; każdy przenoszony jest tylko do jednego skupienia, od którego dzieli go najmniejsza odległość (Nowak-Brzezińska 2012). Odległości obiektów ustalane są jako odległości euklidesowe<sup>3</sup>. Wybór metryki jest bardzo istotny, ponieważ wpływa na to, które jednostki będą uważane za podobne, a które za różniące się od siebie.

W celu poprawy czytelności analizowanych zjawisk oraz ułatwienia interpretacji wyników wykorzystano tabelę znaków (za: Frenkel, Rosner 1995, s. XXII; Griguolo 2003, s. 21). Wprowadzono symboliczne oznaczenia, które charakteryzują wartości poszczególnych cech, mianowicie poziom: bardzo niski (---), niski (--), przeciętny (~~~), wysoki (++) oraz bardzo wysoki (++++)<sup>4</sup>. Symbole te uzyskano dzięki porównaniu struktury typów ze strukturą wzorcową, którą tworzą średnie wartości badanych cech. Przyjęto, że zmienna *j* jest tym bardziej istotna dla typu *i*, im dalej od 0 jest położona różnica średniej wartości cechy w typie oraz średniej wartości dla całej badanej populacji. W celu oceny jego istotności różnica jest porównywana z odchyleniem standardowym zmiennej  $\sigma(j)$ . Wartość stosunku *R* jest następnie porównywana z czterema odpowiednio dobranymi progami, których wartości są przedstawione poniżej:

$$\begin{array}{ccccccccc} \text{---} & & \text{--} & & \text{~~~} & & \text{++} & & \text{++++} \\ \text{-----} & > & \text{-----} & > & \text{-----} & > & \text{-----} & > & \text{-----} \\ & & -1,00 & & -0,20 & & 0,20 & & 1,00 \end{array} \quad R \quad R = \frac{[x_{mij} - x_{gj}]}{\sigma_j}$$

gdzie:

$\sigma_j$  – odchylenie standardowe zmiennej *j*

$x_{mij}$  – średnia wartość zmiennej *j* w klasie *i*

$x_{gj}$  – średnia wartość zmiennej *j* ogółem.

## 4.2. Charakterystyka typów gmin pod względem struktury kondycji finansowej

Grupowanie gmin z punktu widzenia kombinacji wymiarów kondycji finansowej przeprowadzono, stosując podejście sekwencyjne i krokową procedurę grupowania. Mianowicie wychodząc od możliwie najmniejszej liczby klas (dwóch) uzyskanych metodą optymalizacji grupowania *k-średnich*, stopniowo wydzielano kolejne, badając, które grupowanie będzie w logiczny sposób objaśniać rozkład (czyli będzie najbardziej czytelne). Ustalono, że optymalny podział stanowi pięć typów gmin. Analiza została ukierunkowana na realizację celu poznawczego pracy, to jest na

<sup>3</sup> Odległość euklidesowa wyraża się następującym wzorem:  $d(x_j, x_k) = d_{ik} = \sqrt{\sum_{j=1}^p (X_{ij} - x_{kj})^2}$ ,

gdzie:  $x_{ij}$  – wartość obiektu  $x_i$  pod względem cechy *j*,  $x_{kj}$  – wartość obiektu  $x_k$  pod względem cechy *j*, *p* – liczba cech (wymiarów).

<sup>4</sup> Oznaczenie symboli przyjęto za: Frenkel, Rosner 1995.

**wyjaśnienie relacji zachodzących pomiędzy wymiarami sytuacji finansowej samorządu lokalnego.** Wykorzystując przygotowaną bazę danych dotyczącą wymiarów kondycji finansowej, poszukiwano odpowiedzi na następujące pytanie: jaka struktura kondycji finansowej gmin dominuje przy względnie wysokim jej poziomie? Ponadto w świetle założenia, że niski poziom kondycji finansowej reprezentują częściej tzw. gminy peryferyjne, intrygujące okazało się sprawdzenie, **czy możliwe jest wyznaczenie wspólnych cech dla tych gmin na podstawie zidentyfikowanych relacji zachodzących pomiędzy wymiarami kondycji finansowej.** Badanie to powinno udzielić informacji o słabych i mocnych stronach obszarów stosunkowo słabiej rozwiniętych, a władzom regionalnym pomóc w identyfikacji przewag konkurencyjnych w układzie terytorialnym.

Łącznie w analizie skupień wykorzystano dane dla 2171 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Ze względu na odstające wartości wskaźników z badania wyłączono trzy gminy: Kleszczów<sup>5</sup>, Rewal<sup>6</sup> oraz Nowe Warpno<sup>7</sup>. Pozostawienie ich w analizie spowodowałoby utworzenie się typów gmin, w którym znajdowałyby się wyłącznie te gminy. Stąd decyzja o zawieszeniu ich udziału w dalszej procedurze. Wyniki grupowania gmin w typy podobne pod względem wymiarów kondycji finansowej prezentuje rysunek 4.1. W celu łatwiejszej analizy kolejnym typom nadano nazwy opisujące sytuację w zakresie finansów gmin. Autorzy zdają sobie jednak sprawę z dużego uproszczenia przyjętych określeń.

<sup>5</sup> Kleszczów jest gminą specyficzną, na jej terenie bowiem znajduje się odkrywkowa kopalnia węgla brunatnego – Bełchatów, co powoduje wysoki udział dochodów własnych w budżecie, niskie wartości zadłużenia oraz wysokie wartości wydatkowanych środków w celu realizacji zadań gminy. Ponieważ kopalnia jest stale eksploatowana, wysoki dochód, wynikający między innymi z opłaty eksploatacyjnej, przekłada się na zapewnienie ciągłości w świadczeniu względnie wysokiego poziomu usług na rzecz mieszkańców.

<sup>6</sup> Rewal to gmina nadmorska w województwie zachodniopomorskim o bardzo dobrze rozwiniętej funkcji turystycznej. Sytuacja finansowa samorządu lokalnego cechuje się głównie względnie wysokim poziomem samodzielności finansowej oraz stosunkowo niskim poziomem wypłacalności w zakresie zobowiązań. Gmina zapewnia finansowanie usług publicznych na relatywnie wysokim poziomie, pozwala jej na to bowiem stabilna sytuacja w zakresie generowania dochodów własnych. Taki stan finansów umożliwia również zaciąganie przez gminę zobowiązań, głównie długoterminowych, na realizację przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Budżet gminy Rewal jest zrównoważony, jednakże należy zwrócić uwagę na względnie wysoki wskaźnik sztywności wydatków, wynoszący 73%, co przekłada się na ograniczenie elastyczności budżetowej.

<sup>7</sup> Nowe Warpno to gmina nadgraniczna w województwie zachodniopomorskim. W 2014 r. znalazło się na drugim miejscu w kraju pod względem niskiej liczby ludności (wg GUS 442 osoby), zaraz po nowo utworzonej gminie Czarna Woda (405 osób). W badanym okresie 2012–2014 sytuacja finansowa gminy charakteryzuje się względnie najniższym poziomem wypłacalności budżetowej, przy czym budżet bieżący był zrównoważony. Występuje tu również najwyższy deficyt budżetowy na mieszkańca (8211,06 zł/os.). Gmina charakteryzuje się względnie wysokim uzależnieniem od transferów oraz ograniczoną elastycznością budżetową. Z kolei najwyższy stopień finansowania usług publicznych w Nowym Warpnie wynika z odniesienia wydatków gminy (również tych o charakterze stałym) do niewielkiej populacji.



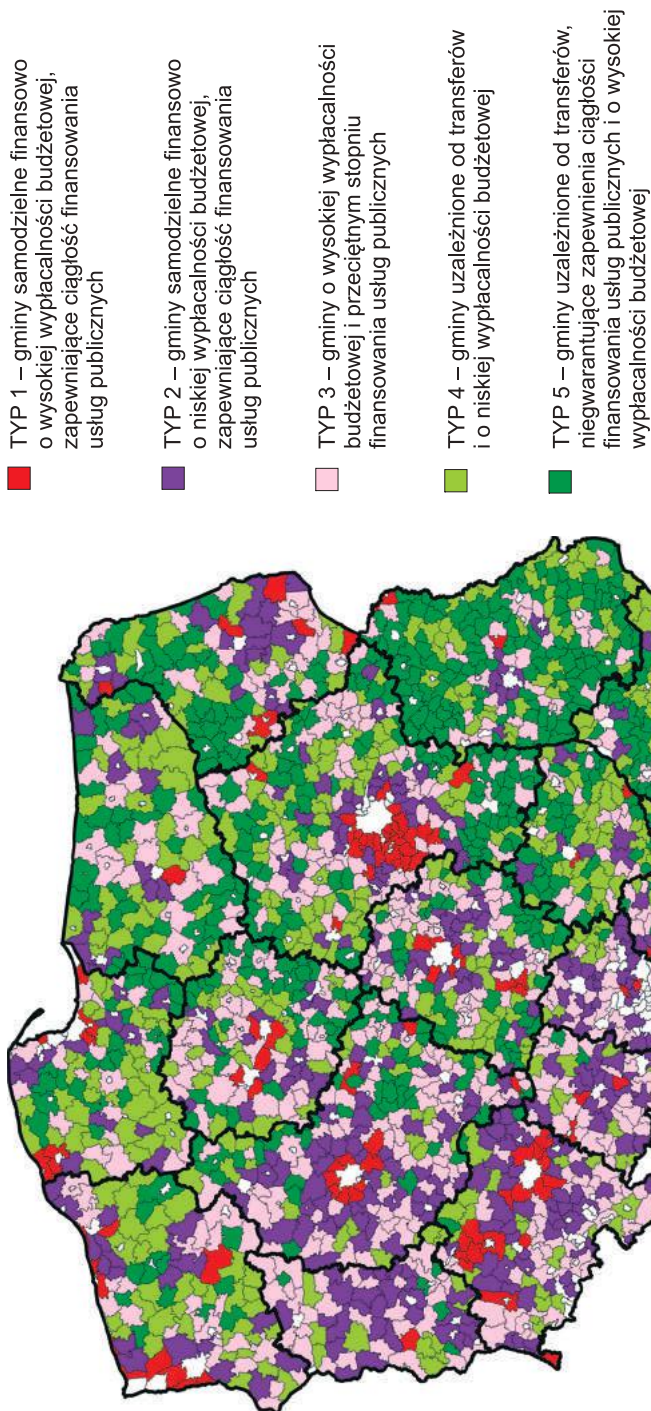
W wyniku grupowania wydzielono następujące typy gmin:

- typ 1 – gminy samodzielne finansowo o wysokiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych,
- typ 2 – gminy samodzielne finansowo o niskiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych,
- typ 3 – gminy o wysokiej wypłacalności budżetowej i przeciętnym stopniu finansowania usług publicznych,
- typ 4 – gminy uzależnione od transferów i o niskiej wypłacalności budżetowej,
- typ 5 – gminy uzależnione od transferów, niegwarantujące zapewnienia ciągłości finansowania usług publicznych i o wysokiej wypłacalności budżetowej.

W nazewnictwie typów gmin odwołano się do ich samodzielności finansowej lub uzależnienia od transferów, jako że samorzady lokalne swoje budżety opierają na trzech głównych źródłach dochodów (dochodach własnych, subwencji ogólnej oraz dotacjach celowych). Potrzeby wydatkowe samorządów są często wyższe aniżeli dochody, dlatego istotnym aspektem oceny ich sytuacji finansowej jest możliwość równoważenia budżetów oraz zdolność do regulowania zobowiązań. Z kolei ocena stopnia finansowania usług publicznych obrazuje zdolność samorządu lokalnego do finansowania zadań gminy, głównie tych o charakterze inwestycyjnym. Ciągłość finansowania usług publicznych zapewniają takie źródła dochodów, które nie zależą od finansowania z budżetu państwa, niezależność finansowa samorządu bowiem pozwala na większą swobodę realizacji zadań oraz zapewnia bezpieczeństwo finansowania usług publicznych w długim okresie. Uzależnienie finansowania potrzeb wydatkowych gminy od dochodów pochodzących z transferów w perspektywie długookresowej jest ryzykowne, gdyż „wielkość” środków przekazywanych z budżetu centralnego może się zmieniać, szczególnie w odniesieniu do dotacji celowych, które w znaczącym stopniu przyznawane są na podstawie subiektywnych decyzji podejmowanych przez urzędników lub polityków (Guziejewska 2007, s. 72).

Analiza wykazała (zob. tabela 4.1), że w Polsce funkcjonują gminy, które mogą osiągnąć stosunkowo wysoki poziom wypłacalności budżetowej jednocześnie z: a) względnie bardzo wysoką samodzielnością finansową (typ 1); b) jak również względnie niską samodzielnością finansową, co przekłada się odpowiednio na ich bardzo wysoki poziom uzależnienia od transferów oraz ograniczoną elastyczność budżetową (typ 5). Na wypłacalność budżetową, rozważaną w kontekście zdolności gminy do zrównoważenia jej budżetu (szerzej zob. rozdział 3), wpływają polityka finansowa władz samorządowych oraz ich ukierunkowanie na realizację celów strategicznych samorządu lokalnego. Tym samym wyniki badań potwierdziły postawioną hipotezę, że: **korzystną wypłacalność budżetową samorzady gminne uzyskują zarówno przy niskiej, jak i wysokiej samodzielności finansowej. Okazuje się również, że gminy uzyskują wysoki stopień finansowania usług wyłącznie przy wysokiej samodzielności finansowej (typ 1 i 2), co oznacza, że wydatkowane środki pieniężne pochodzące nie tylko z transferów publicznych, lecz także zewnętrznych źródeł finansowania, na przykład kredytów czy pożyczek, nie gwarantują wysokiego stopnia ich finansowania (typ 3, 4, 5).**





Rysunek 4.1. Typologia gmin pod względem struktury kondycji finansowej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.1. Ocena wymiarów kondycji finansowej wchodzących w skład poszczególnych typów

Typ*	Liczba gmin w typie	Udział gmin danego typu w zbiorze ogółem (%)	Ocena wymiaru kondycji finansowej w typie relatywnie do całego wymiaru				
			wypłacalność budżetowa	samodzielność finansowa	uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności	wypłacalność w zakresie zobowiązań	stopień finansowania usług
1	122	6	++	++++	---	++	++++
2	392	18	--	++	---	~~~	++
3	576	26	++	~~~	~~~	++	~~~
4	492	23	--	--	++	--	~~~
5	589	27	++	--	++++	~~~	--

\* objaśnienia znaków: poziom bardzo niski (----), niski (--), przeciętny (~~~), wysoki (++) oraz bardzo wysoki (++++).

Źródło: obliczenia własne.

Rezultaty badania prezentowane w tabeli 4.1 dowodzą, że **gminy, które swoje dochody opierają głównie na transferach publicznych, mają względnie niską wypłacalność w zakresie zobowiązań, co oznacza, że do finansowania usług publicznych wykorzystują zarówno krótko-, jak i długoterminowe instrumenty zewnętrznego finansowania**. Ponadto dochody tych gmin, jak również środki pieniężne, którymi dysponują, nie są wystarczające na pokrycie zobowiązań przy założeniu, że stałyby się one wymagalne na koniec badanego okresu.

Na rysunku 4.1 przedstawiono rozkład przestrzenny gmin według typów struktury kondycji finansowej. Opis został pogłębiony o analizę każdego wymiaru w typie oraz charakterystykę przestrzennego zróżnicowania niehierarchicznej klasyfikacji gmin. Z kolei rysunek 4.2 prezentuje strukturę gmin według typów w poszczególnych województwach. Zostały one ułożone w sposób, który ułatwia dostrzeżenie, że najwyższy udział gmin typu 1, 2, i 3 koncentruje się głównie w zachodniej części Polski. Z kolei największy udział gmin typu 4 i 5 występuje przede wszystkim w województwach wschodniej części Polski.

Interpretację każdego z typów dodatkowo wzbogacono o informacje na temat średnich wartości wybranych wskaźników za lata 2012–2014 dla wszystkich 2171<sup>8</sup> gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Są to następujące zmienne: (1) dochody ogółem na mieszkańca obrazujące „wielkość” budżetu gminy, (2) dochody z PIT i CIT na mieszkańca pozwalające na wnioskowanie dotyczące aktywności gospodarczej mieszkańców oraz zewnętrznych inwestorów, (3) dochody z podatku od nieruchomości

<sup>8</sup> Z wyjątkiem gmin Kleszczów, Rewal i Nowe Warpno, co uzasadniono w przypisach 5–7.

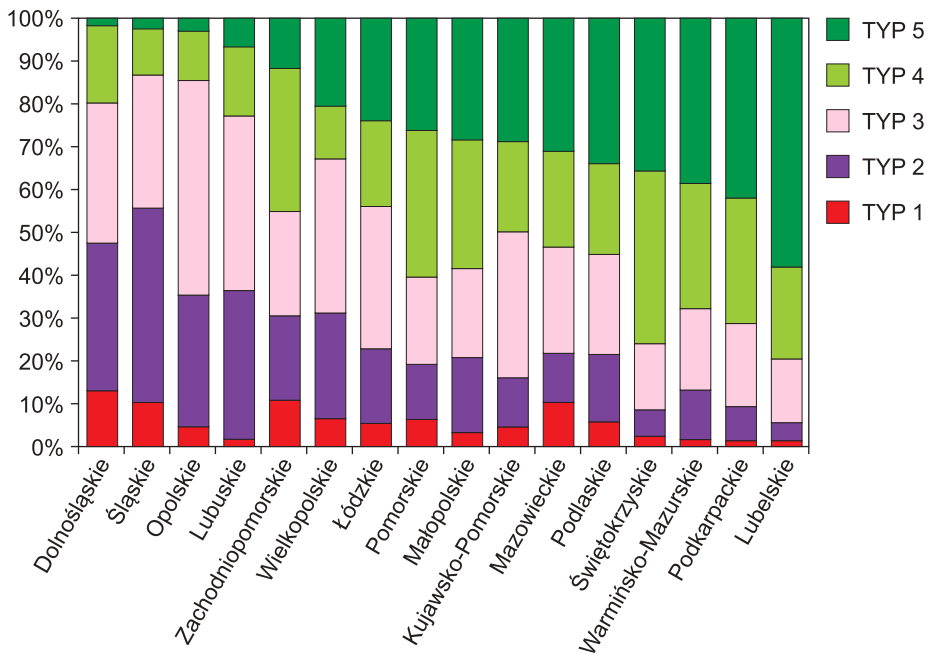
na mieszkańca, których relatywnie wysoka wartość uzasadnia procesy urbanizacyjne na obszarach wiejskich, (4) dochody z podatku rolnego na mieszkańca, których względnie wysoka wartość cechuje gminy o funkcji rolniczej, (5) gęstość zaludnienia informująca o potencjale demograficznym danego obszaru oraz (6) liczba podmiotów w rejestrze REGON w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, która charakteryzuje skalę pozarolniczej sfery gospodarki oraz atrakcyjność inwestycyjną samorządu lokalnego (zob. tabela 4.2).

Charakterystyka wyznaczonych typów (zob. rysunek 4.1, tabela 4.1 i tabela 4.2 oraz rysunek 4.2):

**Typ 1** – gminy samodzielne finansowo o wysokiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych. Grupę tych gmin tworzy niespełna 6% ogółu badanych jednostek. Charakteryzują się one względnie wysokim poziomem wypłacalności budżetowej, co przekłada się na zrównoważenie wydatków dochodami ogółem, zapewnienie równowagi budżetu operacyjnego, a także zdolności gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych dochodami majątkowymi oraz generowaną nadwyżką operacyjną. Z kolei stosunkowo wysoka ich samodzielność finansowa przekłada się na uniezależnienie gmin od subwencji ogólnej i dotacji celowych. Gminy zakwalifikowane do typu 1 charakteryzują się również względnie wysoką płynnością finansową oraz zdolnością do regulowania zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. Nie wykazują zobowiązań krótkoterminowych na koniec roku, mogły je bowiem spłacić w ciągu badanego okresu albo ich dochody są na tyle wysokie, że zapewniają spłatę długu i pokrycie kosztów jego obsługi. Cechują się bardzo wysokim poziomem w zakresie świadczenia usług na rzecz mieszkańców, przeznaczają bowiem stosunkowo więcej środków na finansowanie wydatków głównie o charakterze inwestycyjnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Typ gmin samodzielnych finansowo o zrównoważonym budżecie, które są zdolne do zapewnienia ciągłości świadczonych usług, cechuje wysoki poziom przedsiębiorczości. Przejawia się on w relatywnie wysokich dochodach z PIT i CIT *per capita* (dwukrotnie przekraczających średnią krajową) oraz względnie wysokiej liczbie przedsiębiorstw ujętych w rejestrze REGON przeliczonych na 1000 mieszkańców (zob. tabela 4.2 i rozdział 3). W porównaniu z pozostałymi typami te jednostki samorządu lokalnego wyróżniają się odpowiednio najwyższą gęstością zaludnienia, najwyższymi dochodami z podatku od nieruchomości *per capita* oraz najniższymi dochodami z podatku rolnego *per capita* (zob. tabela 4.2).

Gminy te koncentrują się przede wszystkim wokół głównych ośrodków regionalnych w Polsce, takich jak Warszawa, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław oraz aglomeracja górnośląska. Podmiejskie jednostki samorządu terytorialnego sklasyfikowane jako typ 1 są relatywnie bardziej zurbanizowane, często stanowią „zaplecze rezydencjalne” dla miast (sypialnie podmiejskie) oraz atrakcyjne tereny inwestycyjne dla przedsiębiorstw. Grupa ta obejmuje również pojedyncze gminy, których struktura kondycji finansowej jest wynikiem oddziaływania takich czynników jak funkcja gospodarcza związana na przykład z usługami turystycznymi (gminy nadmorskie w większości w woj. zachodniopomorskim), występowaniem surowców mineralnych



Rysunek 4.2. Udział procentowy typów gmin według województw pod względem struktury kondycji finansowej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.2. Wybrane wskaźniki charakteryzujące badane typy gmin pod względem struktury kondycji finansowej

Typ	Dochody ogółem na mieszkańca (zł/os.)	Dochody z PIT i CIT na mieszkańca (zł/os.)	Dochody z podatku od nieruchomości na mieszkańca (zł/os.)	Dochody z podatku rolnego na mieszkańca (zł/os.)	Liczba mieszkańców na km <sup>2</sup> (os./km <sup>2</sup> )	Liczba podmiotów w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców (podmiotów/1000 os.)
1	4456,51	912,54	1140,10	52,34	158	117
2	3191,75	554,59	554,15	73,64	122	89
3	3087,16	380,00	342,00	112,53	72	71
4	3281,81	315,61	271,39	109,85	63	64
5	3145,95	254,61	177,97	108,55	59	55
Przeciętna wartość	3243,06	392,84	364,65	100,44	80	71

Źródło: obliczenia własne.

oraz zaplecza przemysłowego, na przykład lokalizacja kopalni (Bogatynia w woj. dolnośląskim, Mielnik w woj. podlaskim) czy zakładów przemysłowych (Bolesławiec w woj. dolnośląskim, Kozienice w woj. mazowieckim) – inne przykłady zostały omówione w podrozdziale 3.3.

Mimo że lokalizacja gmin tego typu jest w głównej mierze zależna od dużych ośrodków regionalnych, to niewielka ich liczba występuje też we wschodnich województwach Polski. Właściwie jednostkowo możemy wskazać je w województwie podkarpackim (Solina – gdzie mieści się elektrownia wodna i rozwija turystyka; Ostrów – przebiega tu międzynarodowa magistrała kolejowa; na terenie gminy działa wysypisko śmieci, z którego korzysta Rzeszów), świętokrzyskim (Sitkówka-Nowiny – położona w sąsiedztwie Kielc; Połaniec – gdzie umiejscowiona jest piąta pod względem wielkości elektrownia węglowa w Polsce) oraz lubelskim (Terespol – będący gminą przygraniczną; Puchaczów – na którego terenie zlokalizowana jest kopalnia „Bogdanka”). W województwie podlaskim leży sześć gmin, które uzyskały najkorzystniejszą ocenę wymiarów kondycji finansowej. Struktura finansów tych gmin, a zatem również struktura kondycji finansowej, kształtowana jest tu między innymi przez takie czynniki jak lokalizacja odkrywkowej kopalni kredy (Mielnik), rozwijający się przemysł drzewny (Orla) czy położenie transgraniczne (Narewka). W województwie warmińsko-mazurskim jest jedna taka gmina położona w sąsiedztwie Olsztyna (Stawiguda, pełniąca funkcję rezydencjalną). Również jedna gmina tego typu występuje w województwie lubuskim (Bobrowice), a o jej zasobności decyduje fakt, że znajduje się tu elektrownia wodna.

**Typ 2** – to gminy samodzielne finansowo o niskiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych. Stanowią one 18% badanych jednostek samorządów lokalnych. W gminach reprezentujących typ 2 rola poszczególnych wymiarów kondycji finansowej jest zbliżona do tych, które charakteryzują typ 1. Tu jednak oceny poszczególnych wymiarów, a tym samym poszczególnych wskaźników, są relatywnie niższe niż w typie 1. Nieznacznie powyżej przeciętnej dla kraju plasuje się ocena samodzielności finansowej oraz stopnia finansowania usług świadczonych przez samorząd lokalny. Typ 2 gmin, podobnie jak 1, cechuje bardzo niski poziom uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej. Z kolei zdolność gminy do regulowania zobowiązań krótko- i długoterminowych oceniona została jako przeciętna, co oznacza, że charakteryzują się one zróżnicowaną wypłacalnością w zakresie zobowiązań.

Gminy typu 2 częściej występują w zachodniej części kraju, zatem w województwach wielkopolskim, lubuskim, dolnośląskim, opolskim i górnośląskim. Są typowe dla stref dyfuzji ośrodka regionalnego. Grupują się zarówno (1) nieregularnie wokół takich miast jak: Trójmiasto, Szczecin, Toruń-Bydgoszcz, Łódź, Gorzów Wielkopolski, (2) jak i tworzą drugi pierścień gmin wokół Poznania, Wrocławia i Warszawy (z wyjątkiem jej wschodniej strefy podmiejskiej, gdzie są styczne z granicami miasta stołecznego), (3) oraz występują w bezpośrednim sąsiedztwie Zielonej Góry, Opola, Krakowa i aglomeracji górnośląskiej (a więc w południowo-zachodniej Polsce). Z kolei we wschodniej Polsce są położone w bezpośrednim sąsiedztwie



miast wojewódzkich (Rzeszów, Kielce, Lubin, Białystok, Olsztyn). W porównaniu z gminami typu 1 dochody z podatku od nieruchomości są w nich o ponad połowę niższe, ponieważ mają one bardziej zróżnicowany charakter i pomimo stosunkowo wysokiej gęstości zaludnienia są relatywnie mniej zurbanizowane. Na ich terenie występuje ponadprzeciętna liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw, co w konsekwencji przekłada się na stosunkowo wysokie wpływy z podatków dochodowych PIT i CIT (zob. tabela 4.2 i aneks 2).

**Typ 3** – to gminy o wysokiej wypłacalności budżetowej i przeciętnym stopniu finansowania usług publicznych. Grupa tych jednostek samorządu lokalnego obejmuje nieco ponad 1/4 badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Gminy te uzyskały jednocześnie względnie wysoką ocenę wypłacalności budżetowej oraz wypłacalności w zakresie zobowiązań. Swoją działalność w podobnym stopniu finansują zarówno dochodami własnymi, jak i transferami z budżetu państwa. Dane dotyczące wykonania budżetów gmin wskazują również na ostrożną politykę w zakresie wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania, co przekłada się na korzystną ocenę ich wypłacalności w zakresie zobowiązań. Tym samym ich wydatki na realizację zadań głównie o charakterze inwestycyjnym są na poziomie zbliżonym do średniej dla kraju.

Jednostki te cechują: przeciętna gęstość zaludnienia i relatywnie najwyższe dochody z podatku rolnego w przeliczeniu na mieszkańca (112 zł/os.). Na podstawie analizy danych można wnioskować, że w gminach tych wyjątkiem są zwolnienia z podatku rolnego. Rolnictwo jest traktowane jako rodzinne przedsiębiorstwo, a zatem wyraźna jest jego wielofunkcyjność. Sprzyja to rozwojowi rolnictwa towarowego i jednocześnie przekłada się na rozróżnienie funkcji w lokalnej gospodarce.

Analiza rozkładu przestrzennego typów gmin pod względem wymiarów kondycji finansowej wykazała, iż gminy zgrupowane w 3 typie występują nieregularnie na terenie całej Polski, z tym że ich odsetek w stosunku do ogólnej liczby gmin w danym województwie jest większy w zachodniej części kraju – w takich województwach jak: opolskie (50%), lubuskie (41%), wielkopolskie (36%), kujawsko-pomorskie (35%), dolnośląskie (33%), łódzkie (33%) i śląskie (31%). Należy również zauważyć, że gminy typu 2 i 3 często tworzą kolejne pierścienie gmin, układając się w pewne *continuum*.

**Typ 4** – to gminy uzależnione od transferów i o niskiej wypłacalności budżetowej. Obejmują one około 23% wszystkich badanych jednostek. Samorządy lokalne typu 4 swoją działalność finansują głównie dochodami z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych, a ich budżet jest względnie najmniej elastyczny. W związku z tym poziom uzależnienia od zewnętrznych publicznych środków pieniężnych został oceniony jako bardzo wysoki. Ponadto przeciętny stopień finansowania usług publicznych w połączeniu z niską oceną samodzielności finansowej wskazuje na problemy samorządów lokalnych w zapewnieniu ciągłości realizacji zadań własnych.

Gminy tworzące typ 4 uzyskują względnie niskie dochody z podatku PIT i CIT oraz z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na mieszkańca. Te jednostki



samorządu lokalnego nie stanowią atrakcyjnego miejsca dla lokalizacji działalności gospodarczej, co można wnioskować na podstawie względnie niskiej liczby przedsiębiorstw ujętych w rejestrze REGON w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Pozwala to na stwierdzenie, że gminy przynależące do typu 4 charakteryzują się niskim poziomem przedsiębiorczości i w przeważającej części względnie monofunkcyjną rolniczo strukturą gospodarczą.

Największy ich odsetek znajduje się w województwie świętokrzyskim (40%) na obszarach wcześniej (przed 1989 r.) zindustrializowanych, których gospodarka, w zdecydowanej części uspołeczniona, oparta była często na jednej gałęzi przemysłu. Wysokie bezrobocie strukturalne wyzwolone w latach 90. skutkowało wzrostem znaczenia rolniczych źródeł utrzymania w gospodarstwach domowych. To z kolei nie było czynnikiem sprzyjającym postawom przedsiębiorczym, które mogłyby się przełożyć na dochody gmin. Podobny charakter lokalnej gospodarki opartej na jednej, tym razem rolniczej funkcji gospodarczej miały gminy województw północnych, dawniej cechujące się największą koncentracją państwowych gospodarstw rolnych, dziś nazywane obszarami popegeerowskimi. W województwach tych około 1/3 gmin ma strukturę kondycji finansowej typu 4, co determinowane jest możliwościami gospodarczymi zarówno ich samorządów, jak i społeczności lokalnych (szerzej zob. rozdział 5). Zwarte skupiska takich gmin występują także w województwach małopolskim i podkarpackim (również stanowiąc około 1/3 zbioru). Pomimo zbieżnych ocen poszczególnych wymiarów kondycji finansowej tych gmin (a także względnie niskiej oceny przedsiębiorczości), rolniczy charakter obszarów wiejskich jest zupełnie inny (cechuje je rozdrobnienie agrarne). Ponadto jeszcze w latach 70. ukształtował się tu specyficzny model gospodarstw chłopsko-robotniczych, w których dochody z gospodarstwa rolnego rzadko stanowią główne źródło utrzymania. Typową sytuacją jest łączenie dochodów spoza gospodarstwa z tymi pochodzącymi z rolnictwa. Model ten nie sprzyja przemianom struktur agrarnych, które z kolei nie pobudzają dynamiki lokalnego rozwoju regionalnego (Rosner, Stanny 2016, s. 93). Reasumując, można zauważyć, że typ gmin uzależnionych od transferów (głównie dotacji) i jednocześnie odznaczających się niskim stopniem wypłacalności budżetowej obejmuje jednostki o różnej ścieżce rozwoju obszarów wiejskich (innej dla województw Polski północnej, a innej dla Polski południowo-wschodniej).

**Typ 5** – to gminy uzależnione od transferów, niegwarantujące zapewnienia ciągłości finansowania usług publicznych i cechujące się wysoką wypłacalnością budżetową. Stanowią ponad 27% ogółu badanych gmin w Polsce, które odznaczają się najniższą gęstością zaludnienia. Typ ten uzyskał względnie niekorzystną ocenę w zakresie czterech z pięciu wymiarów kondycji finansowej. Równowagę budżetową w tych gminach zapewniają głównie dochody z subwencji ogólnej (w tym tak zwane janosikowe) i z dotacji celowej z budżetu państwa, uzyskują one bowiem względnie najniższe wpływy z dochodów własnych. Średnie wpływy z podatku od nieruchomości oraz z PIT i CIT *per capita* są na najniższym poziomie w porównaniu z pozostałymi typami gmin. Z kolei ponadprzeciętny – w zestawieniu z całą badaną populacją gmin – udział w budżetach stanowią dochody z podatku rolnego (średnio

na poziomie 108 zł/os.)<sup>9</sup>. Potwierdza to, że lokalna gospodarka oparta jest w znacznej mierze na rolnictwie tradycyjnym (chłopskim), wykazuje się względnie najniższą przedsiębiorczością i zamożnością mieszkańców w kraju. Relatywnie najwyższe transfery środków publicznych nie zapewniają jednak przynajmniej przeciętnego stopnia finansowania usług publicznych.

Gminy typu 5 częściej występują we wschodnich województwach Polski, a niemal brak ich w województwach zachodnich. W województwie lubelskim dominują, stanowiąc niemal 60% zbioru. Na kolejnym miejscu pod tym względem plasują się województwa podkarpackie i świętokrzyskie (40%). Typowe są dla strefy subregionalnej Polski centralnej. Ich znaczne skupiska obserwujemy na pograniczu województw: mazowieckiego z kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim, dalej na pograniczu mazowieckiego z łódzkim i świętokrzyskim, a także warmińsko-mazurskiego z pomorskim. Ponadto pojawiają się w strefie peryferyjnej niemal wszystkich województw. Brak ich na Śląsku: Dolnym, Górnym i Opolskim.

Przedstawiona powyżej typologia ma charakter niehierarchiczny, co oznacza, że nie skupia w jeden zbiór gmin o zbliżonym poziomie kondycji finansowej, lecz grupuje je według podobnej kombinacji wymiarów kondycji finansowej (czyli jej struktury). Zestawienie tych dwóch analiz pozwoli jednak odpowiedzieć na postawione na wstępie rozdziału pytania: a) jaka struktura kondycji finansowej gmin dominuje przy względnie wysokim jej poziomie? oraz b) czy możliwe jest wyznaczenie wspólnych cech dla gmin o niskim poziomie kondycji finansowej na podstawie zidentyfikowanych relacji zachodzących pomiędzy jej wymiarami?

Zestawiając (tabela 4.3) uzyskane w niniejszym rozdziale typy gmin z opisanymi w rozdziale 3 klasami poziomu kondycji finansowej samorządów lokalnych najniższego szczebla administracji samorządowej, wnioskujemy, że:

a) ponad 2/3 gmin o wysokiej kondycji finansowej odznacza się bardzo niskim uzależnieniem od transferów i ograniczeniem elastyczności budżetowej oraz wysoką samodzielnością finansową, która sprzyja finansowaniu usług publicznych na wysokim poziomie (dominuje typ 1 i 2);

b) gminy o niskim poziomie kondycji finansowej to w 98% jednostki o niskiej samodzielności finansowej i wysokim uzależnieniu od transferów publicznych z budżetu państwa (dominuje typ 4 i 5).

Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku wypłacalność budżetowa lub wypłacalność w zakresie zobowiązań to cechy zmienne, co wskazuje na ambiwalentność tych miar w opisywanej relacji.

Należy jednak zauważyć, że grupę gmin o niskiej kondycji finansowej tworzy 48% gmin typu 4 oraz 49% gmin typu 5 (zob. tabela 4.3), jednocześnie są to jednostki, które otrzymują względnie wysokie transfery z budżetu państwa (ponadprzeciętne). Jednak tylko w przypadku gmin typu 5 można stwierdzić, że przekładają się one na względnie poprawną wypłacalność budżetową gmin (por. tabela 4.2). Tym samym

<sup>9</sup> Wysokość dochodów gminy z tego tytułu wskazuje, że władze samorządowe stosują ulgi (*Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym...*, Rozdział 4).

ostatecznie **należy sfalsyfikować hipotezę, zgodnie z którą względnie wysokie transfery publiczne równoważą budżety gmin o najniższej kondycji finansowej.** Okazuje się również, że względnie bardzo wysoki udział transferów publicznych w budżetach gmin typu 5 nie przekłada się na co najmniej przeciętny stopień finansowania usług publicznych. Z kolei w gminach typu 4 to właśnie względnie wysokie transfery publiczne pozwalają na uzyskanie przeciętnego poziomu ich finansowania.

Tabela 4.3. Udział danego typu struktury kondycji finansowej w klasie jej poziomu

Typ gminy	Klasy gmin pod względem poziomu FCI						
	niski		przeciętny		wysoki		RAZEM
	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin
1	0	0	0	0	122	17	122
2	6	1	73	10	313	43	392
3	16	2	287	40	273	38	576
4	345	48	146	20	1	0	492
5	358	49	219	30	12	2	589
RAZEM	725	100	725	100	721	100	2171

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 4.4. Udział danej klasy poziomu kondycji finansowej gmin w typie jej struktury

Typ gminy	Klasy gmin pod względem poziomu FCI							
	niski		przeciętny		wysoki		RAZEM	
	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%
1	0	0,0	0	0,0	122	100,0	122	100
2	6	1,5	73	18,6	313	79,8	392	100
3	16	2,8	287	49,8	273	47,4	576	100
4	345	70,1	146	29,7	1	0,2	492	100
5	358	60,8	219	37,2	12	2,0	589	100
RAZEM	725	-	725	-	721	-	2171	-

Źródło: obliczenia własne.

Przyglądając się tym relacjom z drugiej strony (tabela 4.4), wykazano, że wszystkie gminy typu 1 to jednostki o względnie wysokim poziomie kondycji finansowej. Podobnie większość gmin typu 2 (80%) trafia do relatywnie wysokiego przedziału skali poziomu kondycji finansowej. Gminy o zrównoważonym budżecie i przeciętnym stopniu finansowania usług publicznych (typ 3) wykazują głównie przeciętny i wysoki poziom kondycji finansowej. Ostatnie dwa typy gmin leżą na przeciwległym

biegunie w stosunku do dwóch pierwszych, skupiają bowiem większość jednostek o niekorzystnej ocenie kondycji finansowej (w typie 4 jest ich aż 70%<sup>10</sup>, a w typie 5 ponad 60%).

Analiza typów gmin potwierdza również sprawdzoną w rozdziale 3 zależność centrum–peryferie, z tym że w odniesieniu do przeprowadzonej typologii gmin pod względem wymiarów kondycji finansowej. Relatywnie korzystniejszą ocenę struktury kondycji finansowej otrzymały gminy występujące w sąsiedztwie ośrodków wojewódzkich. W miarę oddalania się od centrów regionalnych pojawiały się kolejno typy 1, 2 i 3 – układając się modelowo w pierścienie wokół ośrodków centralnych i ujawniając układ *continuum* dla oceny kondycji finansowej gmin.

---

<sup>10</sup> Zwrócono uwagę, że jedna gmina typu 4 przyporządkowana została do grupy jednostek samorządu lokalnego o względnie wysokim poziomie kondycji finansowej. Jest to Siennica położona w województwie mazowieckim. Jej przyporządkowanie do klasy wysokiego poziomu kondycji finansowej wynika z ustalonych punktów odcięcia (*cut off points*) (tu: podział na równoliczne klasy poziomu FCI). Gmina ta leży przy granicy podziałów na klasy wysokiego i przeciętnego poziomu kondycji finansowej. Spośród pozostałych gmin typu 4 wyróżniają ją stosunkowo wysokie wydatki na pomoc społeczną na mieszkańca.

## 5. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

### 5.1. Wybrane dylematy definicyjne i operacyjne pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego

Rozwój jest pojęciem bardzo szerokim i dość powszechnie używanym w naukach społecznych. Ogólnie określa się go (za: Nowak 1990, s. 230) jako pewne kierunkowe zmiany badanego obiektu, klasy obiektów lub dziedziny rzeczywistości, które obserwator uznaje za ważne (kluczowe). Jednocześnie zmiany te powinny być pozytywne i ujmowane w kontekście postępu. Autorzy niniejszej pracy poszukiwali definicji pojęcia „rozwój”, która byłaby odpowiednia w odniesieniu do celu oraz przedmiotu prowadzonych tu badań. Dokonany ich przegląd nie pretenduje do opracowania wyczerpującego, a dobór definicji autorstwa przedstawicieli nauk ekonomicznych, zajmujących się problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego, podyktowany jest wyłącznie merytoryczną treścią i specyfiką prowadzonych studiów.

W pracach Kathleen Staudt (1991) czy Moniki Stanny (2013a) prezentowanych jest wiele definicji rozwoju. W gruncie rzeczy sprowadzają się one do dwóch podejść, z których pierwsze ujmuje omawianą kategorię jako proces, drugie natomiast jako cel. W aspekcie procesowym rozwój rozumiany jest jako integralna cecha każdego systemu. Druga perspektywa utożsamiana jest z rezultatem podejmowanych decyzji i dokonywanych wyborów, a zatem w jej ujęciu jest on celem możliwym do osiągnięcia dzięki optymalnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów materialnych i niematerialnych (zob. Czaplińska, Łuczak 2010, s. 2). Rozwój charakteryzuje się zawsze określonym kierunkiem zmian. Dotyczą one wzrostu lub redukcji pewnych cech obiektu, jak również aspektu jakościowego, to jest powstawania nowych własności obiektów (Szymła 2005, s. 101). Najczęściej przypisywane są mu pożądane społecznie wartości, na przykład: poprawa poziomu i jakości życia, modernizacja czy postęp społeczny i/lub gospodarczy. Zarówno w teorii różnych dyscyplin nauk społecznych<sup>1</sup>, jak i w praktyce przyjęło się dookreślać termin rozwój przymiotnikami, na przykład: „zrównoważony”, „ekologiczny (ekorozwój)”, „gospodarczy”, „społeczny”, „endogenny”, „wielofunkcyjny”. Wskazuje to na jego interdyscyplinarny wymiar (Halamska 2011; Wilkin 2018, s. 15; Kaleta 2018, s. 33; Bukraba-Rylska 2018, s. 13).

---

<sup>1</sup> Rozwój w teorii ekonomii opisywali m.in. następujący autorzy: Grosse 2002; Wilkin 2003; Heffner 2007; Fiedor, Kociszewski 2010; Kopczevska 2008; Kupiec 2008; Poskrobko 2012; Dyjach 2013; Wilkin 2018.

Jednak niezależnie od tego, jakim przymiotnikiem pojęcie to zostanie uzupełnione, autorzy uznają, że rozwój jest procesem, w którego trakcie zmieniają się cele, jakie są (czy też powinny być) osiągnięte (więcej zob. Rosner 2015; Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013).

Ponadto samo pojęcie „rozwój” zawiera w sobie element dynamiki, a więc oznacza zmianę stanu rzeczy na inny, bardziej korzystny z punktu widzenia pewnych kryteriów. Pojęciem pierwotnym logicznie – jak stwierdza Rosner (2015, s. 12) jest to, co można nazwać „stanem rzeczy” z danego punktu widzenia, a więc rozumianym statycznie pewnym „poziomem rozwoju”. Pierwotnym, bo badanie „rozwój” (a zatem dynamiki) zakłada porównanie dwóch jego poziomów rozdzielonych czasem. W odniesieniu do tych pojęć dopiero sformułowanie definicji operacyjnej zapewnia możliwość dokonania pomiaru i porównań między jednostkami. Najczęściej formułowana jest definicja projektująca zrelatywizowana do danego badania (analizy), to znaczy przybiera ona postać „w tym opracowaniu przez pojęcie rozwoju (*przymiotnik*) rozumie się to i to”. Gdyby definicja ta została powszechnie uznana, wówczas nabrałaby charakteru definicji sprawozdawczej, przekładającej się na informację, co w języku nauki rozumiemy przez tenże „rozwój”. Jednak próby operacjonalizacji pojęcia „poziom rozwoju” nie mogą mieć charakteru uniwersalnego, co wiąże się z faktem, że zdania korzystające z tych pojęć mają charakter twierdzeń o zrelatywizowanym zasięgu historycznym i przestrzennym (Nowak 1965, s. 43 i n.). Warto zauważyć, że w naukach społecznych trudności z operacjonalizacją pojęć ogólnych (teoretycznych) występują często. Wiele z nich, choć przydatnych dla opisu zjawisk społecznych (takich jak kapitał społeczny, prestiż), jest – w sensie przekładu operacyjnego – niejednoznacznych, a mimo to są one powszechnie używane (Rosner 2015, s. 13).

Jeśli przyjmiemy, że rozwój społeczno-gospodarczy to **długotrwały i złożony proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych, dzięki którym w sferze wszelkiej działalności gospodarczej, społecznej i kulturowej oraz stosunków społeczno-produkcyjnych i polityczno-ustrojowych udoskonalają się istniejące zjawiska, a także powstają i rozwijają się nowe**, to jednocześnie należy pamiętać, że jest on pojęciem, które w zakresie konotacji zawiera składniki gospodarcze i społeczne (Sokołowski, Zając 1987; Kupiec 2008, s. 22; Rosner 2007, s. 37; Stanny 2012, s. 94). Rozwój społeczno-gospodarczy, jakkolwiek jest definiowany, w konsekwencji powinien być odniesiony do konkretnej jednostki terytorialnej, którą charakteryzuje, gdyż pozwala to na jego ocenę (wymierność) (Parysek 2001, s. 99–112; Ślusarz 2005, s. 70; Stanny 2011, s. 112).

Możemy mówić o rozwoju społeczno-gospodarczym na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Jest to swoista hierarchizacja ujęcia, na rozwój kraju składa się bowiem rozwój regionów, następnie zaś rozwój regionalny polega na rozwoju lokalnych jednostek terytorialnych, którymi są miasta i obszary wiejskie. W ujęciu ekonomicznym rozwój dokonuje się w określonej przestrzeni ekonomicznej, która obejmuje jej tkankę społeczną, determinującą poziom i strukturę tego zjawiska na danym obszarze. Czy możemy mówić zatem o rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich? Jerzy Wilkin (2018, s. 16) stwierdza, że obszary



wiejskie stanowią wyodrębnioną i specyficzną jednostkę analizy procesów rozwoju, oraz przytacza dowody potwierdzające, że jako przedmiot badań zachowują one znaczenie i atrakcyjność. Ich rozwój to skomplikowany proces kształtowania miejsc i zjawisk ulokowanych w przestrzeni. Skomplikowany, bo owa przestrzeń jest wielowymiarowa: fizyczna, gospodarcza, społeczna i symboliczno-kulturowa. Taki mariaż z trudem poddaje się teoretycznej generalizacji i naukowemu uporządkowaniu (por. Halamska 2011). Należy jednak odnotować znaczne zainteresowanie badaczy problematyką wiejską oraz postęp w warstwie metodologicznej, empirycznej i ogólnie – teoretycznej tych badań, zarówno za granicą, jak i w kraju (Wilkin 2018, s. 29).

Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich jest przedmiotem badań realizowanych w ramach projektu *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*<sup>2</sup>. Na użytek prowadzonych w jego ramach prac przyjęto, że **rozwój społeczno-gospodarczy to proces przekształcania środowiska gospodarczego i społecznego w miejsce przyjazne mieszkańcom, pozwalające im na uzyskiwanie godziwych dochodów, zapewniające dostęp do usług publicznych, umożliwiające uczestnictwo w kulturze i dające poczucie sprawstwa zwłaszcza w kwestiach społecznych i zaspokajania aspiracji**. Poziom rozwoju to osiągnięty stopień zaawansowania procesu przekształcania środowiska społecznego i gospodarczego w takim kierunku, a więc jest on pewną informacją o stanie rzeczy w danym momencie. Z kolei rozwój jako proces jest ciągiem przekształceń z jednego stanu w drugi (Rosner, Stanny 2016, s. 33).

Kluczowe w *Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich* są następujące założenia, które determinują zarówno myślenie o rozwoju społeczno-gospodarczym, jak i badanie tegoż rozwoju:

- (1) głównym problemem rozwoju obszarów wiejskich na obecnym etapie zaawansowania procesów kształtowania się wydolnych struktur gospodarczych i społecznych jest dezagraryzacja rozumiana jako stopień przekształceń lokalnych struktur gospodarczych w kierunku umożliwiającym zmniejszenie udziału zatrudnienia rolniczego (zmniejszenie udziału rolnictwa w strukturach źródeł utrzymania);
- (2) cel ten może być realizowany przez:
  - rozwój pozarolniczego rynku pracy na wsi,
  - migracje nadwyżek zasobów pracy do ośrodków pozarolniczych (miast),
  - wykorzystanie sąsiedztwa pozarolniczych rynków pracy (migracje wahadłowe).W zależności od lokalnych uwarunkowań może on dokonywać się przez zmiany proporcji gospodarstw domowych rolników i gospodarstw bezrolnych lub dzięki wzrostowi wielodochodowości gospodarstw domowych rolników (użytkowników ziemi);

---

<sup>2</sup> Jego celem jest systematyczne badanie zmian przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich w Polsce. Szczegółowe założenia metodologiczne zawarte są w publikacjach: Rosner, Stanny 2014, 2016, 2017. Badanie jest finansowane przez Fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej w ramach porozumienia z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

- (3) destymulantą rozwoju jest dezagraryzacja przez ucieczkę z rynku pracy w bierność zawodową lub w kierunku systemów wspierania dochodów przez inne niezarobkowe źródła utrzymania (zasiłki zarówno dla bezrobotnych, jak i z systemu pomocy społecznej). Zjawisko tego rodzaju ucieczki z rynku pracy (statystycznie zbieżne z dezagraryzacją) sprzyja brakowi spójności w wymiarze przestrzennym;
- (4) proces dezagraryzacji struktury źródeł utrzymania nie prowadzi do rozwoju społeczno-gospodarczego, jeśli odbywa się kosztem wzrostu braku równowagi na rynku pracy;
- (5) społeczności lokalne wykazujące wyższy stopień rozwoju społeczno-gospodarczego mają większe możliwości kreowania lokalnych finansów publicznych oraz dysponują większym kapitałem uprzedmiotowionym w postaci lokalnej infrastruktury zarówno technicznej, społecznej, jak i instytucjonalnej;
- (6) osiągnięcie relatywnie wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kreuje nowe potrzeby w zakresie edukacji, udziału w samorządności lokalnej, stowarzyszania się w grupy o różnych interesach i polach aktywności. Łączy się to ze wzrostem potrzeby poczucia sprawstwa w ramach działań na szczeblu lokalnym.

Wielowymiarowy charakter rozwoju przekłada się na trudność pomiaru jego poziomu. Wymaga on bowiem doboru odpowiednich mierników i metod pomiaru. Poziom rozwoju jest wielkością abstrakcyjną, którą trudno scharakteryzować jednym wskaźnikiem. Nie istnieją również uniwersalne jego mierniki na poziomie lokalnym, które byłyby porównywalne w skali całego świata. Jest to uwarunkowane różnorodnością podejść do pomiaru tego zjawiska oraz zakresem danych statystycznych gromadzonych na różnych poziomach agregacji przestrzennej.

Popularną miarą rozwoju gospodarczego jest produkt krajowy brutto (PKB) lub PKB na mieszkańca. Joseph E. Stiglitz, Amartya Kumar Sen, Jean-Paul Fitoussi (2013) w ekspertyzie pt. *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza* podjęli próbę identyfikacji niedostatków w obecnym systemie pomiaru gospodarki i rozwoju społecznego oraz, co ważniejsze, wskazali kierunki i możliwości eliminowania występujących słabości w tej sferze. Z kolei Andrzej Rosner (2015, s. 17) oprócz stwierdzenia, że pomiar poziomu rozwoju obejmuje nie tylko aspekty gospodarcze, lecz także kwestie społeczne, zwrócił uwagę, że miara PKB jest przydatna dla dużych agregatów (krajów), natomiast w miarę obejmowania analizą coraz mniejszych jednostek precyzja miar opartych na PKB gwałtownie spada. Przestrzeń wiejską z reguły analizuje się, uwzględniając wiele cech, co pozwala na stosunkowo pełny i wieloaspektowy pomiar występujących zjawisk, procesów i relacji między nimi, które w konsekwencji powinny przyczynić się do poprawy życia ogółu społeczności lokalnej oraz wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej. Niejednoznaczność pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego powoduje, że pojedyncza cecha nie może odzwierciedlać jego poziomu, lecz tylko charakteryzować pewien aspekt (szerzej zob. Stanny 2013a, s. 71).

Wskaźniki takie jak PKB mają tę wspólną cechę, że informują o zróżnicowaniu owego poziomu według relatywnie bardzo dużych jednostek – krajów. Doświadczenie wskazuje, że miara tego rodzaju dla kraju stanowi uśrednienie niekiedy bardzo silnie zróżnicowanej wewnętrznie przestrzeni. Wydaje się, że bardziej wrażliwą próbą

takiego pomiaru jest koncepcja wskaźnika HDI (*Human Development Index*)<sup>3</sup>, która zmodyfikowana dla celów analizy regionów i subregionów promowana jest pod nazwą wskaźnika LHDI (*Local Human Development Index*). Jej algorytm składa się z kilku wskaźników empirycznych (więcej na ten temat zob. Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013; Arak i inni 2012). Inicjatywa utworzenia miary LHDI jest zrozumiała i potrzebna, a uzyskane wyniki (zwłaszcza po naniesieniu na mapę) przekonujące. Wymaga to jednak bardzo dogłębnych analiz dotyczących dwóch kwestii:

- (1) konotacji (znaczenia nazwy), a więc określenia, co właściwie jest przedmiotem pomiaru (poziom rozwoju społecznego, społeczno-gospodarczego, jakości życia itp.) oraz
- (2) refleksji metodologicznej dotyczącej użytych wskaźników, ich znaczenia dla miary syntetycznej (mocy wskaźnikowej) oraz stopnia przypadkowości (zmienności w czasie) wobec niewielkich populacji, do których się odnoszą.

Zmiana wielkości jednostek analizy w kierunku ich uszczegółowienia (a więc zmniejszenia rozmiaru i zwiększenia ich liczby) z konieczności musi prowadzić do wzrostu stopnia złożoności użytych miar dla cech tak syntetycznych (pochodzących z języka teoretycznego, wysoce abstrakcyjnego) jak poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jakość życia itp. Komplikacja ta jest wynikiem faktu, że osiągnięcie takiego samego celu, jakim jest rozwój (termin z języka teorii), może dokonywać się na różne sposoby, a użyta miara nie powinna preferować sposobu osiągnięcia celu, ale stopień zbliżenia się do niego. Oczywiście sam cel powinien być jasno określony i sformułowany w taki sposób, aby uwzględniał różne strategie zbliżania się do niego. Powoduje to poważne kłopoty z operacjonalizacją pojęcia „rozwój”, która z konieczności musi wykorzystywać całą baterię wskaźników empirycznych i relacji między nimi (szerzej zob. Rosner 2015).

Należy wskazać na istnienie niewielkiej liczby opracowań skupiających się na holistycznych badaniach rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Większość prac na ten temat ograniczona jest do zawężonego zakresu analizy, np. do wybranego fragmentu przestrzeni (najczęściej jakiegoś jednego regionu, województwa), bądź tematycznie akcentuje pewien aspekt tegoż rozwoju (np. wielofunkcyjność, rozwój gospodarczy, demograficzny czy zagospodarowanie infrastrukturalne, a nawet poziom życia) lub skupia się na jednym z biegunów rozkładu poziomu rozwoju (obszarach problemowych, obszarach sukcesu) – por. tabela 5.1. Jednak szerokie spektrum poznawcze procesu, na którego całokształt składają się uwarunkowania panujące w odrębnych dziedzinach, zobowiązuje badacza do kompleksowego opisu. Z założenia wynik takiego badania empirycznego powinien operacjonalizować najważniejsze problemy rozwojowe obszarów wiejskich w danych warunkach. Przełożenie terminów teoretycznych na język wskaźników empirycznych wymaga bardzo precyzyjnej, statystycznej identyfikacji zmiennych wchodzących w skład pojęcia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, traktowanych jako zmienne cząstkowe.

---

<sup>3</sup> Więcej zob. *Human Development Report* 2016.

Tabela 5.1. Przykłady badań rozwoju obszarów wiejskich pod względem ujęcia zmiennej finansowej

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmiana finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
Andrzej Rosner (red.) (2002)	Wiejskie obszary problemowe, analizowane pod kątem widzenia struktur gospodarczych	Uwzględniono dwie zmienne finansowe: <ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody własne budżetu gminy <i>per capita</i>,</li> <li>• dochody z udziału w podatku PIT i CIT <i>per capita</i>.</li> </ul>	2171 gmin w Polsce (gminy wiejskie i część wiejska gmin miejsko-wiejskich)
V.K. Bhatia, S.C. Rai (2004)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględnia zmienne z zakresu rolnictwa, demografii, wyposażenia w infrastrukturę gospodarczą i społeczną, zapewnienie zdrowia publicznego, edukacji i komunikacji oraz dostępu do bankowości.	Brak zmiennej finansowej.	380 jednostek ( <i>community development blocks</i> ) w 32 dystryktach stanu (region) Uttar Pradesh w Indiach
Janusz Salamon (2005)	Rozwój wielofunkcyjny	Uwzględniono dochody budżetów gmin na mieszkańca.	97 gmin województwa świętokrzyskiego (w tym w przypadku 27 miejsko-wiejskich z analizy wyłączone obszar miejski)
Monika Stanny (2006)	Poziom rozwoju demograficznego ludności związanej z rolnictwem i poziom rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych	W ramach miary poziomu rozwoju demograficznego oraz miary poziomu rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych nie uwzględniono żadnej zmiennej finansowej.	103 gminy województwa zachodniopomorskiego (utożsamiane z obszarami wiejskimi – wyłączone wszystkie miasta)
Andrzej Rosner (red.) (2007)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jako miara agregatowa dwóch komponentów: <ul style="list-style-type: none"> <li>• komponent gospodarczy, obejmujący poziom dezagrywacji gospodarczej,</li> </ul>	W ramach subkomponentu „zasobność i wyposażenie gospodarki lokalnej” uwzględniono następujące zmienne finansowe:	2171 gmin w Polsce (gminy wiejskie i część wiejska gmin miejsko-wiejskich)

Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmienna finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
	<p>poziom rozwoju sektora rolnego, poziom rozwoju sektora pozarolniczego, poziom zrównoważenia rynku pracy, poziom zamożności i wyposażenia infrastrukturalnego,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• komponent społeczny obejmujący strukturę demograficzną, lokalny system edukacyjny i aktywność społeczną.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody własne budżetu gminy <i>per capita</i>,</li> <li>• dochody z udziału w podatku PIT i CIT <i>per capita</i>.</li> </ul>	
Jakša Puljiz (2007)	<p>Syntetyczny poziom rozwoju gmin uwzględniający pięć zmiennych: indywidualne dochody na mieszkańca, dochody budżetowe pomniejszone o transfery na mieszkańca, wskaźnik bezrobocia, zmiany liczby populacji oraz wskaźnik poziomu wykształcenia</p>	<p>Wykorzystano jeden wskaźnik finansowy, to jest: dochody budżetów pomniejszone o transfery na mieszkańca.</p>	Gminy miejskie i wiejskie w Chorzacji
Jerzy Bański, Konrad Czapiewski (2008)	<p>Składowe miary rozwoju społeczno-gospodarczego dla wszystkich gmin w Polsce (delimitacja obszarów sukcesu):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• warunki mieszkaniowe,</li> <li>• wyposażenie w infrastrukturę techniczną,</li> <li>• dostępność usług,</li> <li>• aktywność społeczno-gospodarcza,</li> <li>• struktura dochodów budżetu gminy.</li> </ul>	<p>W ramach składowej „struktura dochodów budżetu” uwzględniono zmienną finansową – dochody własne budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca.</p>	Agregacja gmin całego kraju ze szczególnym uwzględnieniem województwa mazowieckiego
Marcin Feltynowski (2009)	<p>Rozwój wielofunkcyjny opisany miernikami syntetycznymi w trzech obszarach:</p>	<p>W ramach miary rozwoju wielofunkcyjnego wykorzystano łącznie trzy wskaźniki finansowe.</p>	75 gmin wiejskich województwa łódzkiego

Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmiana finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
jw.	środowiskowo-przestrzennym, gospodarczym, społecznym	<p>Obszar gospodarczy zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetów gmin ogółem,</li> <li>• udział dochodów własnych w dochodach ogółem.</li> </ul> <p>Obszar społeczny zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki na opiekę społeczną na mieszkańca.</li> </ul>	
Konrad Czaplewski (2010)	Uwarunkowania endogeniczne rozwoju wiejskich obszarów sukcesu jako miara syntetyczna trzech płaszczyzn rozwoju cywilizacyjnego: gospodarczo-finansowej, społeczno-demograficznej, infrastrukturalno-środowiskowej	<p>W ramach wskaźnika gospodarczo-finansowego uwzględniono jedną zmienną finansową, za pomocą której określono sytuację finansową gmin, czyli poziom dochodów własnych budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca.</p>	Wyznaczony obszar badawczy województwa mazowieckiego: gminy wiejskie (274 jednostki), małe miasta włączone do obszarów wiejskich (24 jednostki), gminy wiejskie utworzone w latach 1988–2002 (4 jednostki), miasta wyłączone z obszaru badawczego (61 jednostek)
Hanna Godlewska-Majkowska, Patrycjusz Zarębski (2010)	Potencjalna atrakcyjność inwestycyjna gmin obliczona na podstawie pięciu składowych: mikroklimatu zasobów pracy, mikroklimatu infrastruktury technicznej, mikroklimatu infrastruktury społecznej, mikroklimatu rynkowego oraz mikroklimatu administracji	<p>W ramach miary potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej wyróżniono łącznie pięć wskaźników: Mikroklimat „Rynkowy” zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody budżetów gmin z podatku PIT na mieszkańca,</li> <li>• dochody budżetów gmin z podatku CIT na mieszkańca.</li> </ul>	2479 gmin w Polsce



Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmiana finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
Iwona Pomianek (2010)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego	<p>Mikroklimat „Administracja” zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł na mieszkańca,</li> <li>• dochody własne bez podatków w stosunku do wydatków bieżących na administrację,</li> <li>• wydatki majątkowe ogółem w stosunku do wydatków bieżących ogółem.</li> </ul>	Gminy województwa warmińsko-mazurskiego (włącznie z gminami wiejsko-miejskimi)
Iwona Kopacz (2011)	Poziom życia uwzględniający: mierniki demograficzno-społeczne, mierniki warunków mieszkaniowych, mierniki ekonomiczne	<p>Uwzględniono dwie zmienne finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody własne gmin w przeliczeniu na mieszkańca,</li> <li>• wydatki majątkowe inwestycyjne gmin w przeliczeniu na mieszkańca,</li> </ul> <p>W ramach mierników ekonomicznych uwzględniono pięć zmiennych finansowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na mieszkańca,</li> <li>• wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na gospodarke mieszkaniową na mieszkańca,</li> </ul>	97 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa świętokrzyskiego

Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmiana finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
jw.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na ochronę zdrowia na mieszkańca,</li> <li>• wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej na mieszkańca,</li> <li>• wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową na mieszkańca</li> </ul>	
Monika Stanny, Adam Czarnecki (2011)	<p>Rozwój zrównoważony opisany trzema komponentami i jedenastoma subkomponentami:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• komponent gospodarczy: atrakcyjność ekonomiczna, sektor rolniczy, funkcje pozarolnicze, finanse gmin;</li> <li>• komponent społeczny: demografia, edukacja, aktywność społeczna, warunki życia;</li> <li>• komponent środowiska przyrodniczego: presja na środowisko, atrakcyjność środowiska, ochrona środowiska</li> </ul>	<p>W ramach subkomponentu „finanse gmin” uwzględniono cztery zmienne finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody własne budżetu gminy na mieszkańca,</li> <li>• dochody z udziału w PIT I CIT na mieszkańca,</li> <li>• środki na dofinansowanie zadań własnych gmin pozyskane z innych źródeł na mieszkańca, udział wydatków inwestycyjnych (majątkowych) w wydatkach budżetu gminy</li> </ul>	<p>269 gmin wiejskich i 72 obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich leżące w zasięgu obszaru Zielonych Płuc Polski</p>

Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmienna finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
Fabio Freire Ribeiro do Vale, Jorge L.M. da Silva (2011)	Wskaźnik rozwoju obszarów wiejskich opisany zmiennymi empirycznymi z zakresu demografii, aktywności zawodowej (w tym poziom zatrudnienia w rolnictwie), jakości życia (w tym liczba gospodarstw domowych w złej kondycji finansowej)	Brak zmiennych charakteryzujących strukturę lokalnego budżetu.	Brazylia, gminy Regionu Północnego ( <i>The Northeast Region of Brazil; Região Nordeste do Brasil</i> )
Monika Stanny (2013a)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich uwzględnia składowe: <ul style="list-style-type: none"> <li>• charakterystykę struktury demograficznej,</li> <li>• charakterystykę społeczności lokalnej,</li> <li>• charakterystykę rynku pracy,</li> <li>• stopień dezagraryzacji lokalnej gospodarki,</li> <li>• charakterystykę sektora rolniczego,</li> <li>• charakterystykę sektora pozarolniczego.</li> </ul>	Brak zmiennych charakteryzujących strukturę lokalnego budżetu.	2172 gminy w Polsce (gminy wiejskie i część wiejska gmin miejsko-wiejskich)
Yurui Li, Hualou Long, Yansui Liu (2015)	Wskaźnik rozwoju obszarów wiejskich opisany za pomocą piętnastu zmiennych empirycznych z zakresu struktur demograficznych, koncentracji ludności, poziomu edukacji, zatrudnienia, migracji i warunków mieszkaniowych.	Brak zmiennych charakteryzujących strukturę lokalnego budżetu.	1867 <i>counties</i> (powiaty) w Chinach (96% powiatów kraju)
Andrzej Rosner, Monika Stanny (2014, 2016)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich opisany za pomocą jedenastu składowych: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) przestrzenność: <ul style="list-style-type: none"> <li>• charakterystyka przestrzenna,</li> </ul> </li> </ol>	W ramach składowej „lokalne finanse publiczne” uwzględniono pięć zmiennych finansowych: <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział procentowy dochodów własnych gminy w dochodach ogółem,</li> </ul>	2173 gminy w Polsce (z wyłączeniem gmin miejskich)

Tabela 5.1 – cd.

Źródło	Kryterium rozwoju	Zmiana finansowa wchodząca w skład miary syntetycznej	Zakres przestrzenny analizy na poziomie gminy (NUTS5)
jw.	2) kwestie gospodarcze: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stopień dezagregacji gospodarki lokalnej,</li> <li>• sektor rolniczy,</li> <li>• sektor finans publicznych,</li> <li>• stopień zrównoważenia rynku pracy,</li> </ul> 3) kwestie społeczne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• problematyka demograficzna,</li> <li>• problematyka edukacyjna,</li> <li>• aktywność społeczna,</li> <li>• zamożność i spójność społeczności lokalnej,</li> </ul> 4) elementy jakości życia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• elementy warunków mieszkaniowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wartość wskaźnika G wykorzystywaną przy wyliczaniu dotacji wyrównawczych,</li> <li>• dochody budżetów gmin z podatku PIT i CIT na mieszkańca,</li> <li>• udział procentowy środków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w dochodach gminy,</li> <li>• udział procentowy wydatków majątkowych w ogóle wydatków gminy,</li> </ul>	
Yanfei Wang, Yansui Liu, Yuheng Li, Tingting Li (2016)	Wskaźnik (kondycji) rozwoju miejsko-wiejskiego opisany za pomocą pięciu zmiennych empirycznych z zakresu rozwoju gospodarczego (PKB/os.), źródeł utrzymania (dochód na osobę), infrastruktury i usług społecznych	Brak zmiennych charakteryzujących strukturę lokalnego budżetu.	337 prefektur w Chinach

Źródło: opracowanie własne.

W świetle postawionych w niniejszej pracy hipotez badawczych niezbędne było dokonanie przeglądu badań koncentrujących się na pomiarze poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym. Co ważne, celem kwerendy była identyfikacja różnych sposobów ujęcia zmiennych finansowych w definicji poziomu rozwoju (zob. tabela 5.1). Rozpoznanie to miało także pozwolić na dokonanie wyboru badań wtórnych do zaadaptowania na potrzeby analiz prowadzonych w niniejszej pracy.

Zestawione w tabeli 5.1 przykłady ukazują, że tematyka ta jest wielowymiarowa i złożona, przez co badania dotyczą wielu szczegółowych problemów. Identyfikacja głównych komponentów rozwoju (aspektów) nie ma charakteru stałego, a ich pomiar opiera się na przyjętym przez badacza języku opisu. Dobór odznacza się wysokim stopniem arbitralności, często determinowanym dostępnością danych. Podstawowym kryterium powinna być jednak użyteczność przyjętych zmiennych przy opisie i objaśnianiu analizowanego zagadnienia, odnoszącego się w gruncie rzeczy zawsze do poprawy poziomu życia ludności.

## **5.2. Charakterystyka przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich**

Pomiar poziomu rozwoju obszarów wiejskich jest niełatwym zadaniem, a trudność ta wynika z kilku powodów, o których także wspomniano w podrozdziale 5.1. Przede wszystkim sam poziom rozwoju jest wielkością bardzo abstrakcyjną i od badacza zależy, w jaki sposób ten teoretyczny termin przełożony zostanie na język wskaźników empirycznych. W tym zakresie nie istnieją powszechnie przyjęte wzorce jego operacjonalizacji (Nowak 1985, s. 121–124). Ponadto charakteryzuje się on bardzo szerokim spektrum poznawczym, na które składają się uwarunkowania panujące w odrębnych dziedzinach. Równie istotny jest dobór odpowiedniej metody analizy będącej narzędziem realizacji zamierzonego celu badania.

Dokonując operacjonalizacji pojęć uogólniających zjawiska społeczne i gospodarcze, trzeba przede wszystkim dokładnie określić ich konotację. Wyznacza ona pola merytoryczne, które powinny znajdować odzwierciedlenie w zbiorze przyjętych wskaźników. Otwarty pozostaje problem – na który uwagę zwraca Rosner (2015, s. 30) – czy rozkłady wskaźników, które wykazują związki statystyczne między sobą, wskazują to samo *indicatum* i w związku z tym konieczna jest ich redukcja do indeksów niepowiązanych. Doświadczenia z analiz prowadzonych w IRWiR PAN pozwalają na wniosek, że nie istnieje w tym względzie bezwyjątkowa reguła – jeśli zmienne te dotyczą różnych pól merytorycznych wyróżnionych w procesie analizy konotacji pojęcia będącego przedmiotem badań, to redukcja taka jest niewskazana. Jeśli zaś są to zmienne z tego samego pola merytorycznego, można rozważyć specyfikę każdego z rozwiązań: redukcji ich do jednego, pozostawienia obu skorelowanych wskaźników lub pozostawienia obu ze zmniejszoną wagą. Wybór sposobu postępowania należy do autora i zawsze zawiera element arbitralności.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest współzależny z poziomem kondycji finansowej gmin w Polsce oraz dysponując doświadczeniem autorki uzyskanym przy realizacji podobnych projektów, postanowiono wykorzystać sprawdzone i opublikowane już badania<sup>4</sup> (Stanny 2013a)<sup>5</sup> z uwagi na to, iż spełniają dwa kluczowe warunki niezbędne do zachowania poprawności metodologicznej tej analizy:

- (1) zakres przestrzenny obejmuje obszar całej Polski i dotyczy obszarów wiejskich analizowanych dla najniższego szczebla administracji państwowej (gmin), a zatem jest spójny z zakresem przestrzennym badania kondycji finansowej gmin,
- (2) z miary poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wyłączone są zmienne charakteryzujące finanse lokalne, co w konsekwencji uznania ich za warunki rozwoju, a nie jego efekt, pozwala uniknąć błędu pomiaru *idem per idem*.

Empiryczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w przywołanych badaniach oparta została na następujących założeniach:

- (1) celem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest tworzenie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które pozwolą generować godziwe dochody mieszkańców, poprawiać dostępność dóbr i usług publicznych oraz przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom (na przykład: monofunkcyjności gospodarki lokalnej, przeludnieniu agrarnemu, depopulacji, bezrobociu, ubóstwu, marginalizacji społecznej, peryferyzacji komunikacyjnej),
- (2) dobór składowych tego pojęcia analitycznego nie może mieć charakteru uniwersalnego, ale powinien odzwierciedlać realne problemy polskiej wsi,
- (3) każda ze składowych będzie równoważna, gdyż nadanie wag poszczególnym aspektom rozwoju obarczone jest subiektywizmem<sup>6</sup>.

Przyjęto zatem, że w polskich warunkach pomiar rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich będzie uwzględniał:

- (1) charakterystykę struktury demograficznej,
- (2) charakterystykę społeczności lokalnej,
- (3) charakterystykę rynku pracy,
- (4) stopień dezagraryzacji lokalnej gospodarki,
- (5) charakterystykę sektora rolniczego i
- (6) charakterystykę sektora pozarolniczego.

Każda z tak nazwanych składowych jest zbiorem cech empirycznych charakteryzujących strukturę przestrzeni społeczno-gospodarczej, wyszczególnionych w aneksie 5. Możliwości pomiaru i oceny poszczególnych aspektów rozwoju społeczno-

<sup>4</sup> Na podstawie projektu badawczego NCN Nr N N114 207634: *Determinanty zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Problem realizacji polityki spójności w skali regionalnej a spójność czy polaryzacja wewnątrzregionalnych układów lokalnych. Regionalne centra rozwoju a kształtowanie się obszarów peryferyjnych w koncepcji rozwoju regionalnego polityki spójności*. Kierownik Monika Stanny.

<sup>5</sup> Aktualizacji dokonano w zakresie kilku cech empirycznych dostępnych w BDL GUS (wykaz – zob. tabela 5.2).

<sup>6</sup> Pomiar kondycji finansowej również jest dokonany z wyłączeniem procedury ważenia.



-gospodarczego są wyraźnie zróżnicowane. Dobór zmiennych stanowi tu wypadkową przede wszystkim dostępności danych oraz arbitralnych decyzji badacza. Z takich warunków wynikają oczywiście różne przybliżenia, ale od tego rodzaju subiektywizmu nie ma ucieczki, możliwe jest tylko mocniejsze lub słabsze uzasadnienie podejmowanych rozstrzygnięć. Autorzy odsyłają w tym miejscu do publikacji Moniki Stanny (2013a, s. 129–159), w której merytorycznie uzasadniono dobór każdej miary częściowej i dokonano pogłębionej ich analizy. Aby uniknąć powtórzeń, w tym opracowaniu jedynie w aneksie 7 zamieszczono kartogramy wynikowe dla sześciu składowych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż zmodyfikowały je częściowa aktualizacja bazy danych oraz przyjęte inne kryterium ogólne delimitacji zbioru.

Tabela 5.2. Współczynniki korelacji rang Spearmana pomiędzy składowymi poziomami rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Wyszczególnienie	Charakterystyka demograficzna	Charakterystyka społeczności lokalnej	Charakterystyka rynku pracy	Dezagraryzacja	Charakterystyka sektora rolniczego	Charakterystyka sektora pozarolniczego	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego
Charakterystyka demograficzna	1	0,08	0,11	0,61	0,03	0,45	0,622
Charakterystyka społeczności lokalnej		1	0,55	0,40	-0,30	0,34	0,499
Charakterystyka rynku pracy			1	0,26	-0,09	0,35	0,511
Dezagraryzacja				1	-0,14	0,73	0,801
Charakterystyka sektora rolniczego					1	-0,14	0,093
Charakterystyka sektora pozarolniczego						1	0,711
Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego							1

Źródło: obliczenia własne.

Niewątpliwie wymienione składowe są ze sobą wzajemnie powiązane, choć mają niezależny charakter, a pominięcie którejkolwiek zubożyłoby analizę (zob. tabela 5.2). Uwagę może zwracać brak w powyższym zestawie tematu *stricte* finansowego lub związanego z wyposażeniem infrastrukturalnym. Przyjęto na wstępie, że elementy

te są ważnymi czynnikami (lokalnymi zasobami: kapitałem finansowym i materialnym), które tworzą określone warunki do rozwoju gospodarczego. Tym samym aspekt finansowy nie podlegał analizie w tej części pracy.

Założono, że cechy empiryczne powinny spełniać m.in. następujące warunki:

- (1) możliwie wszechstronnie charakteryzować strukturę społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich; jednocześnie zakres miar powinien być ograniczony tylko do najbardziej uzasadnionych,
- (2) występować we wszystkich badanych jednostkach,
- (3) charakteryzować się niezbyt wysokim skorelowaniem ze sobą (aneks 6),
- (4) wyróżniać się dużym zróżnicowaniem przestrzennym (wyrażonym współczynnikiem zmienności),
- (5) z uwagi na względną trwałość trendów przestrzennych i wobec braku bardziej aktualnych danych posłużono się badaniami NSP i PSR z 2002 r. (późniejsze spisy nie były definiowane do poziomu gminy),
- (6) rozpiętość między danymi użytymi w algorytmie – najstarszymi a najmłodszymi – nie może być większa niż 10 lat.

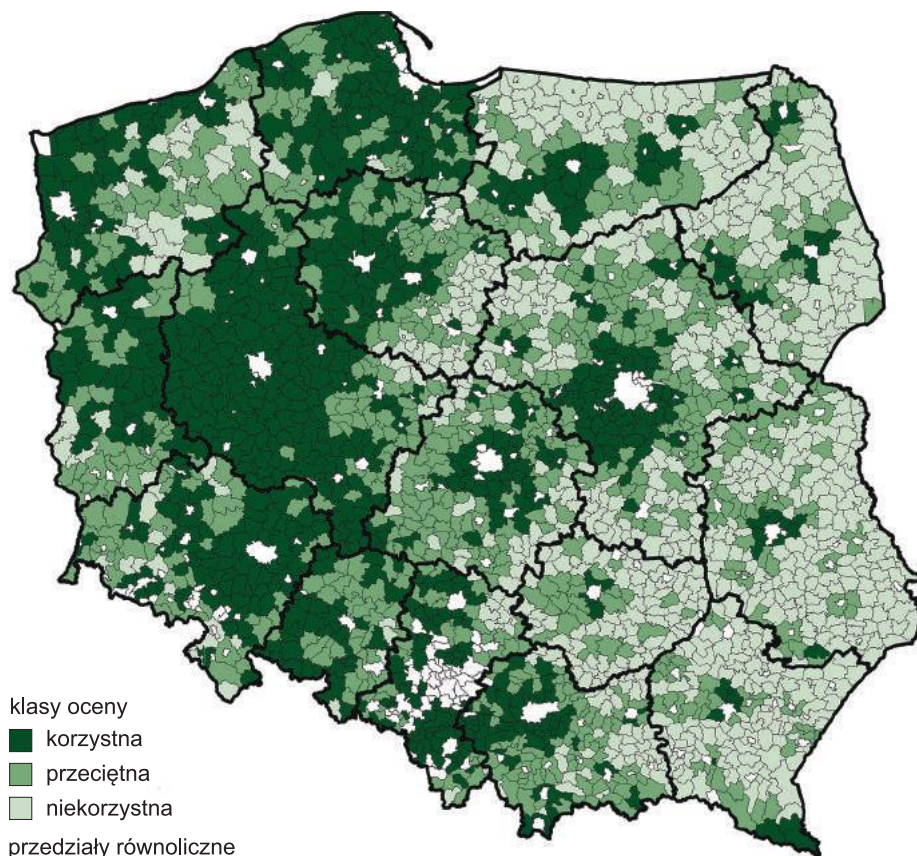
Przyjęta w pracy analiza pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego polega na określeniu części składowych jego konotacji w sposób użyteczny dla prowadzonego badania, a następnie zoperacjonalizowaniu każdej z nich. Dla składowych tych możliwe staje się dobranie wskaźników empirycznych, które po odpowiedniej normalizacji zostaną zaaplikowane do algorytmu matematycznego. Zastosowanie odpowiedniej procedury statystycznej opartej na taksonomii wielokryterialnej (tu: porządkowaniu liniowym) doprowadzi do uzyskania klasyfikacji gmin według miary syntetycznej. W analogiczny sposób syntetycznej ocenie poddane będą kolejne składowe pojęcia. Następnie uporządkowane hierarchicznie jednostki zostaną pogrupowane w klasy o podobnym poziomie rozwoju. Do oceny zjawiska zastosowano metodę sum unitaryzacji zerowanej z grupy taksonomicznych metod bezwzorcowych – analogicznie jak w przypadku pomiaru oceny kondycji finansowej gmin. Jej procedura opisana została w podrozdziale 3.1. Po otrzymaniu uporządkowanej skali gmin według kryterium poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego dokonano jego grupowania na trzy równoliczne klasy: oceny korzystnej, oceny przeciętnej i oceny niekorzystnej.

Podkreślenia wymaga, że pomiar poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (jak i ocena kolejnych składowych rozwoju), rozumiany jako przyporządkowanie charakterystykom obiektów liczb w taki sposób, aby odzwierciedlały relacje wielkości lub równości zachodzące między obiektami, jest dokonywany w porządkowej skali pomiarowej. Co więcej, składa się on z szeregu skal ilorazowych (stosunkowych), za pomocą których mierzymy zmienne empiryczne. Dokonując złożenia kilku skal mocnych (otrzymanych ze zmiennych empirycznych) w jedną wiązkę za pomocą operacji arytmetycznej, nakładamy kilka porządków na siebie, otrzymując ostatecznie jeden porządek o względnie relacyjnym charakterze. Badacz wykorzystujący metody taksonomiczne do określania poziomu rozwoju traktuje te skale jako silniejsze, niż są one w rzeczywistości. Wykonując na nich kolejne operacje statystyczne, powinien być on świadomy tego faktu. Kolejne poziomy uogólniania „dziedziczą” bowiem słabości

łączonych skal, w związku z tym pomiar poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego odzwierciedla zasadniczo relację porządkującą.

Konsekwencją porządkowego charakteru skali pomiarowej jest to, że nie można określić także, czy rozkład wykazuje duże czy też małe zróżnicowanie, oraz to, że pozostaje kwestią nierozstrzygniętą, czy jest on zbliżony do tzw. rozkładu normalnego czy też ma charakter biegunowy. Doświadczenia podpowiadają, że poza wyjątkowymi sytuacjami bardziej wiarygodne wydaje się założenie rozkładu normalnego i posługiwanie się miarami opartymi na liczebności podzbiorów (mediana, kwartał itp.) niż na interwałach skali (w konsekwencji w prezentacji danych wskazane jest wykorzystywanie przedziałów równolicznych, a nie o równych interwałach osi skali).

Zastosowanie powyższej procedury doprowadziło do uzyskania klasyfikacji gmin według oceny poszczególnych składowych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (zob. aneks 7) oraz określenia owego poziomu. Wyniki analizy (zob. rysunek 5.1) wskazują na podwójnie spolaryzowany poziom rozwoju



Rysunek 5.1. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego – zagregowana miara syntetyczna

Źródło: opracowanie własne.

społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Po pierwsze, obszary zachodniej części Polski odznaczają się relatywnie wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego niż części wschodniej. Po drugie, względnie wyższy poziom rozwoju występuje w strefach podmiejskich ośrodków regionalnych, co wskazuje, że rozwój następuje według tak zwanego *continuum* centrum–peryferie.

Owo *continuum* utożsamiane jest z tak zwanymi obszarami przejściowymi między miastem, rozumianym jako ośrodek centralny, a wsią identyfikowaną z peryferiami. Obszary przejściowe mają zarówno cechy miejskie, jak i wiejskie, przy czym charakteryzują się nasileniem procesów urbanizacyjnych i modernizacyjnych. W koncepcji *continuum* podkreśla się niedoskonałość dychotomicznego traktowania miast i wsi (Wilkin 2003, s. 44; Stanny i inni 2016, s. 265). Procesy urbanizacyjne, które wkraczają na wiejskie obszary podmiejskie, skutkują bowiem powstawaniem obszarów przejściowych (form pośrednich). Następstwem procesów urbanizacyjnych jest ewolucja w kierunku miejskich form zabudowy o zróżnicowanej intensywności, zagęszczeniu oraz kształcie, zachowujących przy tym wiele funkcji osiedli wiejskich. Przeobrażenia tych obszarów dotyczą również struktury demograficznej, społeczno-zawodowej oraz więzi i stosunków społecznych. W następstwie tego powstają strefy, które wykazują predyspozycje do tworzenia układów z funkcjami centralnymi, mogącymi porządkować struktury przestrzenne obszarów wiejskich (Stanny 2013a, s. 26–32).

Analizując rozkład przestrzenny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, należy zwrócić uwagę, że klasa obiektów, które otrzymały jego wysoką ocenę, obejmuje 1/5 jednostek w kraju. Gminy te zlokalizowane są głównie w województwie wielkopolskim oraz przylegającym do niego lubuskim (środkowa część). Grupa gmin o wysokim poziomie rozwoju koncentruje się również na granicy województwa dolnośląskiego, wokół aglomeracji Trójmiasta, w pasie nadmorskim między Koszalinem a Kołobrzegiem. Z kolei w przypadku stref podmiejskich obserwuje się zdecydowanie większą ich koncentrację w północno-zachodniej części kraju. Są to strefy podmiejskie ośrodków o znaczeniu regionalnym, na przykład aglomeracji szczecińskiej, toruńsko-bydgoskiej, wrocławskiej, olsztyńskiej.

Warto również podkreślić, że współczesne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego ma podłoże historyczne, znacząco uwarunkowane faktem, że przez ponad sto lat, to jest od 1795 do 1918 r., Polska nie istniała na mapach świata. Jej obszar podzielony był na trzy części, a co ważniejsze, każda z nich rozwijała się pod wpływem odmiennych systemów politycznych i gospodarczych, odpowiednio Prus, Austro-Węgier i Rosji. Badania empiryczne wykazały wpływ historycznego podziału kraju, zgodnego z granicami trzeciego rozbioru Polski, na przestrzenny rozkład rozwoju społeczno-gospodarczego (Rosner, Stanny 2017, s. 145). W północno-zachodniej części kraju (obszar byłego zaboru pruskiego) poziom rozwoju jest relatywnie wyższy w porównaniu z pozostałą częścią państwa. Z kolei na terenie byłego zaboru rosyjskiego strefy gmin o wysokim poziomie rozwoju występują w rejonie aglomeracji warszawskiej i łódzkiej, rzadziej zaś w sąsiedztwie Białegostoku, Lublina i Płocka. Co ciekawe, w województwie świętokrzyskim nie ma żadnej

jednostki o wysokiej klasie rozwoju. Na terenach dawnej Galicji względnie wysoką ocenę uzyskały obszary podmiejskie Krakowa oraz rejon Kotliny Oświęcimskiej.

Klasa średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego tworzy strefę buforową między miastami o znaczeniu lokalnym a rozległym obszarem względnie niskiego poziomu rozwoju, położonym peryferyjnie w odniesieniu do tych ośrodków miejskich. Jest to szczególnie widoczne w Polsce wschodniej.

Relatywnie niską ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich położonych we wschodniej części Polski tłumaczy względnie monofunkcyjny charakter gospodarki opartej na sektorze rolniczym. Warto również zauważyć, że jednostki, które uzyskały tę ocenę, występują incydentalnie w północno-zachodniej części kraju. Wyjątkiem są zwarte obszary gmin popegeerowskich Pomorza Środkowego, których ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego uznano za niekorzystną.

Podsumowując, w rozkładzie przestrzennym natężenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce obserwujemy nie tylko jego polaryzację w regionie (region spolaryzowany) (Boudeville 1972), lecz także polaryzację regionów względem siebie (polaryzacja regionalna) (Paelinck 1965). Ogólnie wyższym poziomem rozwoju odznaczają się gminy położone w zachodniej części kraju względem części wschodniej. Współwystępowanie tych dwóch wymiarów określono jako polaryzację dwuosiową, wyróżniając kierunki centrum–peryferie i wschód–zachód (Stanny 2013a, s. 174).



## 6. Charakterystyka współzależności kondycji finansowej i rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Rozłożony nierównomiernie poziom rozwoju obszarów wiejskich tworzy pewne układy czy przestrzenne koncentracje społecznej i ekonomicznej działalności ludzi. Przestrzeń taką można delimitować według ustalonego kryterium. Obszary podobne (na przykład pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) złożone są z odrębnych jednostek administracyjnych, które mają określone warunki (możliwości) swojego rozwoju. Mówimy wówczas o lokalnych czynnikach rozwoju. Część z nich ma charakter zewnętrzny (egzogoniczny), niezależny lub prawie niezależny od działań i aktywności lokalnej społeczności, część zaś to warunki wewnętrzne (endogeniczne) wiążące się z kumulującymi się cechami danego obszaru (Heffner 2007, s. 20–21; Ślusarz 2008, s. 257). Ponadto na różnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego występuje określona hierarchia ważności poszczególnych czynników (Domański 2007, s. 85).

Społeczno-gospodarczy rozwój obszarów wiejskich również jest pochodną bardzo wielu czynników, których znaczenie trudno przecenić. Powszechnie podkreśla się, że zróżnicowanie obszarów wiejskich pod względem demograficznym, społecznym, kulturowym, gospodarczym i przyrodniczym stwarza odmienne warunki, które niejednakowo stymulują procesy rozwoju (Rosner 1999, 2002; Ślusarz 2016, s. 221). Natomiast sam rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie lokalnym następuje dopiero wówczas, gdy warunki rozwojowe (po odpowiednim rozpoznaniu i właściwym wykorzystaniu) przechodzą ze stanu typowych zasobów w aktywne czynniki rozwoju (Parysek 2001, s. 19). W tym złożonym systemie społeczno-gospodarczym relacje między jego elementami (lokalnymi uwarunkowaniami rozwoju i osiągniętym jego poziomem) pozostają w dynamicznej interakcji. Za sprawą tych sprzężeń następuje wzmocnienie intensywności wzajemnych wpływów i uruchomienie kumulatywnego procesu zmian, który opisał Gunnar Myrdal (1959). Każdy element wchodzący w interakcję z innym elementem wpływa na jego zachowanie, a jednocześnie jest modyfikowany przez reakcje tegoż elementu. Z czasem zachowania elementów systemu wzajemnie się wzmacniają i trudno jest ustalić, co było przyczyną, a co skutkiem. Relacje te są współzależne i kumulatywne, tworzą więc pętle sprzężeń zwrotnych.

Proces rozwoju społeczno-gospodarczego z natury angażuje jednocześnie wiele czynników składających się na pewne kompleksy, które można rozmaicie dzielić. Nie ma uniwersalnej klasyfikacji czynników rozwoju. Jerzy Parysek (2001, s. 120) podkreśla, że bez względu na to, jaką klasyfikację się przyjmie, pewne pozostanie



to, iż o faktycznym, efektywnym i znaczącym rozwoju decyduje zespół czynników pozostających ze sobą w dynamicznej interakcji. Czy jednak występowanie konkretnych warunków rozwoju lokalnego (tu: sytuacji finansowej gminy) gwarantuje odpowiedni poziom rozwoju społeczno-gospodarczego? Badaniu tego problemu poświęcony będzie niniejszy rozdział.

Poszukiwane będą relacje pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich (zob. rozdział 5) a zmiennymi finansowymi charakteryzującymi kondycję finansową gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (zob. rozdział 3). Należy podkreślić, że trudno jednoznacznie stwierdzić, czy kondycja finansowa determinuje rozwój społeczno-gospodarczy, czy to rozwój determinuje sytuację finansową jednostki. W literaturze przedmiotu wielokrotnie wskazywano, że między zmiennymi społeczno-gospodarczymi a wskaźnikami finansowymi opisującymi kondycję finansową zachodzi sprzężenie zwrotne (Dennis 2004, s. 43–44; Motek 2006, s. 164–168; Standar 2017, s. 70). Z jednej strony środki finansowe są niezbędne, by finansować usługi publiczne, w tym zadania o charakterze inwestycyjnym, pobudzające rozwój. Z drugiej strony napływ nowych mieszkańców i inwestorów lokujących przedsiębiorstwa na terenie danej jednostki samorządu lokalnego następuje w gminach gospodarczo rozwiniętych (o względnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego), co przekłada się na dalsze wpływy do budżetu, na przykład z podatku od nieruchomości czy udziałów w podatkach PIT i CIT, które umożliwiają podejmowanie kolejnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Do wyjaśnienia relacji pomiędzy badanymi zjawiskami wykorzystana zostanie korelacja rang Spearmana oraz korelacja tau Kendalla. Oba narzędzia znajdują zastosowanie w przypadku, gdy pomiar zjawisk społeczno-ekonomicznych dokonywany jest w skali porządkowej (szerzej zob. Wiśniewski 1986; Rosner, Stanny 2016). Z kolei mechanizmy kształtowania się zjawisk uwarunkowanych terytorialnie będą wyjaśnione za pomocą modeli ekonometrycznych.

W pierwszej części rozdziału zostaną skonstruowane liniowe modele ekonometryczne, które pozwolą na wyjaśnienie podstawowych relacji między zmienną objaśnianą – wskaźnikiem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego ( $Y_i$ ) a zmiennymi objaśniającymi – wymiarami kondycji finansowej ( $X_{ij}$ ). Na tym etapie związek każdego wymiaru kondycji finansowej gmin z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego będzie rozważany oddzielnie.

W drugiej części rozdziału podjęta zostanie próba skonstruowania modelu ekonometrycznego, którego celem będzie rozpoznanie relacji między wieloma zmiennymi niezależnymi (objaśniającymi – zmiennymi finansowymi opisującymi kondycję finansową) a zmienną zależną – poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Modele posłużą do zidentyfikowania zmiennych finansowych, które w najlepszy sposób tłumaczą zróżnicowanie tegoż rozwoju.

W celu wyłonienia istotnych statystycznie zmiennych kondycji finansowej wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich przeprowadzono analizę metodą regresji wielorakiej i zweryfikowano otrzymany wielowymiarowy model liniowy przez sprawdzenie, czy przyjęte założenia są spełnione w świetle

uzyskanych wyników<sup>1</sup>. Modele regresji zostały zbudowane przy wykorzystaniu Klasykznej Metody Najmniejszych Kwadratów (KMNK)<sup>2</sup>. Zastosowanie KMNK wymaga przyjęcia *a priori* następujących założeń:

- (1) postać modelu jest liniowa<sup>3</sup> względem parametrów,
- (2) zmienne objaśniające są wielkościami nielosowymi,
- (3) reszty modelu mają rozkład normalny o średniej równej zeru,
- (4) reszty modelu mają stałą w czasie wariancję,
- (5) reszty modelu związane z kolejnymi obserwacjami nie są ze sobą skorelowane.

Szacowany wielowymiarowy model liniowy (oparty na KMNK) będzie miał postać:

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \alpha_j X_j + \varepsilon.$$

Modelowanie ekonometryczne uwzględnia następujące etapy: (1) specyfikacja zmiennych, (2) wybór postaci analitycznej modelu, (3) estymacja parametrów strukturalnych modelu, (4) weryfikacja modelu (Stanny 2013a, s. 265). Ostateczny dobór zmiennych do modelu przeprowadzono metodą regresji krokowej postępującej. Metoda ta pozwala na wprowadzenie do modelu kolejnych zmiennych o najwyższej mocy dyskryminacyjnej wyrażonej za pomocą poprawionego współczynnika multikorelacji  $R^2$ . W pierwszym kroku wybiera się tę zmienną objaśniającą, która jest najsilniej skorelowana ze zmienną objaśnianą, a w każdym kolejnym kroku do modelu wprowadzana jest kolejna zmienna. Wprowadzenie kolejnej zmiennej empirycznej odbywa się do momentu, gdy poprawiony współczynnik  $R^2$  wzrasta w porównaniu z modelem skonstruowanym w kroku poprzednim. Zakłada się przy tym, że dobór zmiennych w każdym kroku pozwala na zmaksymalizowanie  $R^2$  przy danej liczbie cech. Procedura badawcza może zostać zakończona, gdy liczba kroków będzie równa liczbie zmiennych lub gdy żadna kolejna próba wprowadzenia do modelu nowej zmiennej nie pozwoli na uzyskanie wyższej wartości poprawionego współczynnika  $R^2$  (Darlington 1990).

W niniejszym rozdziale poszukiwane będą odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- (1) Czy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest współzależny z poziomem kondycji finansowej gmin w Polsce?
- (2) Jaki jest wpływ poszczególnych wymiarów kondycji finansowej gmin na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich?

<sup>1</sup> Sprawdzono, w jakim stopniu uzyskane parametry, ich kierunek, mają sens ekonomiczny, oraz dokonano weryfikacji postawionych hipotez statystycznych.

<sup>2</sup> KMNK to powszechnie stosowana metoda estymacji nieznanych parametrów strukturalnych modelu liniowego. Sprowadza się do minimalizacji sumy kwadratów reszt (reszta – różnica między wartością empiryczną zmiennej objaśnianej a jej wartością teoretyczną).

<sup>3</sup> Rozpatrywane były wyłącznie zależności liniowe, zależności nieliniowe bowiem, niewątpliwie występujące w zjawiskach tego typu, byłyby trudne do interpretacji.

(3) Które wskaźniki finansowe w najlepszy sposób objaśniają rozwój społeczno-gospodarczy?

Weryfikacji poddano również hipotezę badawczą postawioną we wstępie do niniejszej pracy: **Spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej gmin to poziom samodzielności finansowej wykazuje najwyższą współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.**

Zanim rozpoczęto prace nad modelowaniem ekonometrycznym, postanowiono sprawdzić, jaka klasa poziomu kondycji finansowej gmin<sup>4</sup> (szerzej zob. podrozdział 3.3) dominuje w klasie jednostek cechujących się wysokim, przeciętnym i niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce (szerzej zob. podrozdział 5.2). Na podstawie tabeli 6.1 ustalono, że zdecydowanie częściej niski poziom rozwoju osiągają gminy o niekorzystnej ocenie sytuacji finansowej. Ponad 1/5 badanych gmin charakteryzuje się jednocześnie niskim poziomem kondycji finansowej i niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Z kolei 9% gmin o niskim poziomie kondycji finansowej zalicza się do klasy jednostek o wysokim poziomie rozwoju. Odwrotną sytuację obserwuje się wśród gmin o wysokim poziomie kondycji finansowej – 60% z nich charakteryzuje się jednocześnie wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, natomiast niewiele ponad 9% tych gmin należy do klasy jednostek o niskim poziomie rozwoju.

Tabela 6.1. Udział procentowy gmin według poziomu kondycji finansowej i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Poziom kondycji finansowej (FCI)	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego							
	niski		przeciętny		wysoki		Suma końcowa	
	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%
Niski	438	60,4	221	30,5	66	9,1	725	100
Przeciętny	219	30,3	299	41,4	205	28,4	723	100
Wysoki	67	9,3	204	28,2	453	62,6	724	100
Suma końcowa	724	.	724	.	724	.	2172	.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>4</sup> Hierarchiczną klasyfikację gmin pod względem poziomu kondycji finansowej uzyskano w następstwie zastosowanej metody sum unitaryzacji zerowanej (podrozdział 3.3).

Tabela 6.2. Charakterystyka typów gmin wyróżnionych pod względem struktury kondycji finansowej według poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Typy gmin podobnych pod względem struktury kondycji finansowej	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego							
	Niski		przeciętny		wysoki		Suma końcowa	
	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%	liczba gmin	%
1	7	5,7	17	13,9	98	80,3	122	100
2	30	7,7	82	20,9	280	71,4	392	100
3	109	19,0	253	44,0	213	37,0	575	100
4	210	42,7	203	41,3	79	16,1	492	100
5	368	62,6	168	28,6	52	8,8	588	100
Suma końcowa	724	.	723	.	722	.	2169	.

Objaśnienia: 1 – gminy samodzielne finansowo o wysokiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych; 2 – gminy samodzielne finansowo o niskiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych, 3 – gminy o wysokiej wypłacalności budżetowej i przeciętnym stopniu finansowania usług publicznych, 4 – gminy uzależnione od transferów i o niskiej wypłacalności budżetowej, 5 – gminy uzależnione od transferów, niegwarantujące zapewnienia ciągłości finansowania usług publicznych i o wysokiej wypłacalności budżetowej.

Źródło: opracowanie własne.

Przygotowano również analogiczne zestawienie dla typologii gmin pod względem wymiarów kondycji finansowej<sup>5</sup> (omówionej w rozdziale 4) z klasyfikacją obszarów wiejskich pod kątem osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Celem było sprawdzenie, do jakich klas poziomu rozwoju przynależą gminy wyróżnionych typów.

Zestawienie typów gmin podobnych pod względem struktury kondycji finansowej z klasami poziomu rozwoju obszarów wiejskich wykazało, że wysokiemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu sprzyja względnie korzystna ocena samodzielności finansowej gmin (zob. tabela 6.2). Typy gmin, które charakteryzują się względnie korzystną oceną samodzielności finansowej, to jest typ 1 i typ 2, zaliczane są do klasy jednostek o wysokim poziomie rozwoju obszarów wiejskich. Są to jednocześnie gminy, które korzystają z renty położenia względem dużych miast i ich rynków zbytu (Bieniasz, Gołaś 2015b, s. 27; Bieniasz i inni 2013, s. 121). Ustalono również, że gminy zaliczane do typu 4 i 5 (to jest takie, których stopień uzależnienia od transferów oraz sztywności budżetu został oceniony jako wysoki oraz w których niski lub przeciętny stopień finansowania usług publicznych nie gwarantuje zaspokojenia

<sup>5</sup> Typologię przeprowadzono przy wykorzystaniu metody *k-średnich*. Grupowanie to ma charakter niehierarchiczny, to znaczy nie skupia gmin o podobnym poziomie kondycji finansowej, lecz te o podobnej kombinacji jej wymiarów (rozdział 4).

potrzeb inwestycyjnych samorządu) cechują się niekorzystnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Ostatecznie ponad 41% gmin typu 4 buduje klasę jednostek o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, natomiast w odniesieniu do gmin typu 5 odsetek ten wynosi ponad 60%. Typ 3 gmin, charakteryzujących się zrównoważonym budżetem, względnie korzystną wypłacalnością w zakresie zobowiązań oraz przeciętnym stopniem finansowania usług publicznych, dotyczy głównie obszarów wiejskich o przeciętnym (44%) i wysokim (37%) poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Oba prezentowane zestawienia stanowią podstawę podjęcia badań ukierunkowanych na identyfikację katalogu zmiennych finansowych (opisujących kondycję finansową), które wyjaśniają poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

### **6.1. Formalna identyfikacja zależności między wymiarami kondycji finansowej a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich**

W badaniu wzajemnych powiązań między rozwojem społeczno-gospodarczym a kondycją finansową gmin oraz jej wymiarami można wykorzystać rachunek korelacyjny (zob. tabela 6.3). Między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem kondycji występuje wysoka współzależność ( $r = +0,6$ ). Przypomnijmy, że badanie obejmuje pełny zbiór gmin wiejskich i miejsko-wiejskich<sup>6</sup>, w związku z czym wartość współczynnika korelacji może być interpretowana jako stosunkowo wysoka. Wynik ten nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między badanymi zjawiskami, jednakże stanowi punkt wyjścia dla kolejnego etapu analizy.

Przeprowadzona analiza korelacji rang Spearmana oraz tau Kendalla wykazała, że rozkład wymiarów samodzielności finansowej i stopnia finansowania usług publicznych wykazuje dodatni związek korelacyjny (zob. tabela 6.3), który szczególnie w pierwszym przypadku należy uznać za stosunkowo silny. Ujemną, silną współzależność z poziomem rozwoju wykazuje stopień uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej.

W badaniu podjęto próbę określenia, który wymiar kondycji finansowej w największym stopniu wyjaśnia poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Obliczenia zestawiono w tabeli 6.4, z której wynika, że spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej to samodzielność finansowa w największym stopniu tłumaczy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Wniosek ten pozwala zwerfikować postawioną hipotezę badawczą. W odniesieniu do badanej populacji gmin poziom samodzielności finansowej tłumaczy 45% zmienności rozkładu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Z kolei znak współczynnika w omawianym

<sup>6</sup> Tu: 2172 gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, zgodnie ze stanem prezentowanym w badaniach rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, które przeprowadziła Monika Stanny (2013a).

modelu świadczy o dodatniej relacji samodzielności finansowej z poziomem rozwoju obszarów wiejskich. Jeśli zatem hipotetycznie poziom samodzielności finansowej gmin wzrośnie o jednostkę, to poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zwiększy się o 0,47. Samodzielność finansowa oczywiście nie jest jedynym czynnikiem warunkującym rozwój społeczno-gospodarczy, jednakże zdolność generowania względnie wysokich dochodów własnych przez samorządy lokalne w dłuższej perspektywie czasu warunkuje możliwości wydatkowe gminy oraz przekłada się na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Względnie wysokie udziały dochodów własnych gminy w strukturze jej dochodów budżetowych w okresie dłuższym niż rok budżetowy umożliwiają władzom samorządowym inwestowanie środków publicznych w sposób pozwalający między innymi na: (1) poprawę dostępności dóbr i usług publicznych, (2) poprawę jakości przestrzeni publicznej, (3) zaspokojenie zróżnicowanych aspiracji społeczności lokalnej oraz (4) redukcję negatywnych zjawisk, na przykład ubóstwa czy bezrobocia.

Tabela 6.3. Korelacja między wymiarami kondycji finansowej gmin a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Wyszczególnienie	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego	
	korelacja porządku rang Spearmana	korelacja tau Kendalla
Wyplacalność budżetowa (WB)	0,10	0,06
Samodzielność finansowa (SF)	0,63	0,46
Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej (UT)	-0,61	-0,43
Wyplacalność w zakresie zobowiązań (WZ)	0,05	0,03
Stopień finansowania usług publicznych (SFU)	0,43	0,29
Poziom kondycji finansowej (FCI)	0,58	0,41

Źródło: opracowanie własne.

Drugim w kolejności wymiarem kondycji finansowej, który w 39% tłumaczy zmienność poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jest uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej. W tym przypadku obserwujemy ujemną zależność pomiędzy badanymi zmiennymi. Jednocześnie wzrost poziomu uzależnienia od transferów i ograniczonej elastyczności budżetowej o jednostkę powoduje spadek poziomu rozwoju obszarów wiejskich o 0,3626. Model ten pozwala na konstatację, że potencjalny wzrost dotacji celowej i subwencji ogólnej w strukturze dochodów budżetowych oznacza relatywnie niższą ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.



Tabela 6.4. Zestawienie współczynników determinacji modeli liniowych z uwzględnieniem poszczególnych składowych poziomów kondycji finansowej i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

Składowa poziom kondycji finansowej	Współczynnik determinacji $R^2$	Ocena stopnia współzależności
Wyłacalność budżetowa (WB)	0,011	brak
Samodzielność finansowa (SF)	0,450	wysoka
Uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej (UT)	0,390	średnia
Wyłacalność w zakresie zobowiązań (WZ)	0,002	brak
Stopień finansowania usług publicznych (SFU)	0,194	brak

Źródło: obliczenia własne.

Pozostałe wymiary w nieznacznym stopniu/lub w ogóle nie determinują zróżnicowania poziomu rozwoju w przestrzeni wiejskiej. Zapewnienie równowagi budżetowej oraz równowagi budżetu bieżącego nie jest jedynym korelatem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Zatem zarówno przy względnie wysokim, jak i niskim poziomie wyłacalności budżetowej gmina może osiągnąć wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Dotyczy to również zadłużenia długo- i krótkoterminowego. To, czy gmina korzysta z różnych form długu, na przykład kredytów i pożyczek, oraz czy wykazuje względnie wysoką zdolność do spłaty zobowiązań, nie jest warunkiem uzyskania przez nią wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Możemy wyróżnić zatem dwa katalogi gmin o względnie niskim i wysokim poziomie wyłacalności w zakresie zobowiązań, które na skutek innych czynników, również finansowych, osiągają wysoki lub niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

## 6.2. Charakterystyka relacji między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a wskaźnikami finansowymi opisującymi kondycję finansową

W budowie liniowego modelu ekonometrycznego identyfikującego wpływ wskaźników finansowych na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniono 19 zmiennych empirycznych, które opisują kondycję finansową. Szczegółowe informacje w zakresie statystyki opisowej znajdują się w aneksie 3. W tym miejscu należy przypomnieć, że miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego nie obejmuje wskaźników finansowych (zob. rozdział 5). Procedurę wielozmiennego modelowania ekonometrycznego poprzedzono analizą korelacji rang Spearmana dla poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i zmiennych empirycznych opisujących kondycję finansową (zob. tabela 6.5).

Tabela 6.5. Korelacja rang Spearmana między wskaźnikami finansowymi opisującymi poziom kondycji finansowej ( $X_n$ ) a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (zmienna objaśniana –  $Y$ )

Symbol	Wskaźniki poziomu kondycji finansowej (FCI)	Jednostka	Korelacja $r_{X_iY}$
$X_1$	Nadwyżka (deficyt) budżetowa <i>per capita</i>	zł/os.	-0,02
$X_2$	Wskaźnik równowagi budżetowej	%	-0,03
$X_3$	Wskaźnik finansowania wydatków inwestycyjnych dochodami majątkowymi i nadwyżką (deficytem) operacyjną	%	-0,01
$X_4$	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	%	0,20
$X_5$	Udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem	%	0,66
$X_6$	Udział dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną pomniejszoną o część oświatową w dochodach ogółem	%	0,50
$X_7$	Dochody własne <i>per capita</i>	zł/os.	0,58
$X_8$	Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem	%	-0,50
$X_9$	Udział dotacji celowej w dochodach ogółem	%	-0,54
$X_{10}$	Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	%	-0,09
$X_{11}$	Wskaźnik natychmiastowej płynności	niemianowany	0,09
$X_{12}$	Zobowiązania długoterminowe <i>per capita</i>	zł/os.	0,13
$X_{13}$	Udział zobowiązań długoterminowych w dochodach ogółem	%	0,14
$X_{14}$	Udział obsługi zadłużenia w dochodach własnych	%	-0,23
$X_{15}$	Wydatki majątkowe <i>per capita</i>	zł/os.	0,08
$X_{16}$	Wydatki na oświatę <i>per capita</i>	zł/os.	0,15
$X_{17}$	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska <i>per capita</i>	zł/os.	0,18
$X_{18}$	Wydatki na transport i łączność <i>per capita</i>	zł/os.	0,12
$X_{19}$	Wydatki na pomoc społeczną <i>per capita</i>	zł/os.	-0,42

Źródło: opracowanie własne.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest silnie skorelowany tylko z wybranymi wskaźnikami przyjętymi do budowy modelu kondycji finansowej gmin. Należą do nich przede wszystkim: udziały PIT i CIT w dochodach ogółem ( $X_5$ ), udział dochodów własnych powiększonych o różnicę subwencji ogólnej i oświatowej w dochodach ogółem ( $X_6$ ), dochody własne *per capita* ( $X_7$ ), udział

odpowiednio subwencji ogólnej i dotacji celowej w dochodach ogółem ( $X_8$ ,  $X_9$ ), obsługa zadłużenia odniesiona do dochodów własnych ( $X_{14}$ ) oraz wydatki na pomoc społeczną na mieszkańca ( $X_{19}$ ). Pierwsze trzy wymienione wskaźniki informują o samodzielności finansowej gminy, która wynika między innymi z możliwości generowania dochodów z własnych źródeł, na przykład udziału w podatku dochodowym od mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w danej jednostce samorządu lokalnego. Zdolność generowania dochodów własnych przez gminy jest niejako wyznacznikiem ich trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, pozwala im bowiem na większą elastyczność w wydatkowaniu środków, w tym przeznaczeniu ich na cele inwestycyjne. Kolejne dwa wskaźniki to podstawowe mierniki uzależnienia gminy od budżetu centralnego, w związku z czym ich względnie wysoką i ujemną współzależność tłumaczy zasada subsydiarności środków publicznych. Z kolei ujemny kierunek współzależności wskaźnika obsługi zadłużenia do dochodów własnych z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego sugeruje, że w gminach wysoko rozwiniętych koszty obsługi zadłużenia mogą mieć względnie niższy poziom aniżeli w tych o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co może być związane zarówno z ryzykiem kredytowym ponoszonym przez banki i inne instytucje pożyczkowe, jak i z umiejętnościami negocjowania umów, na przykład kredytowych, przez władze samorządowe. Ostatnim wyróżnionym wskaźnikiem są wydatki na pomoc społeczną *per capita*. Jego ujemna współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego sugeruje, że wydatkowanie wysokich sum pieniężnych na pomoc społeczną nie przekłada się na aktywizację mieszkańców oraz promowanie wśród nich postaw przedsiębiorczych, które w konsekwencji przyczyniłyby się do uzyskania przez gminę względnie wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Szukając modelu regresji liniowej, opisującej zależność między wskaźnikami empirycznymi kondycji finansowej a zmienną syntetyczną poziomu rozwoju, zastosowano ponownie metodę regresji krokowej postępującej. Powtórzono założenia przyjęte do modelu obliczonego w pierwszej części tego rozdziału. W wyniku zastosowanej procedury utworzono kilkanaście modeli ekonometrycznych. Ostatecznie za najlepszy model opisujący relacje wskaźników finansowych (tworzących miarę kondycji finansowej) z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego uznano model 12 – wymiarowy (12W). Tłumaczy on w 57,94% zmienność poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (zob. tabela 6.6)<sup>7</sup>. Dalsze zwiększanie wielowymiarowości modelu spowodowałyby niewielki wzrost wartości skorygowanego  $R^2$ , jednocześnie do modelu wchodziłyby zmienne statystycznie nieistotne.

<sup>7</sup> Dopasowanie modelu zweryfikowano przez obliczenie następującego wskaźnika: średnia wartość poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w badanej populacji przez błąd standardowy estymacji modelu, który wyniósł 8,18%. Jest on mniejszy niż 10%, co oznacza, że model jest dobrze dopasowany (Goryl i inni 2009).

Tabela 6.6. Podsumowanie charakterystyki regresji krokowej postępującej dla zmiennych empirycznych ( $X_n$ )

$N = 2172$				
$R = 0,7626; R^2 = 0,5816; \text{Popraw. } R^2 = \mathbf{0,5794};$				
$F(11,2160) = 272,93; p < 0,0000; \text{ błąd standardowy estymacji: } 0,0344$				
	<b>B</b>	Błąd standardowy (z b)	$t(2170)$	$p$
Wyraz wolny	<b>0,6385</b>	0,0310	20,6091	0,0000
$X_5$	<b>0,0028</b>	0,0002	13,9026	0,0000
$X_8$	<b>-0,0023</b>	0,0002	-13,3530	0,0000
$X_{16}$	<b>0,00001</b>	0,0000	6,9932	0,0000
$X_9$	<b>-0,0035</b>	0,0003	-11,0827	0,0000
$X_6$	<b>-0,0025</b>	0,0003	-8,2604	0,0000
$X_{18}$	<b>0,00001</b>	0,0000	4,6637	0,0000
$X_{12}$	<b>0,00001</b>	0,0000	7,1248	0,0000
$X_4$	<b>0,0010</b>	0,0002	5,2529	0,0000
$X_7$	<b>0,00001</b>	0,0000	-4,0906	0,0000
$X_{14}$	<b>-0,0012</b>	0,0004	-2,8104	0,0050
$X_{19}$	<b>-0,00001</b>	0,0000	-2,5960	0,0095

Zmienna empiryczna	Krok wprowadzenia do modelu	$R$ wielorakie	Wielorakie $R^2$	Skorygowane $R^2$	Wartość zmiany $R^2$	$p$
$X_5$	1	0,6639	0,4407	<b>0,4405</b>	0,4405	0,0000
$X_8$	2	0,6932	0,4805	<b>0,4800</b>	0,0395	0,0000
$X_{16}$	3	0,7234	0,5234	<b>0,5227</b>	0,0427	0,0000
$X_9$	4	0,7369	0,5430	<b>0,5422</b>	0,0194	0,0000
$X_6$	5	0,7464	0,5571	<b>0,5561</b>	0,0140	0,0000
$X_{18}$	6	0,7505	0,5632	<b>0,5620</b>	0,0059	0,0000
$X_{12}$	7	0,7541	0,5687	<b>0,5673</b>	0,0053	0,0000
$X_4$	8	0,7581	0,5747	<b>0,5731</b>	0,0057	0,0000
$X_7$	9	0,7607	0,5787	<b>0,5769</b>	0,0039	0,0000
$X_{14}$	10	0,7618	0,5803	<b>0,5783</b>	0,0014	0,0000
$X_{19}$	11	0,7626	0,5816	<b>0,5794</b>	0,0011	0,0000

Objaśnienia:  $t$  – wartość statystyki  $t$ -Studenta dla danego parametru przy określonych stopniach swobody  $x$ ;  $R$  – współczynnik multikorelacji Spearmana;  $R^2$  – współczynnik determinacji;  $p$  – graniczny poziom istotności.

Źródło: obliczenia własne.

Otrzymany model przyjmuje postać:

$$Y = 0,6385 + 0,0028X_5 - 0,023X_8 + 0,00001X_{16} - 0,0035X_9 - 0,0025X_6 + \\ + 0,00001X_{18} + 0,00001X_{12} + 0,001X_4 + 0,00001X_7 - 0,0012X_{14} - 0,00001X_{19},$$

gdzie:

$Y$  – poziom rozwoju społeczno-gospodarczego,

$X_5$  – udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem,

$X_8$  – udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem,

$X_{16}$  – wydatki na oświatę *per capita*,

$X_9$  – udział dotacji celowych w dochodach ogółem,

$X_6$  – udział dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną pomniejszoną o część oświatową w dochodach ogółem,

$X_{18}$  – wydatki na transport i łączność *per capita*,

$X_{12}$  – zobowiązania długoterminowe *per capita*,

$X_4$  – udział nadwyżki (deficytu) operacyjnego w dochodach ogółem,

$X_7$  – dochody własne *per capita*,

$X_{14}$  – obsługa zadłużenia odniesiona do dochodów własnych,

$X_{19}$  – wydatki na pomoc społeczną *per capita*.

Najbardziej istotnym wskaźnikiem okazał się udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem gmin ( $X_5$ ) w Polsce, który w ponad 44% objaśnia rozkład poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich<sup>8</sup>. Wskaźnik  $X_5$  to jedna z trzech przyjętych zmiennych, które budują miarę samodzielności finansowej gmin. Pozostałe dwie zmienne, czyli dochody własne *per capita* ( $X_7$ ) oraz udział sumy dochodów gminy pochodzących z własnych źródeł oraz transferowanych w postaci subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową w dochodach ogółem ( $X_6$ ), podobnie jak wskaźnik  $X_5$ , są statystycznie istotne.

O ile w odniesieniu do potencjalnego wzrostu dochodów własnych o jedną jednostkę przy założeniu stałości pozostałych zmiennych obserwowane jest jedynie niewielkie zwiększenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, o tyle w przypadku wzrostu wskaźnika  $X_6$  o jedną jednostkę, również przy założeniu stałości współwystępujących zmiennych, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego hipotetycznie zmaleje o 0,0025. Jest to o tyle interesujący wynik, że analiza korelacji miernika  $X_6$  z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego wykazała dodatni związek pomiędzy zmiennymi, jednak wówczas rozważeniu podlegała jedynie współzależność pary zmiennych.

Ujemny związek między zmienną  $X_6$  a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego można również wytłumaczyć na gruncie finansów publicznych, ponieważ

<sup>8</sup> Parametr niniejszego wskaźnika wynosi 0,0028, co oznacza, że jeśli wartość zmiennej  $X_5$  wzrośnie o jednostkę przy założeniu stałości pozostałych zmiennych modelu, to poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich również wzrośnie o 0,0028.

gminy, które uzyskują wysoką subwencję (po wyłączeniu części oświatowej), to jednostki, których dochody własne nie są wystarczające, aby pokryć ich potrzeby wydatkowe, a w szczególności te o charakterze bieżącym. Ponadto w budżecie samorządów lokalnych występują tzw. sztywne wydatki bieżące, które mają pierwszeństwo finansowania. Interpretując tę relację, należy pamiętać, że większy udział sumy dochodów, wobec których władze gminy mogą podejmować samodzielne decyzje w zakresie ich rozdysonowania, w dochodach ogółem nie zawsze przekłada się na wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

W kroku drugim do modelu włączono udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem ( $X_8$ ). Łącznie obie zmienne, to jest  $X_5$  i  $X_8$ , tłumaczą 48% zmienności poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, z tym że predyktor  $X_8$  jest destymulantą, subwencja ogólna bowiem (jak wyjaśniono w rozdziale 1) to środki o charakterze pomocowym, które z zasady powinny trafiać w większym stopniu do samorządów o niewystarczających (w stosunku do potrzeb) dochodach własnych<sup>9</sup>. Wnioski z analizy korelacji między zmienną  $X_8$  a poziomem rozwoju są również aktualne dla modelu przy współlistnieniu wszystkich predyktorów, to znaczy wszędzie tam, gdzie subwencje są wysokie, rozwój społeczno-gospodarczy jest względnie niższy.

W trzecim kroku dołączono wskaźnik wydatków na oświatę *per capita* ( $X_{16}$ ). Wspólnie ze zmiennymi empirycznymi  $X_5$  i  $X_8$  wyjaśnia on w 52,27% rozkład poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wzrost wskaźnika  $X_{16}$ , podobnie jak wzrost o jedną jednostkę takich zmiennych, jak: dochody własne *per capita* ( $X_7$ ), zobowiązania długoterminowe *per capita* ( $X_{12}$ ), wydatki na transport i łączność *per capita* ( $X_{18}$ ) czy wydatki na pomoc społeczną *per capita* ( $X_{19}$ ), nie powoduje znacznej zmiany z punktu widzenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (zob. tabela 6.6). Wszystkie te zmienne są jednak istotne statystycznie, a ich współwystępowanie w modelu powoduje wzrost mocy wyjaśniającej poziom rozwoju.

W kroku czwartym do modelu regresji włączony został wskaźnik udziału dotacji celowej w dochodach ogółem ( $X_9$ ). Model uwzględniający cztery predyktory, czyli  $X_5$ ,  $X_8$ ,  $X_{16}$  i  $X_9$ , tłumaczy ponad 54% zmienności rozkładu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Skupiając się jednak na analizie wybranego modelu regresji 12W, należy wskazać, że wraz ze wzrostem wskaźnika  $X_9$  o jedną jednostkę obserwuje się spadek poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego o 0,0035. Zatem im wyższy udział dotacji celowych w budżecie samorządów lokalnych, tym niższym względnie poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego charakteryzują się gminy.

Istotną statystycznie zmienną objaśniającą poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest również wskaźnik obsługi zadłużenia odniesiony do dochodów własnych. Na podstawie modelu 12W analiza wykazała, że w sytuacji wzrostu wskaźnika  $X_{14}$

---

<sup>9</sup> Jeśli zatem parametr wynosi (-0,0023), oznacza to, że wraz ze wzrostem udziału subwencji ogólnej w dochodach gminy o jedną jednostkę poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zmaleje o 0,023.



o jedną jednostkę poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zmaleje o 0,0012. Relację tę przy założeniu stałości pozostałych współzmiennych tworzących model można logicznie uzasadnić. Gminy „zamożne”, o względnie wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, korzystające z zewnętrznych źródeł finansowania, mają większą tak zwaną siłę przetargową w negocjacjach kosztów obsługi zadłużenia. Ich majątek oraz gwarancja stałości finansowania działalności z własnych źródeł przyczyniają się do obniżenia na przykład ryzyka kredytowego i ostatecznie zmniejszenia udziału kosztów obsługi długu w dochodach własnych gmin o wyższym poziomie rozwoju.

W modelu 12W znalazła się tylko jedna zmienna, która buduje pierwszy wymiar kondycji finansowej, to jest wypłacalność budżetową. Jest to udział nadwyżki (deficytu) operacyjnej w dochodach ogółem ( $X_4$ ). Wskaźnik ten jest stymulantą, co oznacza, że wraz ze wzrostem udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach gminy o jedną jednostkę poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wzrośnie o 0,001.

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że przedstawiony model 12W, w którym skorygowany współczynnik determinacji wyniósł  $R^2 = 0,58$ , jednoznacznie wskazuje, iż wartość interpretacyjna tego modelu okazuje się niezadowalająca<sup>10</sup>. Uzyskany tu poziom zależności objaśnia badaną rzeczywistość tylko w połowie. A zatem istnieje podobne jak w rzucie monetą prawdopodobieństwo, że wytypowane wiodące zmienne – predyktory – wyjaśnią osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w badanych gminach.

Wnioskowanie przy użyciu metod ekonometrycznych pozwala jednak na potwierdzenie przyjętej hipotezy, że spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej gmin poziom samodzielności finansowej wykazuje najwyższą współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Dowodów dostarcza przeprowadzona analiza regresji linowej między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a wymiarami kondycji finansowej. Dodać również należy, że do analizowanego powyżej modelu 12W z największą mocą objaśniającą wszedł jeden ze wskaźników samodzielności finansowej, to jest udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem. Informuje on o ważnej roli aktywności zawodowej mieszkańców oraz rozwoju przedsiębiorczości w lokalnej gospodarce. Wskaźnik ten wyjaśnia ponad 44% zmienności poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przedstawione modele mają charakter analityczny i zasadniczo odgrywają rolę poznawczą, opisują bowiem relacje między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a grupą zmiennych charakteryzujących sytuację finansową gmin. Ta z kolei, jak się okazuje, głównie za sprawą zdolności do kreowania dochodów własnych samorządów lokalnych jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego, głównie przez narzędzia polityki fiskalnej. Jednak powodzenie stosowania takich instrumentów zależy zarówno od kompetencji i kreatywności władz lokalnych, jak

<sup>10</sup> Skorygowany współczynnik determinacji nie osiągnął nawet 60%, podczas gdy za optymalną wartość uważa się przekroczenie progu determinacji na poziomie 95%.

i od potencjału endogenicznego gminy, korzyści lokalizacyjnych czy wreszcie od struktury funkcjonalnej gospodarki.

Skala i zakres podejmowanych w danej jednostce administracyjnej działań inwestycyjnych determinowane są wielkością i strukturą jej zasobów finansowych. Jerzy Parysek (2001, s. 110) uważa, że potrzeby społeczności lokalnej pełnią jedynie funkcję korekcyjną. Zasadniczą sprawą pozostaje nadal zgromadzenie przez potencjalnych inwestorów potrzebnych zasobów finansowych (kapitałowych), a także istniejący klimat – sprzyjający lub nie działalności inwestycyjnej. W rozwoju lokalnym w grę wchodzić mogą trzy kategorie kapitału finansowego:

- kapitał inwestorów lokalnych (mieszkańców, lokalnych przedsiębiorstw, organizacji);
- kapitał zewnętrznych podmiotów gospodarczych (w tym także kapitał państwowy);
- kapitał samorządu terytorialnego (własny lub pozyskany z różnych źródeł).

W niniejszej pracy uwagę poświęcono temu ostatniemu zagadnieniu. Jednak sytuacja finansów lokalnych to nie jedyna determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej. Na rozwój składa się bowiem wiele czynników, między innymi zasoby pracy, zasoby wiedzy, zasoby materialne. A aktywność danego mierzalnego endogenicznego czynnika rozwoju czy jego waga w kreacji rozwoju zależna jest także i od wielu relacji stochastycznych.

## Zakończenie

Kondycja finansowa samorządu lokalnego to pojęcie opisujące względną ocenę sytuacji w zakresie finansów gminy. Badacze tej problematyki wielokrotnie podejmowali próby jej zdefiniowania (zob. rozdział 1)<sup>1</sup>, jednakże żadna z tych definicji nie zyskała charakteru uniwersalnego. Kolejni autorzy, eksplikując to pojęcie, koncentrowali się w szczególności na zdolności samorządu do wypełniania swoich zobowiązań finansowych terminowo oraz świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej. Zaprezentowane tu ujęcie pomiaru kondycji finansowej w agregacji lokalnej (wszystkich gmin w kraju) nie było dotychczas przedmiotem badań prowadzonych na gruncie polskiej nauki.

Obszerny przegląd literatury oraz prowadzone badania eksperymentalne pozwoliły na wypracowanie przyjętej tu definicji kondycji finansowej gmin (szerzej zob. rozdział 1). Rozumiemy przez nią zdolność samorządu gminnego do regulowania zobowiązań finansowych przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości w zakresie świadczenia usług samorządowych, co w sposób bezpośredni przekłada się na realizację ustawowo określonych zadań gminy oraz poprawę warunków życia mieszkańców. Ciągłość, o której mowa, jest następstwem zrównoważenia budżetu, samodzielności finansowej, niezależnienia od transferów, płynności finansowej i wypłacalności długoterminowej oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych w gminach.

Badane zjawisko obejmuje różne składowe finansów samorządu lokalnego, których odpowiednia proporcja przekłada się na stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych oraz poprawę warunków życia mieszkańców gminy. Z kolei odpowiednia proporcja to taka, która umożliwia realizację programów rozwoju lokalnego, uruchamia niemal wszystkie czynniki rozwoju, służy pokonywaniu barier i ograniczeń rozwoju, rozwija działalność inwestycyjną, oddziałując korzystnie na lokalny rynek pracy i aktywizację zawodową mieszkańców.

Kondycja finansowa gmin rozważana jest przez pryzmat jej wielowymiarowego charakteru. Zakres pojęciowy oceny jej poziomu opisano pięcioma wymiarami, do których zaliczono: (1) wypłacalność budżetową rozumianą jako zdolność gminy do zrównoważenia budżetu, (2) samodzielność finansową w uproszczeniu utożsamianą z możliwością generowania przez gminę dochodów z własnych źródeł

---

<sup>1</sup> Kwerenda objęła ponad czterdzieści zagranicznych publikacji naukowych, w których pojawia się definicja kondycji finansowej lub jej synonimu. Po krytycznej analizie w pracy przytoczono kilkadziesiąt tych określeń, wskazując na różnice oraz możliwości ich adaptacji w warunkach zarówno polskiego prawa, jak i dostępnej statystyki publicznej.

i swobodnego nimi dysponowania, (3) uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej, które wyjaśnia, w jakim stopniu gmina swoją działalność finansuje środkami pieniężnymi pochodzącymi z budżetu państwa oraz jak dalece jej dochody i wydatki cechują się sztywnością<sup>2</sup>, (4) wypłacalność w zakresie zobowiązań postrzeganą jako zdolność gminy do regulowania zobowiązań krótko- i długoterminowych, (5) stopień finansowania usług publicznych odnoszący się do możliwości zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczonych usług. Wymiary te z kolei zoperacjonalizowano 19 wskaźnikami empirycznymi (zob. rozdział 3).

Wypracowana koncepcja pomiaru kondycji finansowej gmin stanowi wartość aplikacyjną niniejszego opracowania. Pozwoliła ona na dokonanie (1) kwantyfikacji poziomu kondycji finansowej dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce na bazie wskaźników finansowych (empirycznych); (2) rozpoznanie poszczególnych wymiarów badanego zjawiska oraz (3) identyfikację relacji zachodzących między nimi. Ostatecznie dokonano klasyfikacji hierarchicznej gmin pod względem poziomu kondycji finansowej, a uprzednio także jej poszczególnych wymiarów.

W powyższych studiach zastosowano analogiczną metodykę postępowania jak przy ocenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, którego badania realizowano w projekcie NCN Nr N N114 207634. Wyniki tego projektu posłużyły także do realizacji celu głównego, czyli określenia powiązań między poziomem kondycji finansowej gmin a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Za wyborem tego badania przemawiały dwa kluczowe argumenty: po pierwsze, finanse samorządu lokalnego zostały w nim potraktowane jako czynnik (warunek) rozwoju społeczno-gospodarczego, przez co rozłącznie ujęto je wobec pomiaru jego poziomu, a to pozwala uniknąć błędu *idem per idem* w badaniach współzależności zjawisk, a po drugie, badania oparte są na pełnym zbiorze gmin (obszarów wiejskich) w Polsce, co umożliwiło analizę współzależności zjawisk.

Przyjęto, że rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich to proces, którego celem jest poprawa jakości życia mieszkańców wsi, realizowana przez tworzenie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które pozwalają generować godziwe dochody mieszkańców, poprawiać dostępność dóbr i usług publicznych oraz przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom (na przykład monofunkcyjności gospodarki lokalnej, przeludnieniu agrarnemu, depopulacji, bezrobociu, ubóstwu, marginalizacji społecznej, peryferyzacji komunikacyjnej). Poziom tego rozwoju opisuje stan rzeczy na dany moment, a więc jego operacjonalizacja powinna

---

<sup>2</sup> Warto przypomnieć, że zdecydowano się na rozdzielenie wymiarów: samodzielność finansowa oraz uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej, pomimo efektu „lustrzanego” odbicia ich rozkładów przestrzennych. Wymiary te niosą bowiem inny ładunek informacyjny. Samodzielność finansowa eksponuje możliwości samofinansowania gminy oraz swobodę w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Z kolei w odniesieniu do uzależnienia od transferów sytuację dochodową gminy postrzega się przez pryzmat udziału transferów publicznych w ich finansowaniu. Dodatkowymi argumentami przemawiającym za rozłączną analizą tych wymiarów były możliwość precyzyjnej interpretacji niezbędnej do sprawdzenia postawionych hipotez oraz lepsze zrozumienie przez odbiorcę badanych zjawisk (szerzej zob. rozdział 3).

uwzględniać realne problemy polskiej wsi. Pojemność definicyjną poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich wyznaczają: charakterystyka struktury demograficznej, charakterystyka społeczności lokalnej, charakterystyka rynku pracy, stopień dezagraryzacji lokalnej gospodarki, charakterystyka sektora rolniczego i charakterystyka sektora pozarolniczego. Każda z tak nazwanych składowych jest zbiorem cech empirycznych; łącznie jest ich 23 (szerzej zob. rozdział 5).

W efekcie przeprowadzonych badań cel główny pracy został osiągnięty. Pomocne okazały się pytania badawcze, do których odwołują się przywołane tu najważniejsze wnioski. Do rozwiązania pierwszego problemu – jaki jest rozkład przestrzenny poziomu kondycji finansowej gmin w Polsce? – wykorzystano dorobek ekonomii przestrzennej w zakresie ogólnej teorii rozwoju spolaryzowanego Johna Friedmanna. Sformułowana przez niego koncepcja rdzenia i peryferii tłumaczy asymetryczne relacje na korzyść obszarów centralnych odznaczających się wysokim potencjałem rozwojowym w porównaniu z pozostałymi obszarami położonymi peryferyjnie względem rdzenia. Wykazano, że zróżnicowanie przestrzenne poziomu kondycji finansowej gmin w Polsce charakteryzuje się podobną polaryzacją rozkładu jak poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (na linii centrum–peryferie). Dowiedziono, że gminy cechujące się względnie bardzo wysokim i wysokim poziomem kondycji finansowej koncentrują się głównie w strefach podmiejskich dużych ośrodków wojewódzkich, tworząc rozległe „pierścienie”, szczególnie wokół: Warszawy, Poznania, Wrocławia, Łodzi, Katowic, Szczecina, Gdańska i Krakowa (szerzej zob. rozdział 3).

Uzyskane wyniki pomiaru kondycji finansowej gmin oraz analizy współzależności jej wymiarów pozwoliły ostatecznie odpowiedzieć na kolejne pytanie badawcze: które elementy kondycji finansowej gmin w największym stopniu wyjaśniają jej poziom? Wykazano istnienie wysokiej dodatniej współzależności między poziomem kondycji finansowej gmin a poziomem ich samodzielności finansowej. Niezależność finansowa gminy powiązana jest z jej zasobami endogenicznymi (stanowiącymi źródła dochodów), strukturą gospodarczą oraz poziomem rozwoju przedsiębiorczości. Względnie wysoka zdolność gmin do generowania dochodów własnych oraz możliwość swobodnego nimi dysponowania przekłada się na względnie wyższy poziom kondycji finansowej tych jednostek. Takiej współzależności oczekiwano już na początku, gwarantem ciągłości realizacji usług publicznych w długim okresie powinny być bowiem stabilne źródła finansowania (dochody własne) pochodzące z podatków i opłat lokalnych oraz podatku dochodowego (szerzej zob. rozdział 3).

Wykazano również wysokie zróżnicowanie przestrzenne poziomu kondycji finansowej, ujawniając pewne porządki jego rozkładu kreowane głównie na linii centrum–peryferie. Klasyfikacja gmin według oceny osiągniętego przez nie poziomu pozwala określić, gdzie sytuacja finansowa jest relatywnie korzystna, a gdzie niekorzystna. Nie informuje natomiast, jakie są relacje pomiędzy jej wymiarami. Tym samym nie pozwala na pełniejsze poznanie słabych i mocnych stron sytuacji finansowej gmin w zależności od osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. A to one powinny być podstawą do kreowania polityk publicznych na poziomie lokalnym.

Problem ten jest bowiem pytaniem o strukturę kondycji finansowej, co wymagało zastosowania niehierarchicznej metody grupowania obiektów (gmin). W jej następstwie opracowano typologię gmin, która pozwoliła odpowiedzieć na kolejne problemy badawcze sformułowane we wstępie: jakie typy gmin o podobnej strukturze kondycji finansowej występują w Polsce oraz jaka jest charakterystyka tych typów. Uzyskano pięć typów gmin podobnych z punktu widzenia kombinacji cech (wymiarów) opisujących zdefiniowaną za ich pomocą kondycję finansową (szerzej zob. rozdział 4):

- typ 1 – gminy samodzielne finansowo o wysokiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych,
- typ 2 – gminy samodzielne finansowo o niskiej wypłacalności budżetowej, zapewniające ciągłość finansowania usług publicznych,
- typ 3 – gminy o wysokiej wypłacalności budżetowej i przeciętnym stopniu finansowania usług publicznych,
- typ 4 – gminy uzależnione od transferów i o niskiej wypłacalności budżetowej,
- typ 5 – gminy uzależnione od transferów, niegwarantujące zapewnienia ciągłości finansowania usług publicznych i o wysokiej wypłacalności budżetowej.

Wypłacalność budżetowa gmin i zrównoważenie ich budżetów kształtowane są w następstwie prowadzonej przez władze lokalne polityki finansowej oraz ukierunkowania podejmowanych działań na realizację celów strategicznych samorządu lokalnego. Dowiedziono, że korzystną wypłacalność budżetową samorządy gminne uzyskują zarówno w warunkach niskiej, jak i wysokiej samodzielności finansowej – potwierdza to charakterystyka strukturalna typów 1 i 5 (zob. rozdział 4, tabela 4.1). Zatem zdolność do generowania dochodów własnych oraz możliwość większej swobody władz gminy w zakresie podejmowania decyzji co do przeznaczenia środków publicznych nie jest wyznacznikiem zrównoważenia budżetu w badanych jednostkach samorządu lokalnego.

Okazało się również, że jedynie gminy typu 1 (położone głównie wokół największych ośrodków miejskich w Polsce, takich jak Warszawa, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław i aglomeracja górnośląska) oraz typu 2 (zlokalizowane w drugim pierścieniu gmin wokół miast wojewódzkich zachodniej Polski, a w bezpośrednim sąsiedztwie stolic regionalnych wschodniej części kraju oraz jako gminy obwarzankowe byłych miast wojewódzkich) uzyskały wysoki stopień finansowania usług publicznych przy jednoczesnej wysokiej ich samodzielności finansowej. Oznacza to, że wykorzystanie transferów publicznych oraz zewnętrznych źródeł finansowania nie pozwala na zapewnienie wysokiego stopnia finansowania usług publicznych, głównie o charakterze inwestycyjnym. Nie oznacza to jednak, że transfery publiczne nie mają znaczenia dla budżetów samorządów lokalnych, a tym bardziej dla samego finansowania zadań publicznych. W przypadku 10% badanych gmin transfery w postaci subwencji ogólnej stanowią ponad 50% ogółu ich dochodów, a w 20% badanych jednostek samorządu lokalnego udział dotacji celowych w budżecie wyniósł ponad 30%. Zatem potencjalne „wyłączenie” transferów publicznych przekazywanych na poziom lokalny wiązałoby się ze wzrostem lub pojawieniem się ryzyka niewypłacalności



tych gmin. Subwencje i dotacje są więc koniecznym instrumentem pozwalającym na finansowanie w szczególności bieżących wydatków.

Z kolei w samorządach lokalnych najniższego szczebla administracji samorządowej, w których w strukturze dochodów dominują transfery publiczne, poziom wypłacalności w zakresie zobowiązań jest albo względnie przeciętny (jak dla typu 5), albo stosunkowo niski (jak dla typu 4). Oznacza to, że w jednostkach typu 5 w porównaniu z gminami typu 4 władze lokalne zdecydowanie w mniejszym stopniu sięgają po instrumenty zewnętrznego, zwrotnego finansowania (na przykład kredyty i pożyczki). Wynika to między innymi ze względnie bardzo wysokiego udziału transferów publicznych w strukturze ich dochodów (instrumentarium interwencjonizmu państwowego w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowej), które mają charakter subsydiarny i pozwalają na pokrycie wydatków. Gminy te występują głównie w Polsce centralnej, wschodniej i południowej. Mają one peryferyjną lokalizację względem regionalnych ośrodków centralnych.

Zaadaptowanie elementów teorii interwencjonizmu państwowego Johna Maynarda Keynesa na poziomie samorządowym i jednocześnie nawiązanie do procesu decentralizacji władzy wiąże się po pierwsze z przekazaniem władzom samorządowym instrumentów interwencji w lokalną gospodarkę, po drugie interwencją państwa w gospodarkę samorządu lokalnego. Uzyskane wyniki ujawniły, że gminy zgrupowane w typie 4 i 5 – wśród których około 2/3 osiąga niski poziom kondycji finansowej – otrzymują względnie wysokie transfery z budżetu państwa, ale jedynie w przypadku jednostek typu 5 przekłada się to na równowagę dochodów i wydatków budżetowych.

Centralna teza pracy: **poziom zarówno rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i kondycji finansowej gmin wykazuje współzależność, a jej stopień odznacza się zróżnicowaniem przestrzennym** – została zweryfikowana. W opracowaniu wskazano, że współzależność ta jest dodatnia, a w odniesieniu do całej badanej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich należy uznać, że jest względnie wysoka. Ponadto zidentyfikowano zmienne finansowe, które w największym stopniu wyjaśniają poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich (zob. rozdział 6). Dowiedziono, że spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej gmin poziom samodzielności finansowej wykazuje najwyższą współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Samodzielność finansowa nie jest jedynym czynnikiem warunkującym rozwój społeczno-gospodarczy, jednakże zdolność generowania względnie wysokich dochodów własnych oraz możliwość swobodnego nimi dysponowania przez samorządy lokalne w dłuższej perspektywie czasu wpływają na wzrost możliwości wydatkowych gminy oraz przekładają się korzystnie na poziom jej rozwoju.

Wykazano również, że istotne znaczenie dla wzrostu poziomu rozwoju mają przedsiębiorcze postawy mieszkańców oraz działalność inwestycyjna przedsiębiorstw, które przekładają się na wpływy z podatków dochodowych. W związku z tym zdaniem autorów polityka rozwoju powinna uwzględniać działania na rzecz pozarolniczej aktywizacji zawodowej mieszkańców oraz tworzenia warunków dla

wspierania przedsiębiorczości lokalnej. Badanie potwierdziło także, że stosunkowo największy udział subwencji ogólnej w dochodach budżetów gmin występował w jednostkach, w których rozwój społeczno-gospodarczy był na względnie niskim poziomie. Gminy o relatywnie niskim poziomie rozwoju są zatem w większym stopniu aniżeli te pozostające na poziomie ponadprzeciętnym uzależnione od transferów publicznych. Badania wykazały też, że względnie wysoki stopień finansowania usług publicznych w zakresie oświaty warunkuje korzystniejszą ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Autorzy mają świadomość, że między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem kondycji finansowej badanych jednostek nieustannie zachodzą interakcje. Gunnar Myrdal (1959) w teorii kumulatywnej przyczynowości odnoszącej się do analizy współzależności zjawisk społecznych, gospodarczych i instytucjonalnych dowiódł, że każdy element wchodzący w interakcję z innym elementem wpływa na jego zachowanie, a jednocześnie jest modyfikowany przez reakcję tegoż elementu. Z czasem zachowania elementów systemu (tu: relacje między kondycją finansową a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego) wzajemnie się wzmacniają i trudno jest ustalić, co było/jest przyczyną, a co skutkiem (tu: korzystnych/niekorzystnych warunków życia). Relacje te są współzależne i kumulatywne, tworzą więc pętlę sprzężeń zwrotnych. W odniesieniu do przeprowadzonych badań analogię odnajduje się w występującej współzależności pomiędzy badanymi zjawiskami.

W konkluzji należy stwierdzić, że pomiar kondycji finansowej gmin powinien być nieodzownym elementem każdej analizy finansowej jednostki samorządu lokalnego prowadzonej zarówno przez władze samorządowe, Regionalne Izby Obrachunkowe, jak i na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Finansów. Na poziomie gminy jest to istotne z punktu widzenia racjonalnego zarządzania finansami samorządu gminnego oraz kreowania lokalnej polityki finansowej, która powinna uwzględniać potrzebę wspierania przedsiębiorczych postaw mieszkańców oraz pozyskiwania zewnętrznych inwestorów. Jednostki o wysokim poziomie samodzielności finansowej zdolne do generowania dochodów własnych są w stanie zapewnić finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze prorozwojowym. Warto dodać, że gminy o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, które często mają problemy z regulowaniem zaciągniętych zobowiązań finansowych, swoje zadania pokrywają środkami pieniężnymi pochodzącymi z subwencji ogólnej i dotacji celowej. Transfery środków publicznych mają w gruncie rzeczy charakter subsydiarny, a nie prorozwojowy. Ich głównym celem nie jest pobudzanie rozwoju, lecz pokrycie bieżących wydatków lub sfinansowanie koniecznych (z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa egzystencjalnego mieszkańców) inwestycji.

Z kolei monitorowanie poziomu kondycji finansowej (relatywnie) dla wszystkich gmin regionu czy kraju pozwala na zidentyfikowanie jednostek o niekorzystnej sytuacji finansowej, wymagających interwencji w myśl realizacji zasady pomocniczości. Monitorowanie poziomu kondycji finansowej może przyczynić się do kreowania działań prewencyjnych, mających na celu niwelowanie ryzyka niewypłacalności gminy. Ocena stanu finansów samorządu lokalnego jest podstawą do zapewnienia

bezpieczeństwa finansowego, rozumianego jako zdolność do realizacji podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań.

## Literatura

### Opracowania

- Adamczyk A., Dawidowicz D. (2016). Wartość informacyjna wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 25–36.
- Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD* (2015). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Arak P., Ivanov A., Peleah M., Płoszaj A., Rakocy K., Rok J., Wyszowski K. (2012). *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Biuro Projektowe UNDP w Polsce.
- Balaguer-Coll M.T., Prior D., Tortosa-Ausina E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51 (2), 425–451.
- Bański J., Czapiewski K. (2009). Obszary o znaczący endogenicznym potencjale rozwojowym. W: J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne (Studia Obszarów Wiejskich, t. 16).
- Bański J., Czapiewski K.Ł. (2008). *Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Bednarek K. (2007). *Manewry wokół kasy*, <https://gk24.pl/manewry-wokol-kasy/ar/4202681> [dostęp: 05.09.2018].
- Bereźnicki J. (2017). *Najbardziej zadłużone gminy. Ostrowice zbankrutowały, jak jest w innych samorządach?*, <https://www.money.pl/> [dostęp: 13.08.2017].
- Berne R. (1992). *Relationships between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition*. GASB Research Report 18. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board.
- Berne R. (1996). Measuring and reporting financial condition. W: J.L. Perry (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 66–96), 2 wyd. San Francisco: Jossey-Bass.
- Berne R., Schramm R. (1986). *The Financial Analysis of Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bhatia V.K., Rai S.C. (2004). *Evaluation of socio-economic development in small areas. Planning Commission Government of India*. New Delhi: IARI Campus, Library Avenue, Pusa.
- Bieniasz A., Gołaś Z. (2015a). Kondycja finansowa gmin wiejskich Wielkopolski w latach 2007–2011. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1 (35), 27–37.
- Bieniasz A., Gołaś Z. (2015b). Kondycja finansowa gmin wiejskich w Polsce. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XV (2), 24–29.
- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A. (2013). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*. 70 (126), 25–42.

- Bień W. (2017). Ocena kondycji finansowej gmin województwa małopolskiego w latach 2007–2016. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 345, 45–62.
- Bień W. (2018). *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*. Warszawa: Difin.
- Bitner M., Chojna-Duch E. (2007). Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych. W: E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe*. Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.
- Blaug M. (2000). *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Tłum. I. Budzyńska i in. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Blažek J., Uhlřík D. (2011). *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Praha: Karolinum.
- Borodo A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Borowczak A., Perdał R. (2012). Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej na tle sytuacji finansowej samorządów lokalnych w Polsce. W: S. Ciok, A. Raczyk (red.), *Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej* (s. 59–74). Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego (*Rozprawy Naukowe IGiRR UW*, t. 27).
- Boudeville J.R. (1972). *Aménagement du territoire et polarization*. Paris: Editions M.-Th. Génin.
- Brekke T. (2015). Entrepreneurship and path dependency in regional development. *Entrepreneurship & Regional Development. An International Journal*, 27 (3–4), 202–218.
- Brown K.W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21–26.
- Brown K.W. (1996). Trends in key ratios using the GFOA financial indicators databases 1989–1993. *Government Finance Review*, 12, 30–34.
- Brozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CEDEWU.PL.
- Budner W. (2015). Znaczenie ekonomii przestrzennej w wykształceniu ekonomisty. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 3 (5), 64–81.
- Bukraba-Rylska I. (2018). O potrzebie i korzyściach z badania wsi i rolnictwa w Polsce. *Więś i Rolnictwo*, 2 (179), 13–30.
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J. (2011). Impact of size and geographic location on the financial condition of Spanish municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 34, 22–39.
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A. (2012a). The dimensions of the financial condition in Spanish municipalities: An empirical analysis. *Studies in Fuzziness and Soft Computing*, 287, 137–152.
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A. (2012b). Developing a method to assessing the municipal financial health. *American Review of Public Administration*, 43 (6), 729–775.
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A. (2014). Financial situation and political parties in local governments: Empirical evidence in the Spanish municipalities. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 20, 110–121.
- Carmeli A. (2003). Introduction: Fiscal and financial crises of local governments. *International Journal of Public Administration*, 26 (13), 1423–1430.

- Carmeli A. (2008). The fiscal distress of local governments in Israel: Sources and coping strategies. *Administration & Society*, 39 (8), 984–1007.
- Chaney B.A., Mead D.M., Sherman K.R. (2002). The new governmental financial reporting model: What it means for analyzing governmental financial condition. *Journal of Governmental Financial Management*, 51 (1), 26–31.
- Chojna-Duch E. (2001). *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E. (1998). *Dochody gmin z podatków i opłat*. Warszawa: Ecostar i Twigger.
- Churski P. (2008). *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominik J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B. (2013). *RAPORT IV. Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants) (1997). *Research Report. Indicators of Government Financial Condition*. Toronto, Canada: Canadian Institute of Chartered Accountants.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants) (2009). *Public Sector Statements of Recommended Practice (SORP) 4. Indicators of Financial Condition*. Toronto, Canada: Canadian Institute of Chartered Accountants.
- Clark T.N. (1977). Fiscal management of American cities: Funds flow indicators. *Journal of Accounting Research*, 15, 54–94.
- Clark T.N. (1994). Municipal fiscal strain: Indicators and causes. *Government Finance Review*, 10(3).
- Cooper D.R., Schindler P.S. (2011). *Business Research Methods*. New York: McGraw-Hill – Irwin.
- Czapiewski K. (2010). *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN (*Studia Obszarów Wiejskich*, t. 22).
- Czaplińska K., Łuczak R. (2010). Granice w myśleniu o rozwoju. *GDRG Working Papers*, 1.
- Czudec A. (2017). Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy w skali lokalnej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49 (1), 35–47.
- Czyż T. (2002). Zastosowanie modelu potencjału w analizie zróżnicowania regionalnego Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2–3, 5–15.
- Darlington R.B. (1990). *Regression and Linear Models*. New York: McGraw-Hill.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J. (2001). *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dennis L. (2004). *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida.
- Domański R. (2007). *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Douglas J.W., Gaddie R.K. (2002). State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited. *Public Budgeting & Finance*, 22, 19–30.
- Drewniak G. (2012). *Gospodarka budżetowa gminy*. W: V. Babčák, E. Jasiuk, G.P. Maj (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.



- Dyjach K. (2013). Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, XLVII* (1), 49–59.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004). *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium SA.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006). *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin.
- Dziekański P., Wyszkowski A. (2018). Ocena przestrzennego zróżnicowania sytuacji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego z wykorzystaniem miary syntetycznej. *Optimum, Economic Studies*, 1 (91), 219–238.
- Echeverry J.C., Bonilla J.A., Moya A. (2006). *Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget*. Bogotá, Colombia: Facultad de Economía Universidad de los Andes.
- Etel E., Popławski M. (2002). *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*. Warszawa: Difin
- Feltynowski M. (2009). *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu.
- Fiedor B., Kociszewski K. (red.) (2010). *Ekonomia rozwoju*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Filiipiak B. (2009). *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Frąk M. (2014). Węzeł autostradowy czyni cuda. Przybywa pieniędzy gminom, [http://wyborcza.pl/1,155287,15855867,Wezel\\_autostradowy\\_czyni\\_cuda\\_\\_Przybywa\\_pieniedzy.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,155287,15855867,Wezel_autostradowy_czyni_cuda__Przybywa_pieniedzy.html?disableRedirects=true) [dostęp: 05.09.2018].
- Frenkel I., Rosner A. (red.) (1995). *Atlas demograficzny i społeczno-zawodowy obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Polskie Towarzystwo Demograficzne.
- Friedmann J. (1955). *The Spatial Structure of Economic Development in the Tennessee Valley: A Study in Regional Planning*. Chicago.
- Friedmann J. (1967). *A General Theory of Polarized Development*. Santiago, Chile: Ford Foundation, Urban and Regional Advisory Program in Chile.
- Friedmann J. (1972). A general theory of polarized development. W: N.M. Hansen (red.), *Growth Centres in Regional Economic Development* (s. 82–107). New York: Free Press.
- Friedmann J. (1973). *Urbanization, Planning and National Development*. Beverly Hills, California – London: Sage Publications.
- Friedmann J. (1974). Ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego. *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, 1–2.
- Gabrusiewicz W. (2005). *Podstawy analizy finansowej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board) (1987). *Concepts Statement No. 1 of the governmental accounting standards board: Objectives of financial reporting*. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board) (1999). *Statement no 34. Basic Financial Statements and Managements Discussion and Analysis for State and Local Governments*. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board.
- Gaudemet P.M., Molinier J. (2000). *Finanse publiczne*. Tłum. W. Kisiel. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Gąsiorek K. (2005). *Sprawozdawczość budżetowa*. Warszawa: Infor.
- Glumińska-Pawlic J. (2003). *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowe*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F. (2016). Kondycja finansowa gmin wiejskich a źródła finansowania ich dochodów w województwie wielkopolskim. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XVIII (1), 50–58.
- Godlewska-Majkowska H., Zarębski P. (2010). Atrakcyjność inwestycyjna regionów – ujęcie lokalne. W: H. Godlewska-Majkowska (red.), *Innowacyjność jako czynnik wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej polskich regionów w latach 2002–2007*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Goryl A., Kukuła K., Jędrzejczyk Z., Osiewalski J., Walkosz A. (2009). *Wprowadzenie do ekonometrii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Griguolo S. (2003). *ADDATI, A Package of Exploratory Data Analysis (specially oriented at territorial data)*. Venice: University Institute of Architecture in Venice – Department of Planning.
- Grosse T.G. (2002). Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (8), 25–48.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A. (1981). Financial indicators for local governments. *Public Budgeting and Finance*, 1, 5–19.
- Guziejewska B. (2007). Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa. *Gospodarka Narodowa*, 4, 71–89.
- Halamska M. (2001). Wieś popegeerowska między adaptacją a marginalizacją. W: I. Bukraba-Rylska, A. Rosner (red.), *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków* (s. 197–217). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Halamska M. (red.) (2011). *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*. Warszawa: EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halamska M., Hoffmann R., Stanny M. (2017). *Studia nad strukturą wiejskiej Polski, t. 2: Przestrzenne zróżnicowanie struktury społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Harańczyk A. (2010). *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Heffner K. (2007). Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje – uwarunkowania – zależności – czynniki – skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich. W: A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Hellich E. (2000). *Rachunkowość jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Hendrick R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local governments. *Urban Affairs Review*, 40(1), 78–114.
- Hirschman A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, t. 10. New Haven: Yale University Press.
- Honadle B.W., Costa J.M., Cigler B.A. (2004). *Fiscal Health for Local Governments*. San Diego: Elsevier Academic Press.
- Hou Y. (2003). What stabilizes state general fund expenditures in downturn years – budget stabilization fund or general fund unreserved undesignated balance?. *Public Budgeting & Finance*, 23(3), 64–91.

- Human Development Report 2016* (2016). Human Development for Everyone. UNDP, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf) [dostęp: 05.05.2018].
- Hwang C., Yoon K. (1981). *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications*. Berlin–Heidelberg: Springer-Verlag (*Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems*, t. 186).
- ICMA (International City/County Management Association) (2003). *Evaluating Financial Condition. A Handbook for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Jałowicki B. (2010). *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jastrzębska M. (1999). *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jastrzębska M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Jaworski W. (red.) (1991). *Leksykon finansowo-bankowy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Jones S., Walker R. (2007). Explanators of local government distress. *Abacus*, 43 (3), 396–418.
- Jung C. (2008). Practices of assessing financial conditions and fiscal health in local governments in the United States. *Governmental Accounting Research*, 6 (1), 89–116.
- Kaleta A. (2018). Wieś jako przedmiot zainteresowania socjologii. *Wieś i Rolnictwo*, 1 (178), 33–47.
- Kamnikar J.A., Kamnikar E., Deal K.H. (2006). Assessing a state's financial condition. *Journal of Government Financial Management*, 55 (3), 30–36.
- Keynes J.M. (2012). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Tłum. M. Kalecki, S. Rączkowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kik I. (2014). Relacja między strukturą dochodów własnych a wybranymi wskaźnikami kondycji finansowej gmin w województwie łódzkim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 4 (928), 61–70.
- Kisiała W., Stepiński B. (red.) (2013). *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Klepacki B., Kusto B. (2009). Ocena kondycji finansowej gmin województwa świętokrzyskiego. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 77, 127–135.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R. (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, 65 (3), 313–323.
- Kluza K. (2017). Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – koniec wpływu spowolnienia gospodarczego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, LI (4), 143–151.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W. (2009). Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej, *Biuletyn KPZK PAN*, 241.
- Kopacz I. (2011). Poziom życia a procesy depopulacji na obszarach wiejskich woj. świętokrzyskiego. W: W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Obszary wiejskie: wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (*Studia KPZK PAN*, t. CXXXIII).
- Kopczewska K. (2008). *Renta geograficzna a rozwój społeczno-gospodarczy*. Warszawa: CeDeWu.

- Kosek-Wojnar M. (2004). Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 2.
- Kosek-Wojnar M. (2012). *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kosek-Wojnar M. (red.) (2017). *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kotlińska J. (2009). *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Kuciński K. (red.) (2009). *Geografia ekonomiczna*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Kukuła K. (2000). *Metoda unitaryzacji zerowanej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kulawiak A., Smętkiewicz K. (2016). Polityka lokalna gminy Uniejów – wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 24, 87–104.
- Kulicki J. (2010). Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce. *Analizy BAS*, 16 (41), 1–25.
- Kunowska K. (2011). Kontrowersje podatkowe a gospodarka finansowa gminy. W: M. Stefański, H. Stępień (red.), *Gospodarka i finanse gmin w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku.
- Kupiec L. (2008). *Jaki rozwój?* W: A.F. Bocian (red.), *Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Ladd H.F. (1992). Population growth, density and the costs of providing public services. *Urban Studies*, 29 (2), s. 273–295.
- Lewandowska-Gwarda K. (2013). Rola przestrzeni w badaniach ekonomicznych. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Oeconomia*, XLIV (1), 145–158.
- Li Y., Long H., Liu Y. (2015). Spatio-temporal pattern of China rural development: A rurality index perspective. *Journal of Rural Studies*, 38, 12–26.
- Lin W., Raman K.K. (1998). The housing value-relevance of governmental accounting information. *Journal of Accounting and Public Policy*, 17 (2), 91–118.
- Łukomska J., Swianiewicz P. (2014). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce: raport wspólnoty*. Warszawa: Municipium.
- Łukomska-Szarek J. (2012). Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 2, 271–285 (Kielce: Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach).
- Majchrzak A. (2008). Klasyfikacja powiatów według sytuacji finansowej w województwie wielkopolskim. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 65, 145–154.
- Majchrzak A. (2012). *Czynniki warunkujące kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego*. Niepublikowany maszynopis pracy doktorskiej, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2006). *Finanse publiczne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Markowska-Bzducha E. (2005). *Samodzielność finansowa polskich gmin*. Radom: Politechnika Radomska.

- Martin R., Sunley P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography*, 6 (4), 395–437.
- Masik G. (2010). Typy polityki lokalnej. Przykład strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (39).
- Mead D.M. (2001). *An Analyst's Guide to Governmental Financial Statements*. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board.
- Mercer T., Gilbert M. (1996). A financial condition index for Nova Scotia municipalities. *Government Finance Review*, 12 (5), 36–38.
- Mioduchowska-Jaroszewicz E. (2011). Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu choścheńskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego (Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia)*, 687 (48), 161–174.
- Mirowska-Łoskot U. (2017). *Pieniądzy w gminie nigdy dość. Rząd: Samorządy mają środki na zadania, które im zlecamy*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1027041,-samorzad-pieniadze-na-zadania-zlecone-przez-rzad.html> [dostęp: 21.09.2018].
- Miszczuk M. (2001). Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 905.
- Miszczuk M. (2004). Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 1023.
- Morawski W.W. (2008). Centralny Okręg Przemysłowy. *Mówią Wieki*, 3, 72–77.
- Motek P. (2006). *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Moździerz A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Mrówczyńska-Kamińska A., Kucharczyk A., Średzińska J. (2011). Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie miasta i gminy Środa Wlkp. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 89, 175–185.
- Myrdal G. (1959). *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Gerald Duckworth.
- Nargiełło J. (2006). Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (25), 99–116.
- Niedziałek J., Ossowska L. (2015). Zróżnicowanie kondycji finansowej gmin powiatu koszalińskiego w latach 2010–2014. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, 1 (20), 197–210.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G. (2003). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Nowak E. (1985). Dobór cech dla porównań wielowymiarowych. *Przegląd Statystyczny*, 2.
- Nowak S. (red.) (1965). *Metody badań socjologicznych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Nowak S. (1990). Models of directional change and human values: The theory of progress as an applied social science. W: J.C. Alexander, P. Sztompka (red.), *Rethinking Progress. Movements, Forces and Ideas et the End of 20<sup>th</sup> Century*. Boston: Unwin Hyman.
- Nowak-Brzezińska A. (2012). *Analiza skupień. Konspekt do zajęć: Statystyczne metody analizy danych*, Uniwersytet Śląski, Zakład Systemów Informatycznych, <http://zsi.tech.us.edu.pl/> [dostęp: 01.02.2017].



- Nowakowska K. (2014). Rekordowe zadłużenie samorządów może zablokować środki z UE, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/787343,rekordowe-zadluzenie-samorzadow-moze-zablokowac-srodki-z-ue-skad-maja-brac-pieniadze.html> [dostęp: 05.09.2018].
- Ossowska L. (2013). *Renta położenia jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Owsiak S. (2005, 2009). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Paelinck J. (1965). La théorie du développement regional polarize. *Cahiers de l'Institute de Science Economique Appliquée*, 159 (L15).
- Pammer W.J. (1990). *Managing Fiscal Strain in Major American Cities: Understanding Retrenchment in the Public Sector*. New York: Greenwood Press.
- Panek T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Parysek J.J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Patrzalek L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pociecha J. (red.) (2009). Współczesne problemy modelowania i prognozowania zjawisk społeczno-gospodarczych. *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 2.
- Pomianek I. (2010). Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, 9.
- Porębska B. (2014). Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowym okresie programowania 2014–2020. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 6 (72), 154–169.
- Poskrobko T. (2012). Nowe koncepcje i teorie rozwoju w ekonomii. W: S. Czaja i in. (red.), *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Postuszka S. (2014). Interwencjonizm czy liberalizacja w polityce regionalnej. *Gospodarka Narodowa*, 6 (274), 5–29.
- Przygodzka R. (2014). Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40 (4), 334–343.
- Puljiz J. (2007). Proposal for new development categorisation of regional and local units in Croatia. *Croatian International Relations Review*, 12 (44/45).
- Ritonga T.I. (2014). *Modelling Local Government Financial Conditions in Indonesia*. Melbourne: Victoria University.
- Ritonga I.T., Clark C., Wickremasinghe G. (2012). Assessing financial condition of local government in Indonesia: An exploration. *Public and Municipal Finance*, 1(2).
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J. (2011). Implementation of financial condition analysis in local government. *Public Administration Quarterly*, 35 (2), 241–267.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S. (2009). Communicating financial condition to elected officials in local government. *Popular Government*, 77 (1), 4–13.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S. (2010). Conceptualizing financial condition in local government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 22, 149–177.
- Rosa A., Zarebski P. (2018). Finansowanie działalności innowacyjnej i jej znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich. *Wiś i Rolnictwo*, 2 (179), 231–246.



- Rosner A. (2015). Problem pomiaru poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Skala pomiarowa i jej właściwości. *Więś i Rolnictwo*, 4 (169), 11–31.
- Rosner A. (red.) (1999). *Typologia wiejskich obszarów problemowych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rosner A. (red.) (2002). *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rosner A. (red.) (2007). *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rosner A., Stanny M. (2014). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rosner A., Stanny M. (2016). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rosner A., Stanny M. (2017). *Socio-economic Development of Rural Areas in Poland*. Warsaw: The European Fund for the Development of Polish Villages Foundation, Institute of Rural and Agricultural Development, Polish Academy of Sciences.
- Rosner A., Stanny M., Komorowski Ł. (2018). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rubin I. (1982). *Running in the Red: The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress*. New York: State University of New York Press.
- Rup W. (2013). *Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych: zasady i organizacja, plan finansowy, wydatki budżetowe, kontrola i odpowiedzialność*. Gdańsk: ODDK.
- Ruśkowski E. (red.) (2000). *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. I i II. Warszawa: Konieczny i Kruszewski.
- Salamon J. (2005). Badania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich województwa świętokrzyskiego. *Zeszyty Naukowe Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 4, 145–155.
- Satoła Ł. (2010). Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2008. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, 9 (2), 199–210.
- Satoła Ł. (2015). Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1 (35), 115–123.
- Satoła Ł. (2016). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczenie zadłużenia samorządów. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 15 (64), 139–148.
- Sierak J. (2017). Finansowanie inwestycji dotacjami unijnymi a wielkość zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu. *Roczniki Nauk Społecznych*, 9 (45)/3, 39–56.
- Sobczak K. (1986). *Nadzór nad władzami lokalnymi jako instytucja prawna wyznaczająca zakres ich samodzielności – synteza badań*, maszynopis, archiwum CPBP 09.8.
- Sohl S., Peddle M.T., Thurmaier K., Wood C.H., Kuhn G. (2009). Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves. *Public Budgeting & Finance*, 29 (3), 74–96.
- Sokołowski A., Zajac K. (1987). *Rozwój demograficzny a rozwój gospodarczy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Standar A. (2017). Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS. *Wież i Rolnictwo*, 2 (175), 69–92.
- Stanisz A. (2007). *Przyjęty kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, t. 2: *Analizy wielowymiarowe*. Kraków: StatSoft.
- Stanny M. (2006). Związek między charakterystyką sektora rolnego i ludności rolniczej na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego. *Wież i Rolnictwo*, 2 (131).
- Stanny M. (2010). Spatial diversification of the balance on the labour market in rural areas in Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic series*, 14, 103–111.
- Stanny M. (2011). Wieś jako przedmiot badań demograficznych. W: M. Halamska (red.), *Wież jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku* (s. 97–112). Warszawa: EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Stanny M. (2012). Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce – pomiar zjawiska złożonego. W: A. Rosner (red.), *Rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. Aspekty przestrzenne i regionalne* (s. 93–116). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Stanny M. (2013a). *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Stanny M. (2013b). Typology of peripheral rural areas – anatomic approach. W: W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Transformation Processes of Rural Areas* (s. 37–45). Warsaw: Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Polish Academy of Sciences (*Studia regionalia*, t. 36).
- Stanny M., Czarnecki A. (2011). *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Stanny M., Hoffmann R., Śliwowska Z. (2016). Miasto–wieś: dychotomia czy continuum? Rozważania osadzone w trzech kontekstach: socjologicznym, ekonomicznym i geograficznym. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, 1 (20), 265–279.
- Stanny M., Strzelczyk W. (2015). Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XVII (4), 301–2017.
- Stanny M., Strzelczyk W. (2017). Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49 (1).
- Staudt K. (1991). *Managing Development: State, Society and International Contexts*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Stępień H. (2006). *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*. Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P. (2013). *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego*. Tłum. A. Kliber, P. Kliber. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Suchecki B. (red.) (2010). *Ekonometria przestrzenna. Metody i modele analizy danych przestrzennych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Suchożebrski M. (2010). Keynes a idea interwencjonizmu państwowego. Cz. 3: Interwencjonizm państwowy w teorii J.M. Keynesa. *Zeszyty Naukowe – Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie*, 31, 179–222.
- Surówka K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce: teoria i praktyka*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Swianiewicz P. (1989). *Spoleczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Swianiewicz P. (2004). *Finanse lokalne: teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P. (2011). *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Municipium.
- Szlachta J. (1992). *Interwencjonizm państwa w przebieg procesów rozwoju regionalnego w świetle doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej*. W: B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej* (s. 29–34). Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Sztando A. (2000). Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (I), 79–89.
- Szymła Z. (2000). *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Szymła Z. (2005). Podstawy badań rozwoju regionalnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni. Folia Oeconomica*, 3.
- Ślusarz G. (2005). *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją na przykładzie województwa podkarpackiego*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Ślusarz G. (2008). Wykorzystanie endogenicznych czynników regionu w kształtowaniu jego konkurencyjności. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, X (2), 257–262.
- Ślusarz G. (2016). Strategiczne priorytety rozwoju obszarów wiejskich a zrównoważone wykorzystanie ich potencjału. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XVIII (6), 221–227.
- Vale F.F.R do, Silva J.L.M. da (2011). Rurality in Brazilian Northeast: Spatial distribution and cluster identification, *WYE City Group on Strategic on Rural Development and Agriculture Household Income*, Rio de Janeiro.
- Wang X., Dennis L., Tu Y.S.J. (2007). Measuring financial condition: A study of US states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2), 1–21.
- Wang Y., Liu Y, Li Y., Li T. (2016). The spatio-temporal patterns of urban-rural development transformation in China since 1990. *Habitat International*, 53, 178–187.
- Wilkin J. (1997). *Zagospodarowywanie ziemi i siły roboczej. Dylematy polityki społeczno-ekonomicznej wobec obszarów popegeerowskich*. W: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce* (s. 289–303). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Wilkin J. (2003). *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*. W: A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej* (s. 44–52). Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Wilkin J. (2018). Czy istnieje teoria rozwoju obszarów wiejskich i czy takiej teorii potrzebujemy?. *Wiś i Rolnictwo*, 1 (178), 15–32.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M. (2013). *Rachunkowość budżetowa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wiśniewski J.W. (1986). Korelacja i regresja w badaniach zjawisk jakościowych na tle teorii pomiaru. *Przegląd Statystyczny*, 3, 239–248.
- Wojciechowski E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.

- Wójtowicz W. (2002). *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*. W: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego* (s. 15–29). Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010 i w latach 2009–2011, 2012, Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A. (2009a). Developing a model to measure financial condition in local government. *The American Review of Public Administration*, 39 (4), 425–449.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A. (2009b). Evaluating financial performance in local government: Maximizing the benchmarking value. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1), 151–167.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A. (2009c). Developing an alert system for local governments in financial crisis. *Public Money & Management*, 29, 175–181.
- Zajdel M. (2011). Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, LXXXIII, 397–421.
- Zarębski P. (2007). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich a wybrane teorie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. *Folia Universitatis Agriculturae Stetinensis, Oeconomica*, 254 (47), 363–370.
- Zarębski P. (2009). Determinanty rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie woj. zachodniopomorskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XI (4), 372–377.
- Zarębski P. (2015). Typy obszarów wiejskich w Polsce ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamikę przedsiębiorstw. *Wiś i Rolnictwo*, 3 (168), 63–77.
- Zawora J. (2006). *Samodzielność gminy a strategię finansowania jej rozwoju (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego)*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Zawora J. (2012). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 27, 136–147.
- Zawora J. (2015a). Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, XV (5), 388–393.
- Zawora J. (2015b). Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 1–2, 43–54.
- Zdanowicz P. (1977). O niektórych związkach cybernetyki i ogólnej teorii systemów z naukami społecznymi i filozofią. *Studia Filozoficzne*, 5 (138).
- Żabka A., Turek-Radwan M. (2011). Analiza wskaźnikowa dochodów gminy – przegląd stosowanych metod. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej*, 15 (4), 100–116.
- Żółciak T. (2016). *Gminne długi to wina dotacji europejskich? Częściowo*, <http://serwisy-gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/993379,gminne-dlugi-dodatcej-unijne.html> [dostęp: 05.09.2018].

## Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zmianami).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2017, poz. 1911).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2014, poz. 119).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2010 Nr 20, poz. 103).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 września 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania przez jednostki inne niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji skonsolidowanych sprawozdań finansowych grup kapitałowych (Załącznik do obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 marca 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 676).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018, poz. 109).
- Ustawa – Prawo budżetowe (Dz.U. 1984 Nr 56, poz. 283).
- Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983 Nr 41, poz. 185).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014, poz. 849 ze zmianami).
- Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2013, poz. 465 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 163).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2015, poz. 513 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. 2015, poz. 238 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. 2015, poz. 783 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. 1998 Nr 144, poz. 930 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2015, poz. 460).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015, poz. 1774 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 2015, poz. 86).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. 2003 Nr 60, poz. 535 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe (Dz.U. 2015, poz. 128).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. 2018, poz. 395, 398, 650 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015, poz. 2156).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015, poz. 1515).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2015, poz. 196 ze zmianami).

## Aneksy

Aneks 1. Tabela korelacyjna zmiennych empirycznych kondycji finansowej (korelacja Pearsona)

Zmienna	WB1	WB2	WB3	WB4	SF1	SF2	SF3
WB1	1,00	0,60	0,37	0,21	-0,01	0,08	0,49
WB2	0,60	1,00	0,76	0,26	-0,03	0,04	0,08
WB3	0,37	0,76	1,00	0,12	-0,01	0,03	0,02
WB4	0,21	0,26	0,12	1,00	0,22	0,31	0,29
SF1	-0,01	-0,03	-0,01	0,22	1,00	0,60	0,20
SF2	0,08	0,04	0,03	0,31	0,60	1,00	0,53
SF3	0,49	0,08	0,02	0,29	0,20	0,53	1,00
UT1	0,01	0,07	0,07	-0,16	-0,54	-0,71	-0,50
UT2	-0,08	-0,05	-0,06	-0,31	-0,61	-0,79	-0,34
UT3	0,22	0,43	0,44	-0,40	-0,01	-0,05	-0,19
WZ1	0,38	0,18	0,09	0,34	-0,02	0,14	0,59
WZ2	-0,04	-0,13	-0,05	-0,24	0,04	0,18	0,20
WZ3	-0,08	-0,17	-0,05	-0,32	0,13	0,13	0,06
WZ4	-0,01	0,01	0,09	-0,35	-0,26	-0,34	-0,18
SFU1	-0,14	-0,29	-0,25	0,30	-0,06	0,16	0,63
SFU2	0,18	-0,09	-0,08	0,10	0,00	0,02	0,40
SFU3	0,29	-0,07	-0,08	0,16	0,01	0,25	0,80
SFU4	-0,14	-0,12	-0,12	0,29	0,04	0,21	0,56
SFU5	-0,01	0,00	0,02	-0,29	-0,56	-0,39	-0,08

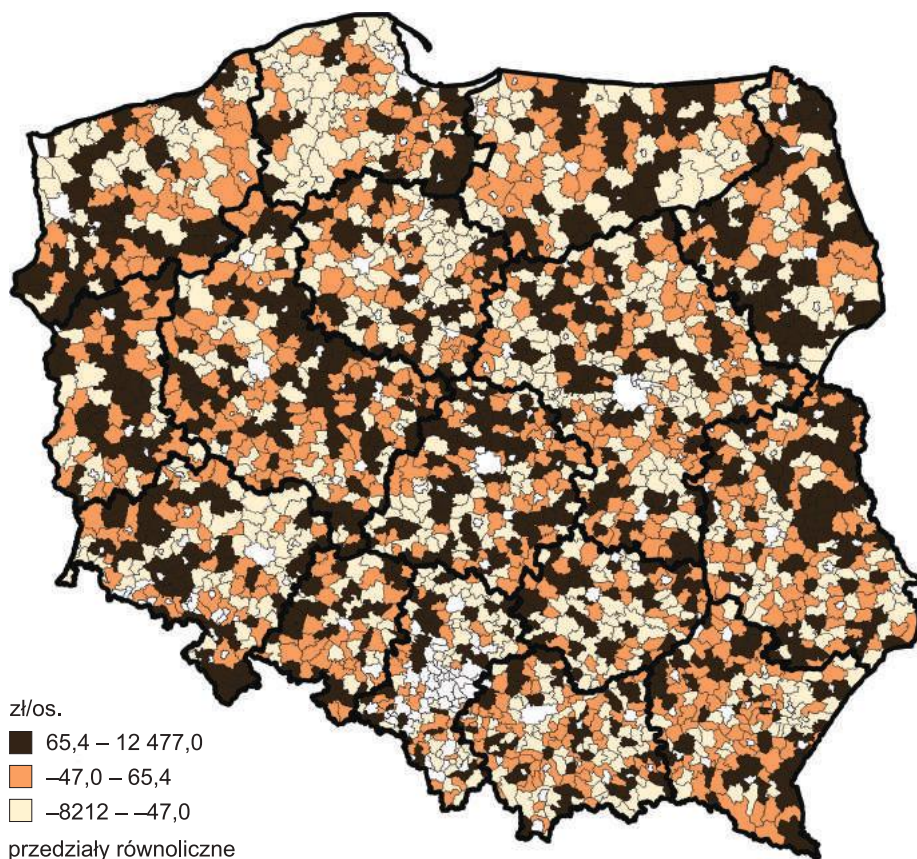


Zmienna	UT1	UT2	UT3	WZ1	WZ2	WZ3	WZ4	SFU1	SFU2	SFU3	SFU4	SFU5
WB1	0,01	-0,08	0,22	0,38	-0,04	-0,08	-0,01	-0,14	0,18	0,29	-0,14	-0,01
WB2	0,07	-0,05	0,43	0,18	-0,13	-0,17	0,01	-0,29	-0,09	-0,07	-0,12	0,00
WB3	0,07	-0,06	0,44	0,09	-0,05	-0,05	0,09	-0,25	-0,08	-0,08	-0,12	0,02
WB4	0,16	-0,31	-0,40	0,34	-0,24	-0,32	-0,35	0,30	0,10	0,16	0,29	-0,29
SF1	-0,54	-0,61	-0,01	-0,02	0,04	0,13	-0,26	-0,06	0,00	0,01	0,04	-0,56
SF2	-0,71	-0,79	-0,05	0,14	0,18	0,13	-0,34	0,16	0,02	0,25	0,21	-0,39
SF3	-0,50	-0,34	-0,19	0,59	0,20	0,06	-0,18	0,63	0,40	0,80	0,56	-0,08
UT1	1,00	0,30	0,30	-0,09	-0,29	-0,23	0,27	-0,33	0,05	-0,30	-0,27	0,13
UT2	0,30	1,00	-0,18	-0,10	-0,02	-0,03	0,34	0,08	-0,22	-0,08	-0,04	0,55
UT3	0,30	-0,18	1,00	-0,12	-0,12	0,00	0,14	-0,70	-0,06	-0,30	-0,41	0,18
WZ1	-0,09	-0,10	-0,12	1,00	-0,14	-0,19	-0,21	0,44	0,21	0,53	0,41	-0,05
WZ2	-0,29	-0,02	-0,12	-0,14	1,00	0,87	0,52	0,17	0,08	0,14	0,11	0,08
WZ3	-0,23	-0,03	0,00	-0,19	0,87	1,00	0,65	0,01	-0,04	0,05	-0,05	0,02
WZ4	0,27	0,34	0,14	-0,21	0,52	0,65	1,00	-0,09	-0,02	-0,06	-0,13	0,23
SFU1	-0,33	0,08	-0,70	0,44	0,17	0,01	-0,09	1,00	0,27	0,70	0,80	-0,03
SFU2	0,05	-0,22	-0,06	0,21	0,08	-0,04	-0,02	0,27	1,00	0,27	0,18	-0,05
SFU3	-0,30	-0,08	-0,30	0,53	0,14	0,05	-0,06	0,70	0,27	1,00	0,54	-0,03
SFU4	-0,27	-0,04	-0,41	0,41	0,11	-0,05	-0,13	0,80	0,18	0,54	1,00	-0,09
SFU5	0,13	0,55	0,18	-0,05	0,08	0,02	0,23	-0,03	-0,05	-0,03	-0,09	1,00

Objaśnienie: opis cech zgodny z aneksem 2.

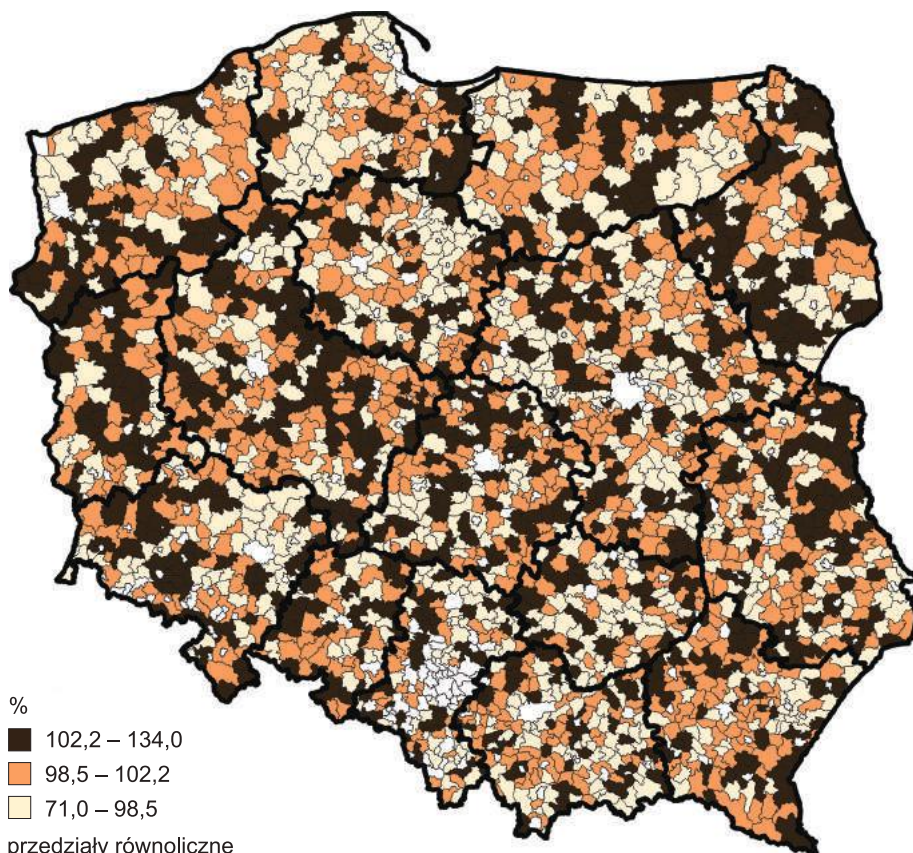
Źródło: obliczenia własne.

## Aneks 2. Rozkład przestrzenny wartości wskaźników empirycznych kondycji finansowej gmin w Polsce



### A.1. Nadwyżka (deficyt) budżetowa *per capita* (WB1)

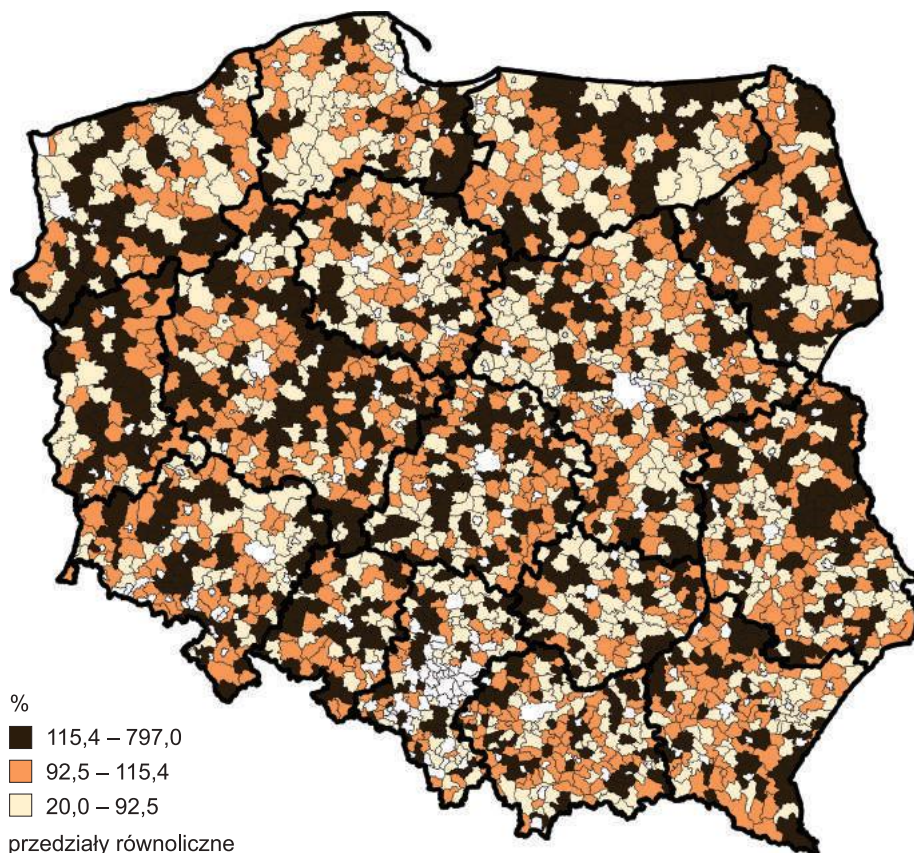
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



A.2. Dochody ogółem w stosunku do wydatków ogółem – wskaźnik równowagi budżetowej (WB2)

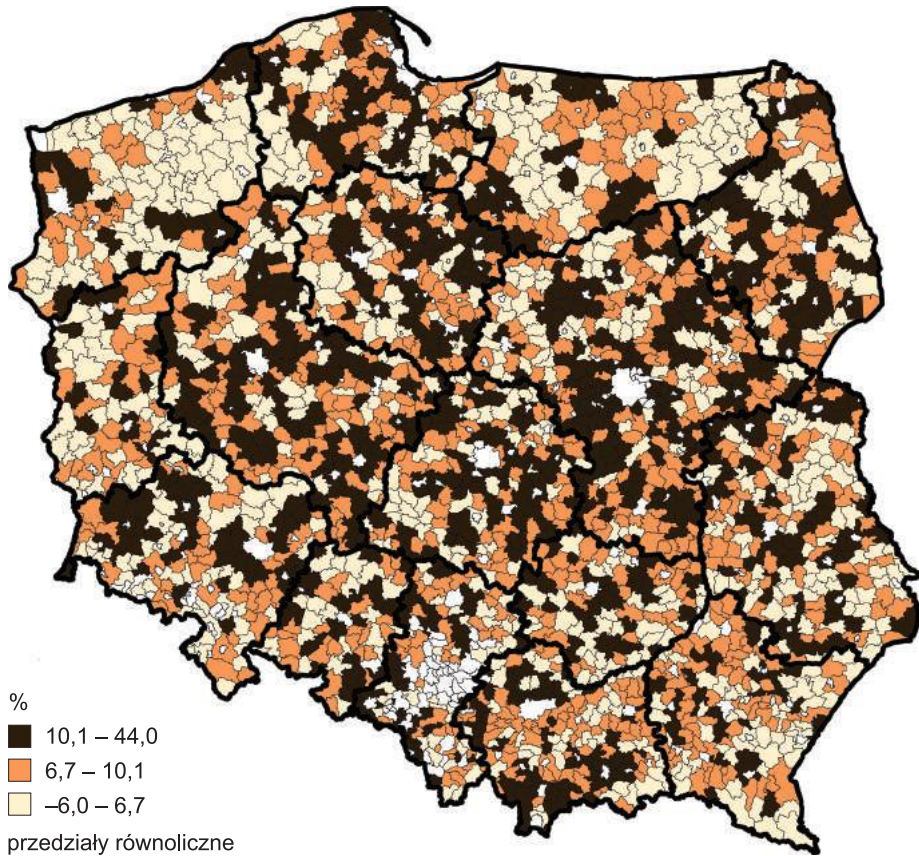
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.





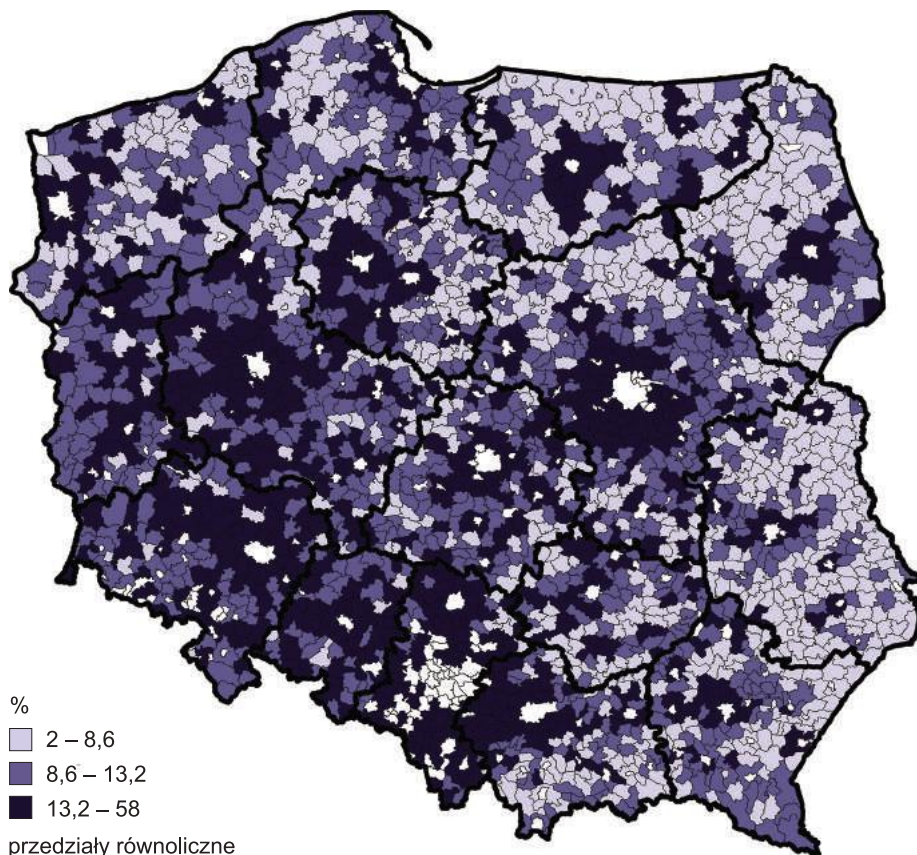
A.3. Dochody majątkowe powiększone o nadwyżkę (deficyt) operacyjną w stosunku do wydatków inwestycyjnych (WB3)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.4. Nadwyżka (deficyt) operacyjna w stosunku do dochodów ogółem (WB4)

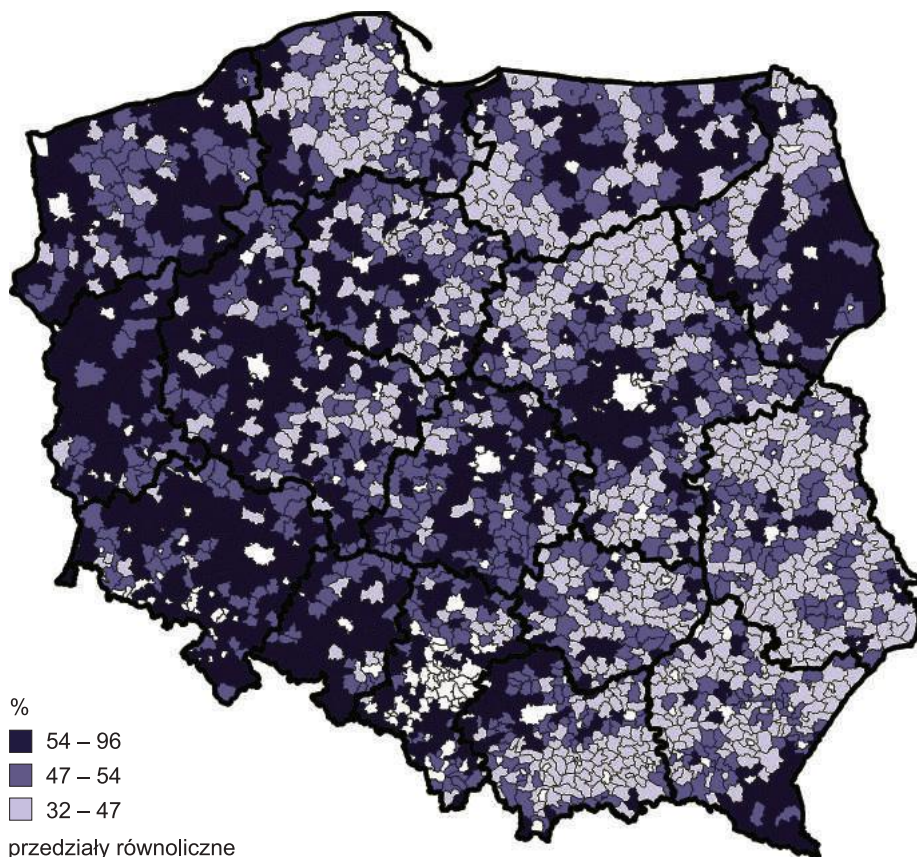
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.5. Dochody z PIT i CIT w dochodach ogółem (SF1)

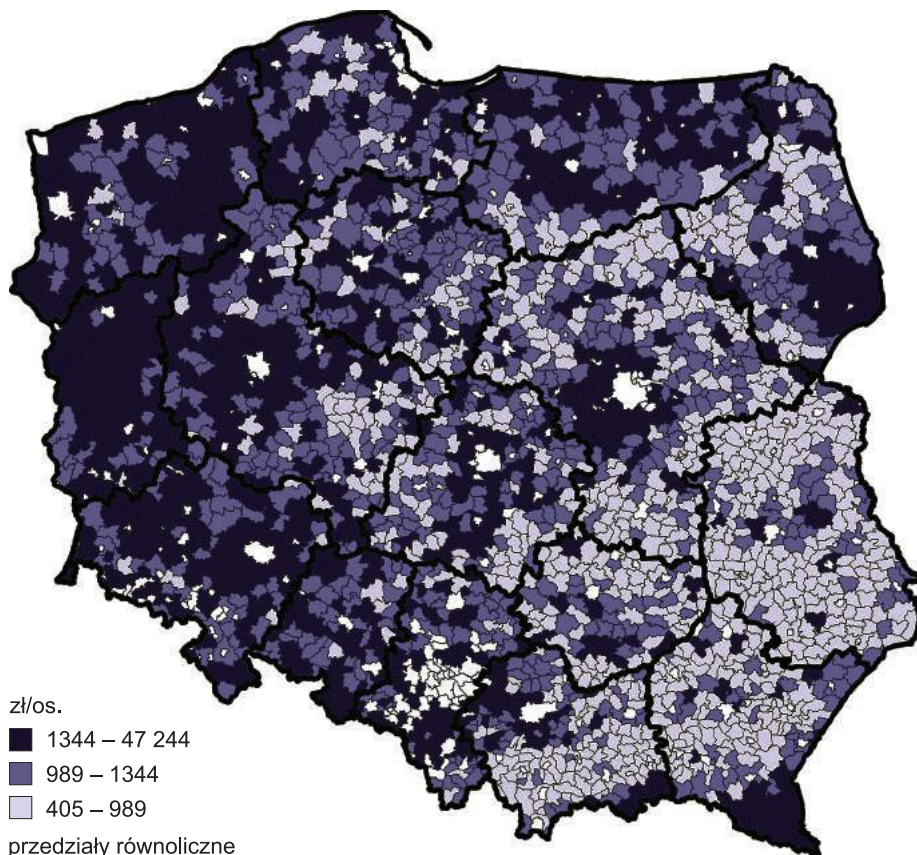
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.





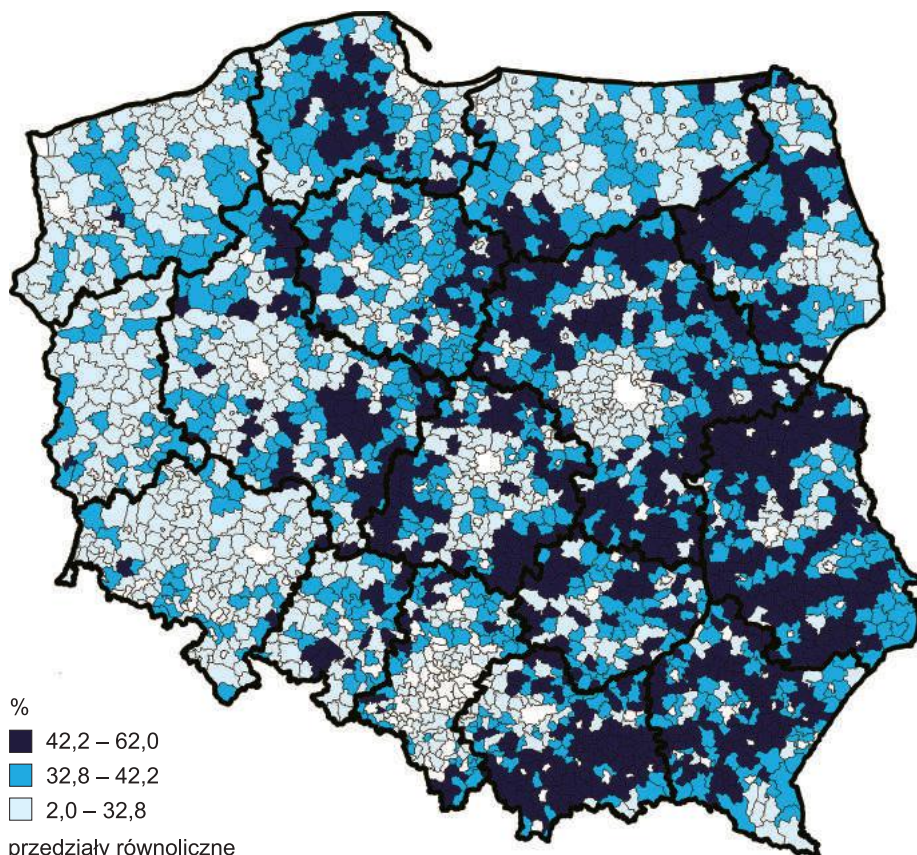
A.6. Udział dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną i pomniejszonych o subwencję oświatową w dochodach ogółem (SF2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.7. Dochody własne *per capita* (SF3)

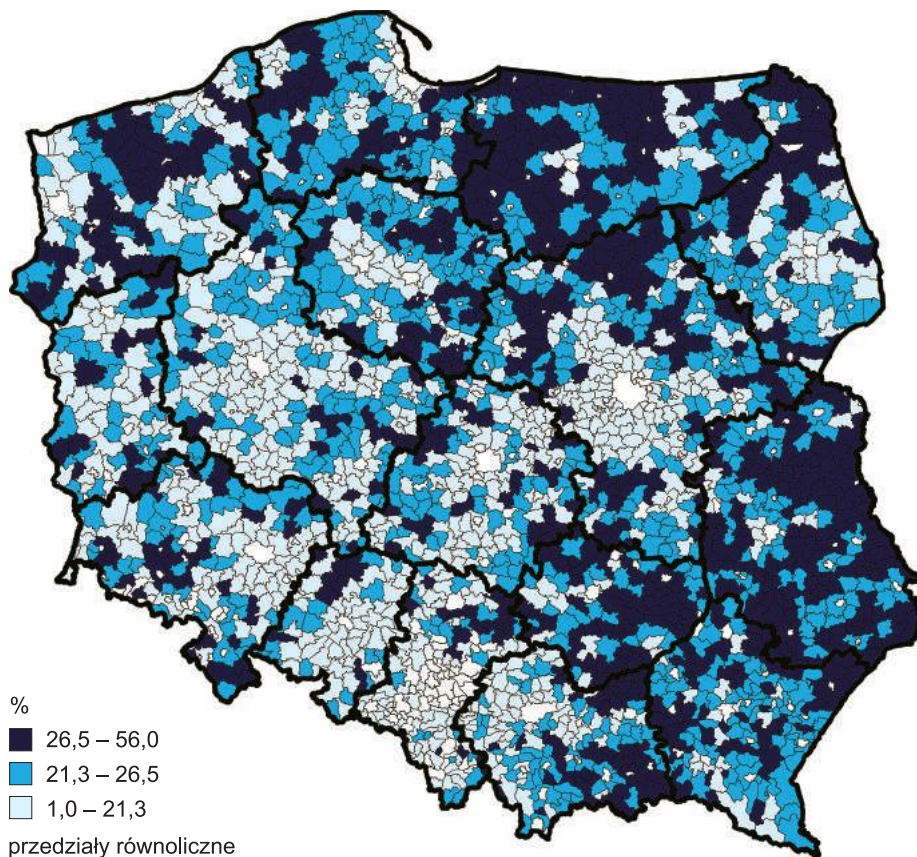
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.8. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem

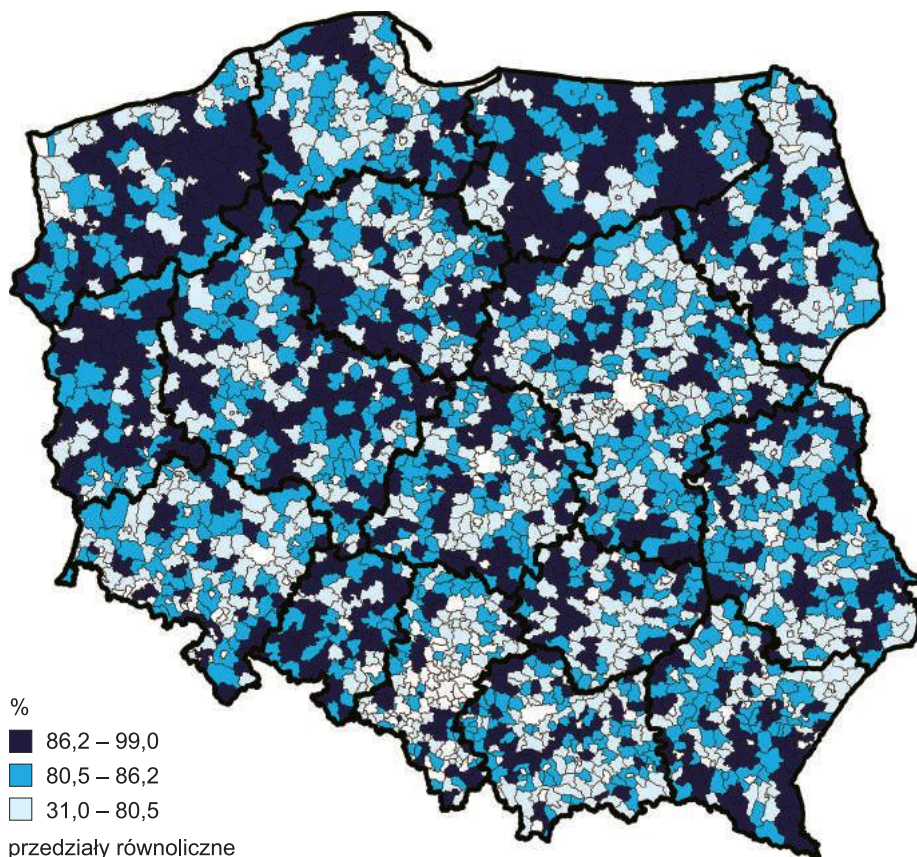
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.





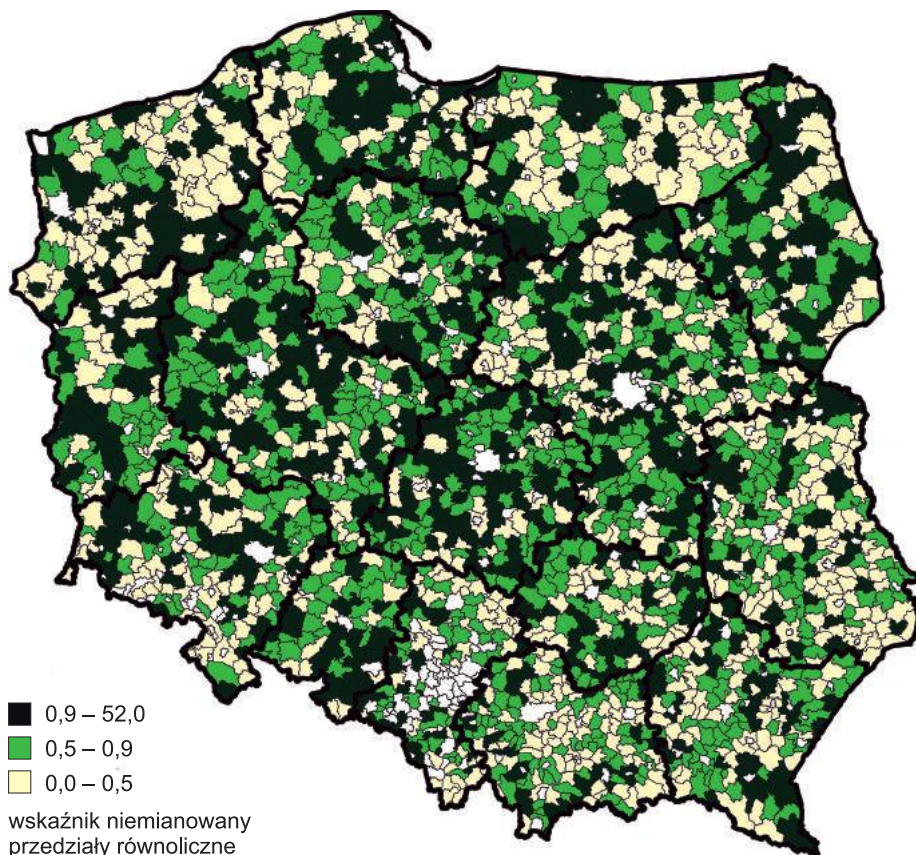
#### A.9. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem (UT2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



A.10. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (UT3)

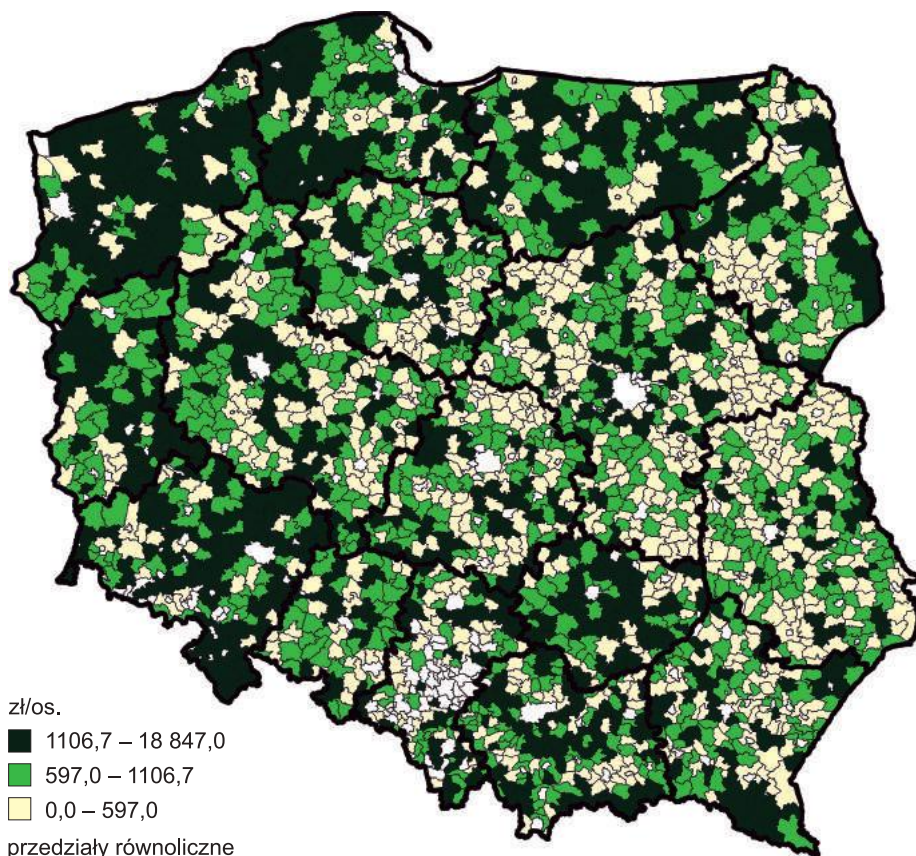
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.11. Wskaźnik natychmiastowej płynności (WZ1)

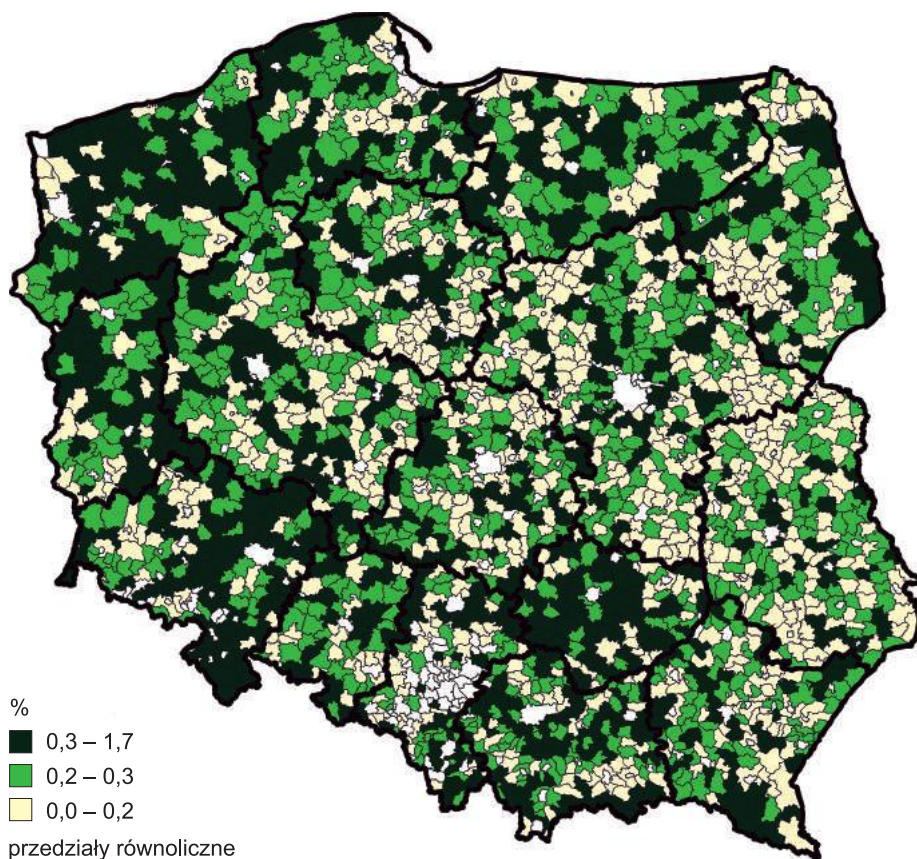
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i RIO, dane za lata 2012–2014.





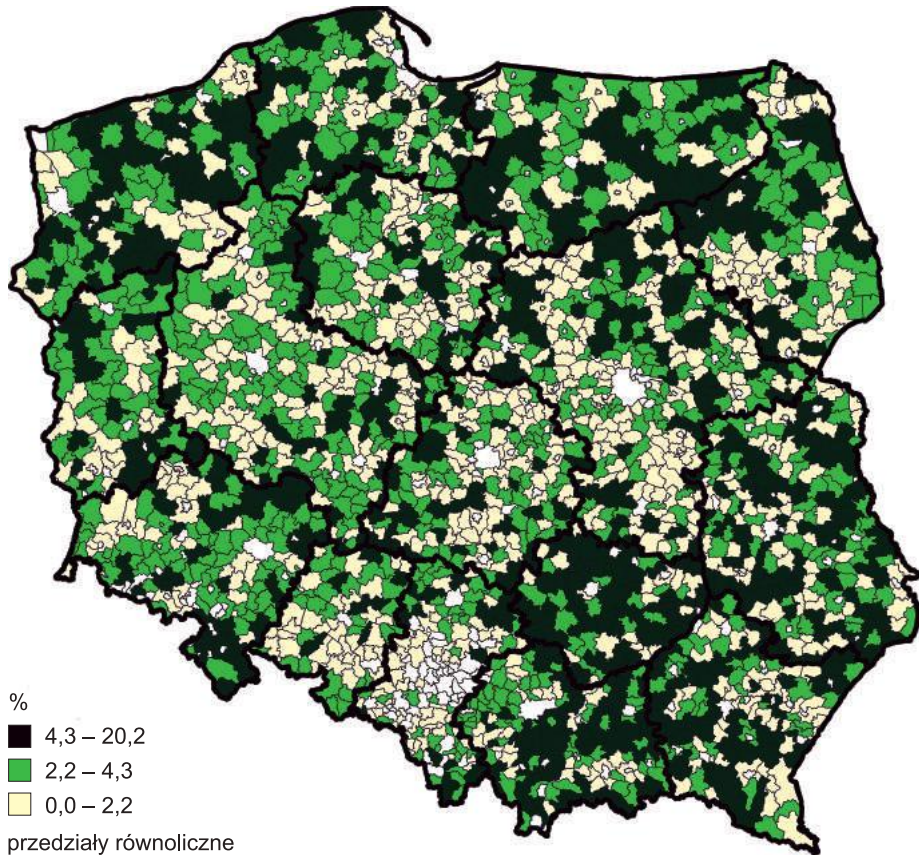
#### A.12. Zobowiązania długoterminowe *per capita* (WZ2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i RIO, dane za lata 2012–2014.



A.13. Zobowiązania długoterminowe w stosunku do dochodów ogółem (WZ3)

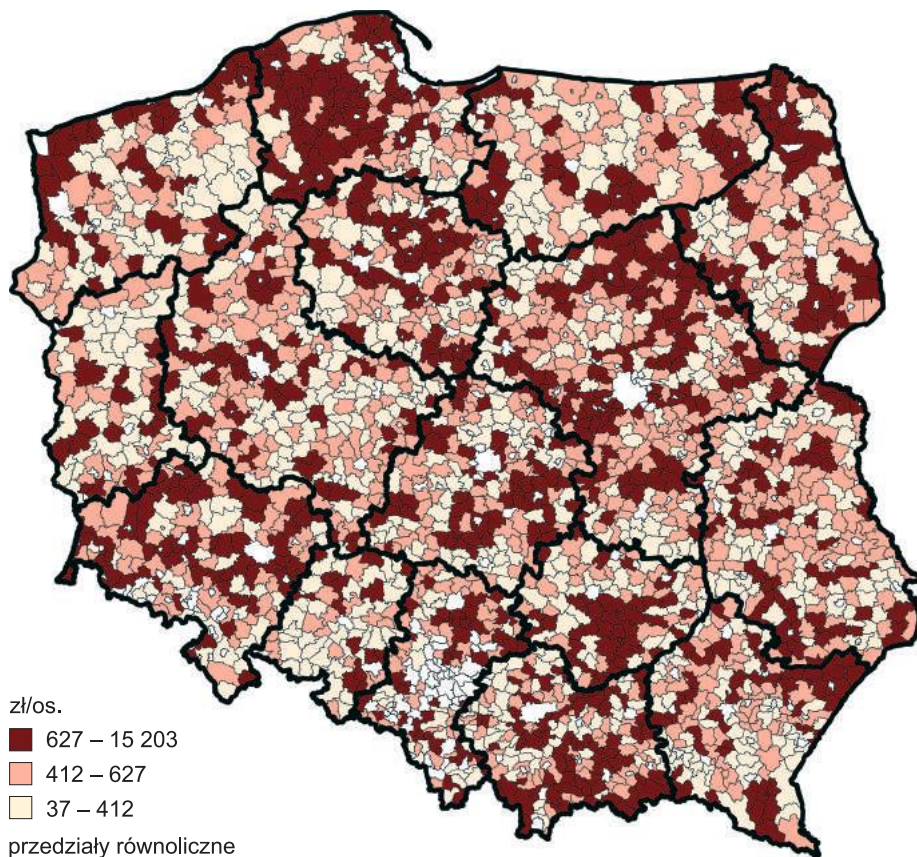
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i RIO, dane za lata 2012–2014.



A.14. Obsługa zadłużenia w stosunku do dochodów własnych (WZ4)

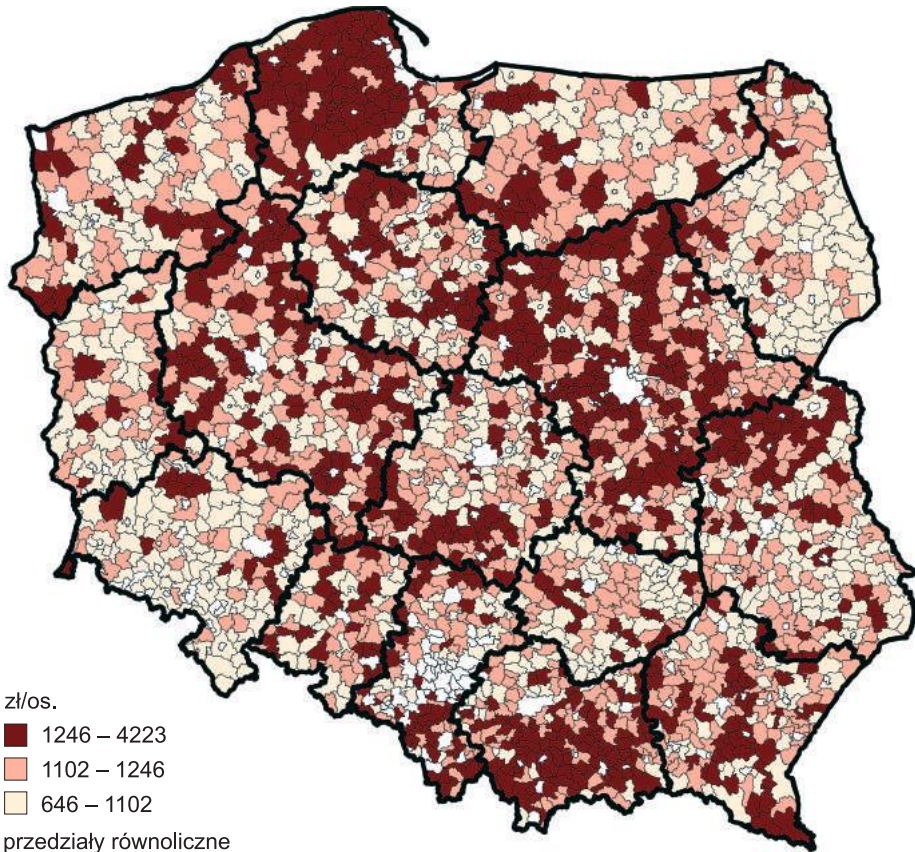
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i RIO, dane za lata 2012–2014.





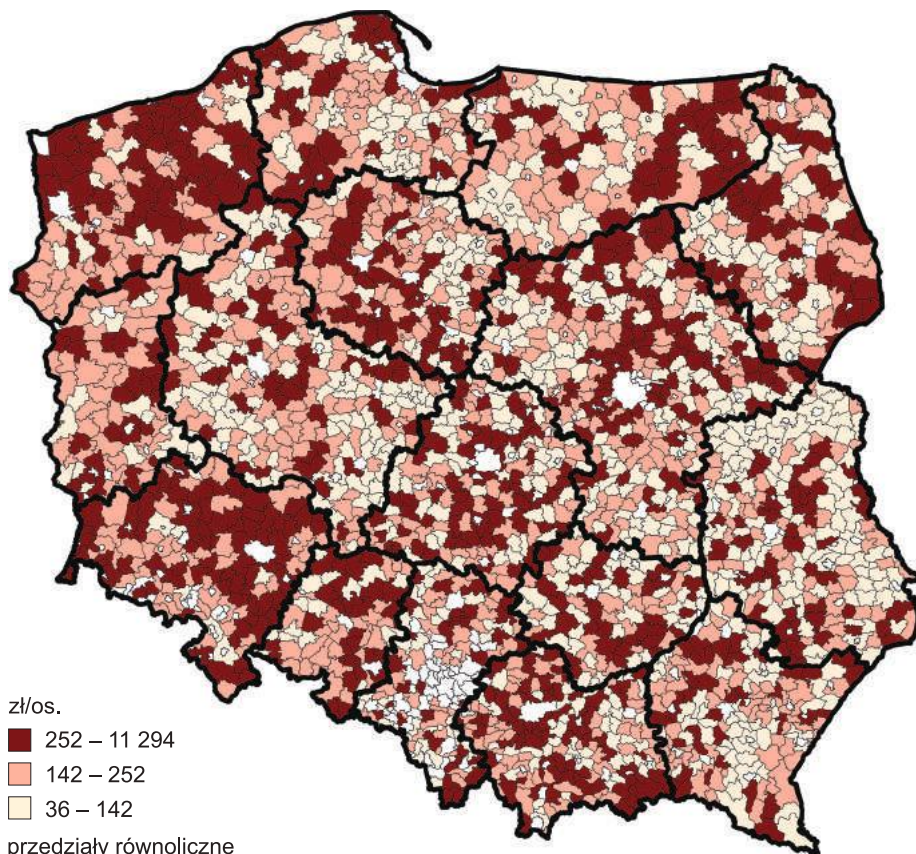
#### A.15. Wydatki majątkowe *per capita* (SFU1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



A.16. Wydatki na oświatę i wychowanie *per capita* (SFU2)

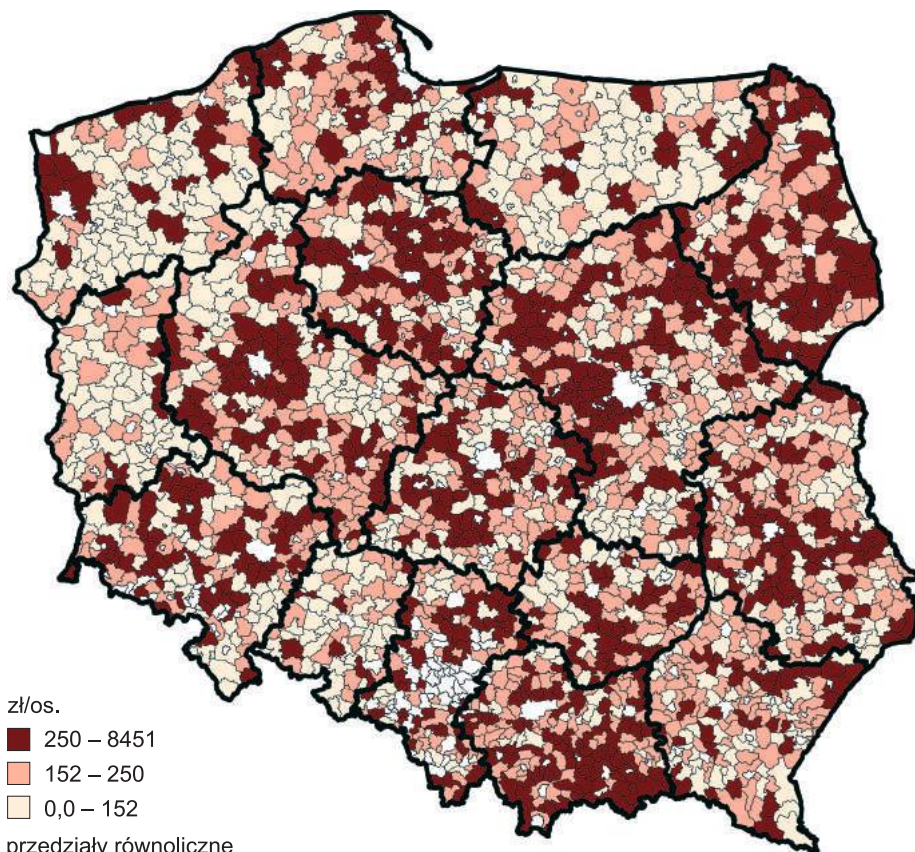
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



A.17. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska ogółem *per capita* (SFU3)

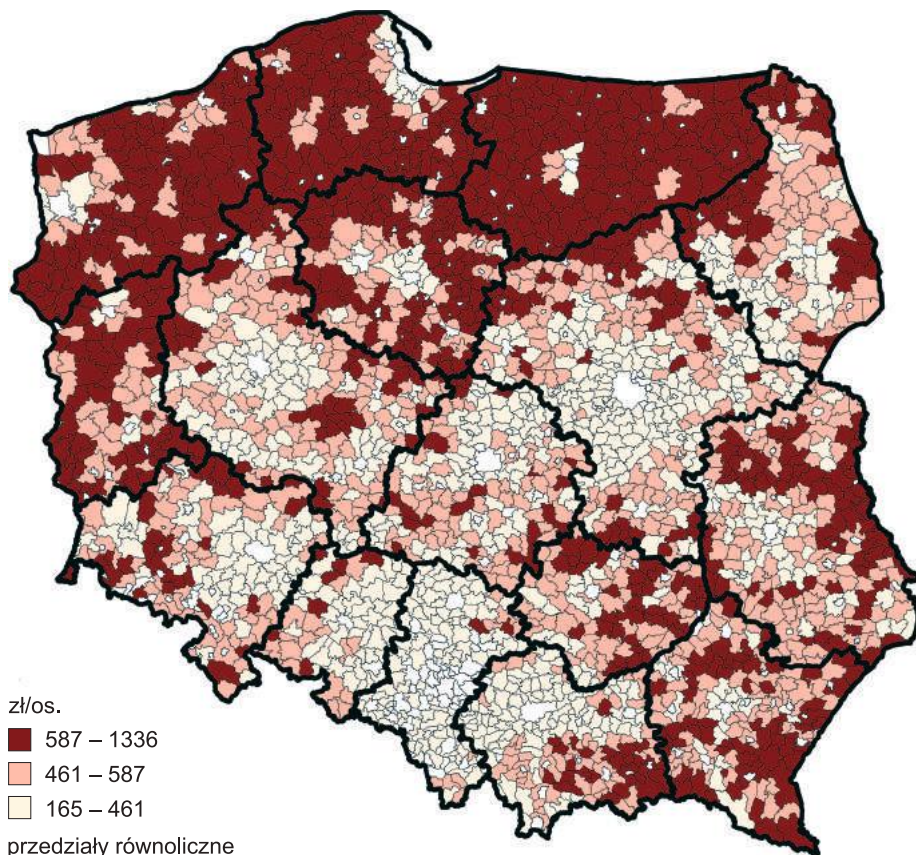
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.





A.18. Wydatki na transport i łączność ogółem *per capita* (SFU4)

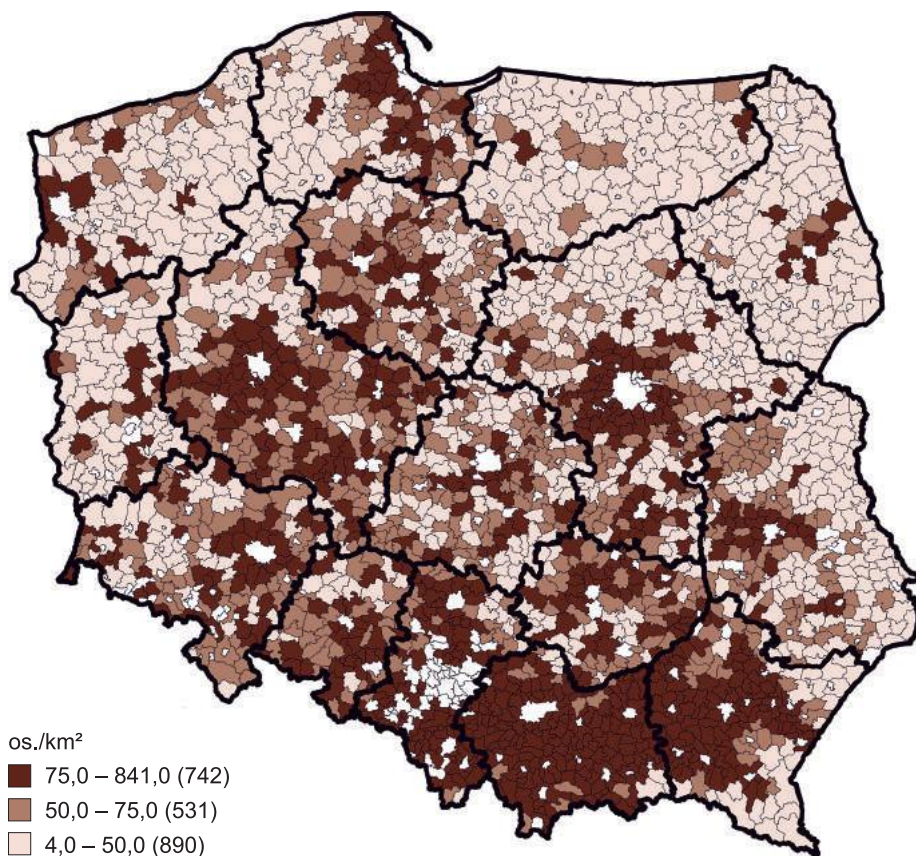
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



A.19. Wydatki na pomoc społeczną *per capita* (SFU5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.

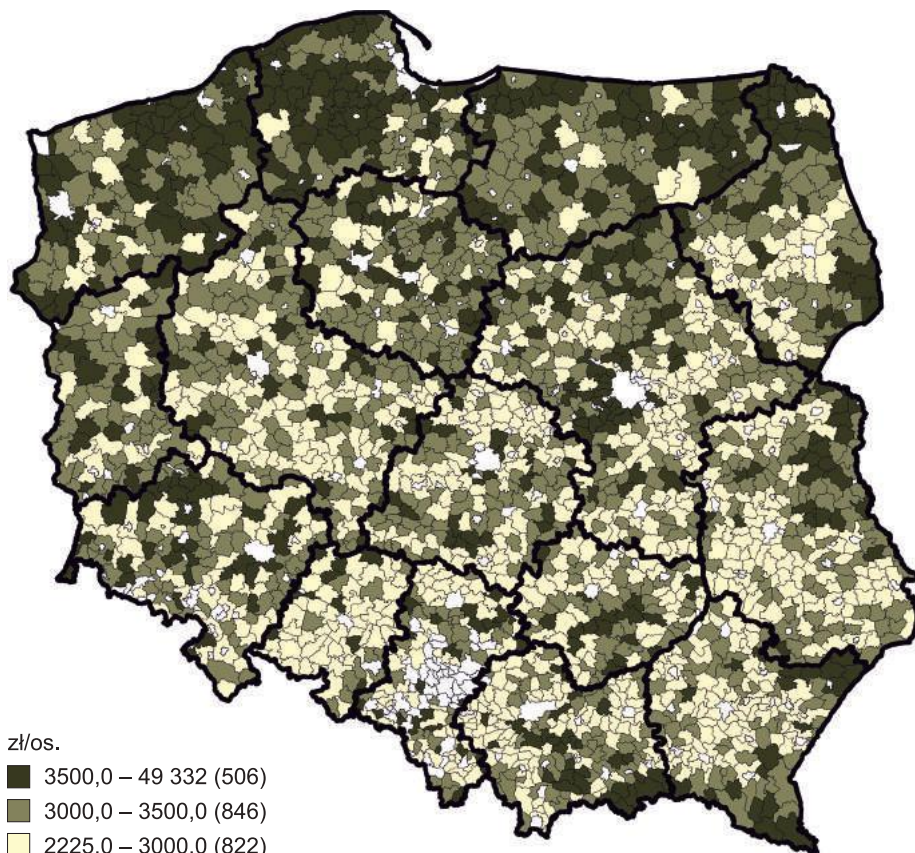
### Aneks 3. Rozkłady przestrzenne wybranych cech społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich



#### A.20. Gęstość zaludnienia

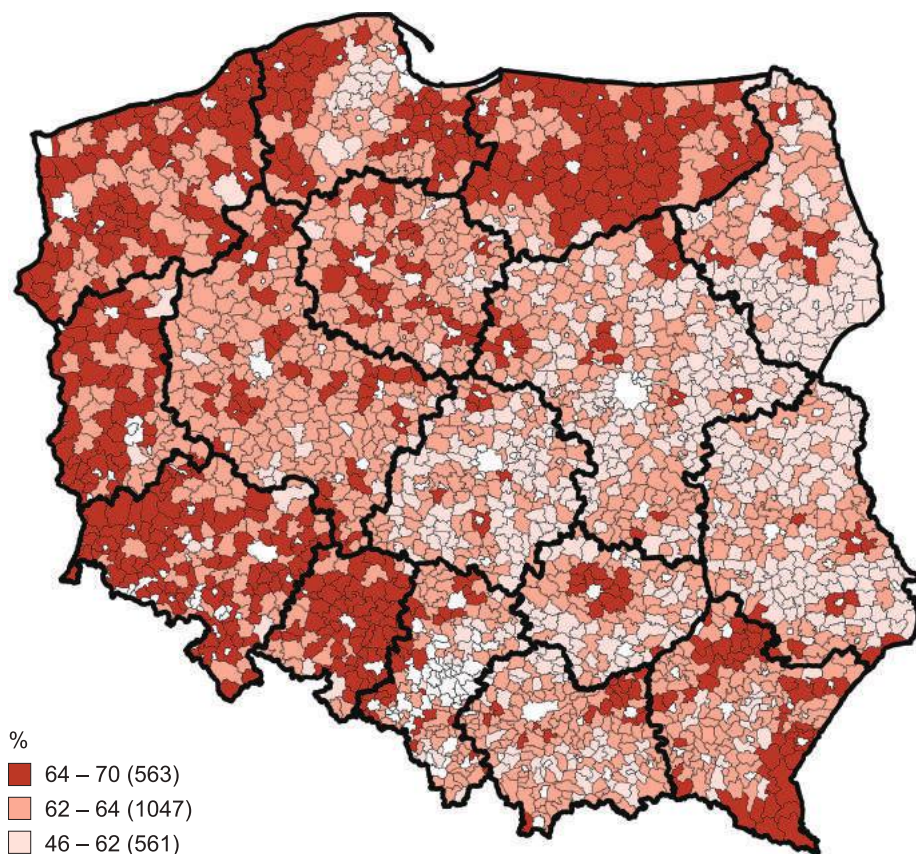
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za rok 2014.





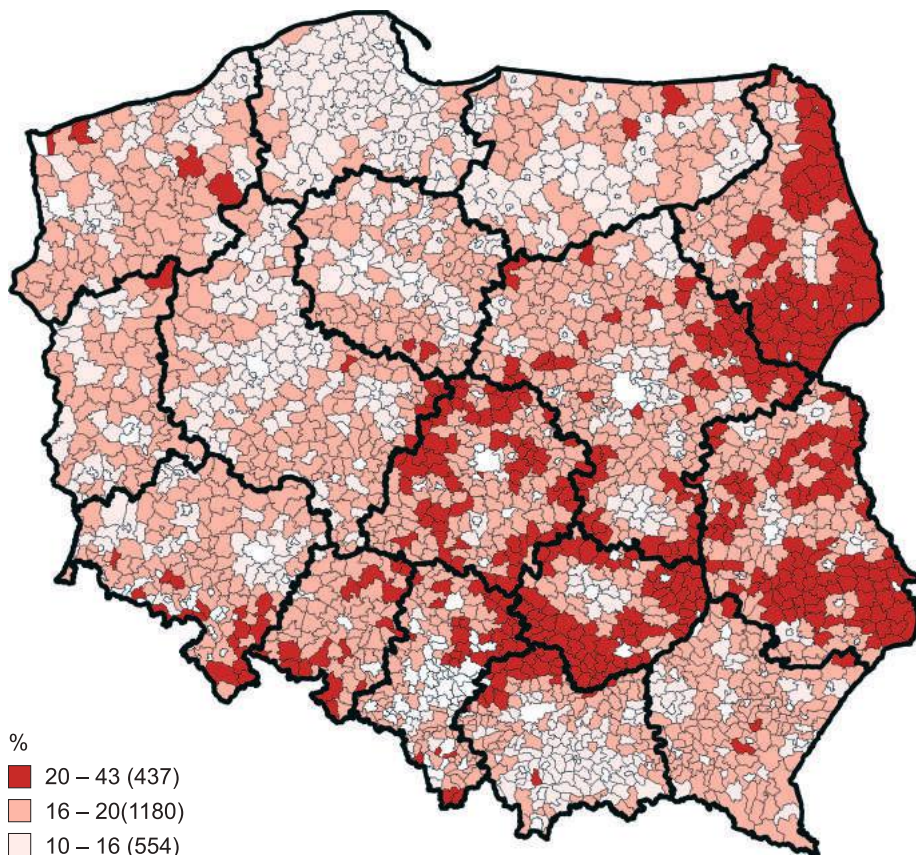
#### A.21. Dochody budżetowe ogółem *per capita*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za lata 2012–2014.



#### A.22. Odsetek ludności w wieku produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za rok 2014.



### A.23. Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, dane za rok 2014.



#### Aneks 4. Statystyki opisowe wskaźników empirycznych kondycji finansowej

Zmienne	N ważnych	Średnia	Mediana	Minimum	Maksimum	Dolny kwartyl	Górny kwartyl	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności
WB1	2172	5,8	11,2	-8211,1	12 476,9	-79,2	89,9	358,3	6159,0
WB2	2172	100,4	100,3	71,9	1 33,9	97,6	103,0	4,6	4,6
WB3	2172	111,8	103,1	20,1	7 96,9	87,9	123,9	44,3	39,7
WB4	2172	8,9	8,2	-5,3	43,2	5,9	11,2	4,6	51,4
SF1	2172	12,3	10,7	2,2	57,9	7,8	15,1	6,3	51,1
SF2	2172	51,6	50,3	32,2	95,8	45,9	56,0	8,1	15,8
SF3	2172	13 22,4	1162,8	405,8	47 243,2	902,5	1472,5	1235,1	93,4
UT1	2172	36,8	37,8	2,3	61,6	29,4	44,6	10,2	27,8
UT2	2172	23,9	23,9	1,9	56,0	19,6	28,1	6,6	27,8
UT3	2172	82,6	83,5	31,2	98,5	78,5	87,7	7,3	8,9
WZ1	2172	0,9	0,6	0,0	51,5	0,4	1,1	1,8	187,6
WZ2	2172	916,4	844,8	0,0	18 846,4	481,7	1260,2	731,2	79,8
WZ3	2172	0,3	0,3	0,0	1,7	0,2	0,4	0,2	62,2
WZ4	2172	3,6	3,2	0,0	20,2	1,8	5,0	2,5	70,0
SFU1	2172	598,3	510,1	37,4	15 202,7	362,3	723,3	516,8	86,4
SFU2	2172	1 190,5	1172,2	646,7	42 22,2	1063,4	1292,9	208,5	17,5
SFU3	2172	256,1	190,6	36,8	11 294,0	122,3	297,6	336,7	131,5
SFU4	2172	240,3	197,7	0,0	8 450,7	130,0	292,6	259,9	108,2
SFU5	2172	535,6	518,6	166,0	13 35,4	430,3	623,7	154,9	28,9

Objaśnienie: opis cech zgodny z aneksem 2.

Źródło: opracowanie własne.

**Aneks 5. Wykaz wskaźników empirycznych wykorzystanych w badaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich**

<b>Charakterystyka demograficzna</b>				
1.1.	Odsetek ludności w wieku produkcyjnym	W	destymulanta	BDL 2009
1.2.	Współczynnik feminizacji w wieku 20–34 lata (liczba kobiet na 100 mężczyzn)	W	stymulanta	BDL 2009
1.3.	Współczynnik dynamiki demograficznej (iloraz urodzeń do zgonów)	W	stymulanta	BDL 2007–2009*
<b>Charakterystyka społeczności lokalnej</b>				
2.4.	Frekwencja wyborcza w wyborach prezydenckich	W	stymulanta	PKW 2010
2.5.	Liczba organizacji pozarolniczych na 10 000 ludności	W	stymulanta	JAWOR/KLON BDL 2008
2.6.	Odsetek ludności z wykształceniem średnim i wyższym wśród ludności dorosłej	W	stymulanta	NSP 2002
2.7.	Klienci pomocy społecznej (udział osób w rodzinach objętych pomocą społeczną w ogóle ludności gminy)	M-W	destymulanta	MPIPS, BDL 2010
<b>Charakterystyka rynku pracy</b>				
3.8.	Natężenie bezrobocia (odsetek bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym)	M-W	destymulanta	BDL 2010
3.9.	Liczba pracujących wyłącznie lub głównie w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	W	destymulanta	PRS 2002
3.10.	Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym)	W	stymulanta	NSP 2002
3.11.	Atrakcyjność migracyjna dla migracji wewnętrznych (iloraz salda do obrotu migracyjnego)	W	stymulanta	BDL 2007–2009
<b>Dezagrarnizacja</b>				
4.12.	Odsetek gospodarstw domowych utrzymujących się głównie z pracy poza rolnictwem	W	stymulanta	PSR 2002
4.13.	Odsetek indywidualnych gospodarstw rolnych	W	stymulanta	PSR 2002

4.14.	Odsetek podmiotów gospodarczych pozarolniczych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych (suma podmiotów z REGON i gospodarstw indywidualnych wg ARIMR)	W	stymulanta	BDL, ARIMR 2004–2006
<b>Charakterystyka sektora rolniczego</b>				
5.15.	Odsetek gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha produkujących głównie na rynek	W	stymulanta	PSR 2002
5.16.	Wskaźnik zatrudnienia najemnego w rolnictwie (odsetek pracujących najemnie w rolnictwie w ogóle pracujących w rolnictwie)	W	stymulanta	NSP 2002
5.17.	Odsetek gospodarstw kierowanych przez osoby z co najmniej średnim wykształceniem rolniczym	W	stymulanta	PSR 2002
5.18.	Średni obszar gospodarstwa indywidualnego powyżej 1 ha użytków rolnych (w ha)	W	stymulanta	PSR 2010
5.19.	Wskaźnik absorpcji działań PROW (kwota dotacji PROW, całość bez grup produkcyjnych i pomocy technicznej na 1 ha użytków rolnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych)	M-W	stymulanta	ARIMR 2004–2006*, PSR 2002
<b>Charakterystyka sektora pozarolniczego</b>				
6.20.	Współczynnik przedsiębiorczości (liczba zarejestrowanych podmiotów w REGON, sektor prywatny na 1000 osób w wieku produkcyjnym)	M-W	stymulanta	BDL 2009
6.21.	Odsetek podmiotów świadczących usługi publiczne (suma podmiotów sektora publicznego i prywatnego z sekcji O, P, Q, R w stosunku do ogólnej liczby podmiotów)	M-W	destymulanta	BDL 2009
6.22.	Odsetek zatrudnionych w usługach publicznych wśród zatrudnionych poza rolnictwem	W	destymulanta	NSP 2002
6.23.	Udział gospodarstw domowych utrzymujących się z pracy na rachunek własny poza rolnictwem na 1000 osób w wieku produkcyjnym	W	stymulanta	NSP 2002

Objaśnienia: W – gminy wiejskie i obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich; M-W – gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie.

Źródła danych: BDL – Bank Danych Lokalnych; NSP – Narodowy Spis Powszechny, PSR – Powszechny Spis Rolny; PKW – Państwowa Komisja Wyborcza; ARIMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

\* Współczynnik obliczane na podstawie średnich trzyletnich.

Źródło: wyniki projektu badawczego NCN Nr N114 207634: *Determinanty zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Problem realizacji polityki spójności w skali regionalnej a spójność czy polaryzacja wewnątrzregionalnych układów lokalnych. Regionalne centra rozwoju a kształtowanie się obszarów peryferyjnych w koncepcji rozwoju regionalnego polityki spójności.*

**Aneks 6. Tabela korelacyjna zmiennych empirycznych  
poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (korelacja Pearsona)**

Cechy	1.1.	1.2.	1.3.	2.4.	2.5.	2.6.	2.7.	3.8.	3.9.	3.10.	3.11.
1.1.	1,00	-0,34	-0,75	0,03	0,23	-0,16	0,02	0,01	0,31	0,45	-0,32
1.2.	-0,34	1,00	0,27	0,10	-0,12	0,29	-0,28	-0,27	0,00	-0,17	0,47
1.3.	-0,75	0,27	1,00	0,10	-0,21	0,04	0,02	-0,06	-0,15	-0,27	0,21
2.4.	0,03	0,10	0,10	1,00	-0,01	0,41	-0,28	-0,30	0,30	0,39	0,32
2.5.	0,23	-0,12	-0,21	-0,01	1,00	-0,03	0,08	-0,01	0,00	0,13	-0,14
2.6.	-0,16	0,29	0,04	0,41	-0,03	1,00	-0,33	-0,23	-0,06	-0,04	0,50
2.7.	0,02	-0,28	0,02	-0,28	0,08	-0,33	1,00	0,53	-0,04	-0,15	-0,45
3.8.	0,01	-0,27	-0,06	-0,30	-0,01	-0,23	0,53	1,00	-0,12	-0,37	-0,43
3.9.	0,31	0,00	-0,15	0,30	0,00	-0,06	-0,04	-0,12	1,00	0,59	-0,06
3.10.	0,45	-0,17	-0,27	0,39	0,13	-0,04	-0,15	-0,37	0,59	1,00	-0,03
3.11.	-0,32	0,47	0,21	0,32	-0,14	0,50	-0,45	-0,43	-0,06	-0,03	1,00
4.12.	-0,59	0,49	0,45	0,34	-0,20	0,58	-0,37	-0,34	-0,17	-0,25	0,66
4.13.	-0,42	0,26	0,33	0,23	-0,03	0,34	-0,19	-0,21	-0,21	-0,12	0,44
4.14.	-0,50	0,37	0,33	0,08	-0,19	0,43	-0,33	-0,16	-0,49	-0,49	0,48
5.15.	0,17	-0,24	-0,13	-0,26	0,12	-0,39	0,10	-0,05	0,11	0,45	-0,35
5.16.	-0,47	0,16	0,30	-0,25	-0,04	0,17	-0,03	0,04	-0,64	-0,59	0,15
5.17.	-0,07	-0,12	0,02	-0,25	0,10	-0,08	0,06	-0,04	-0,10	0,14	-0,20
5.18.	-0,24	-0,18	0,18	-0,44	0,00	-0,31	0,25	0,23	-0,54	-0,29	-0,30
5.19.	-0,13	-0,16	0,16	-0,24	0,11	-0,32	0,23	0,12	-0,14	0,04	-0,27
6.20.	-0,30	0,23	0,19	0,34	-0,03	0,46	-0,30	-0,20	-0,27	-0,11	0,44
6.21.	0,37	-0,20	-0,23	-0,16	0,39	-0,18	0,18	0,08	0,11	0,14	-0,32
6.22.	0,37	-0,30	-0,30	-0,10	0,23	0,00	0,33	0,32	0,07	0,06	-0,39
6.23.	-0,35	0,33	0,26	0,39	-0,07	0,52	-0,30	-0,32	-0,16	-0,06	0,56

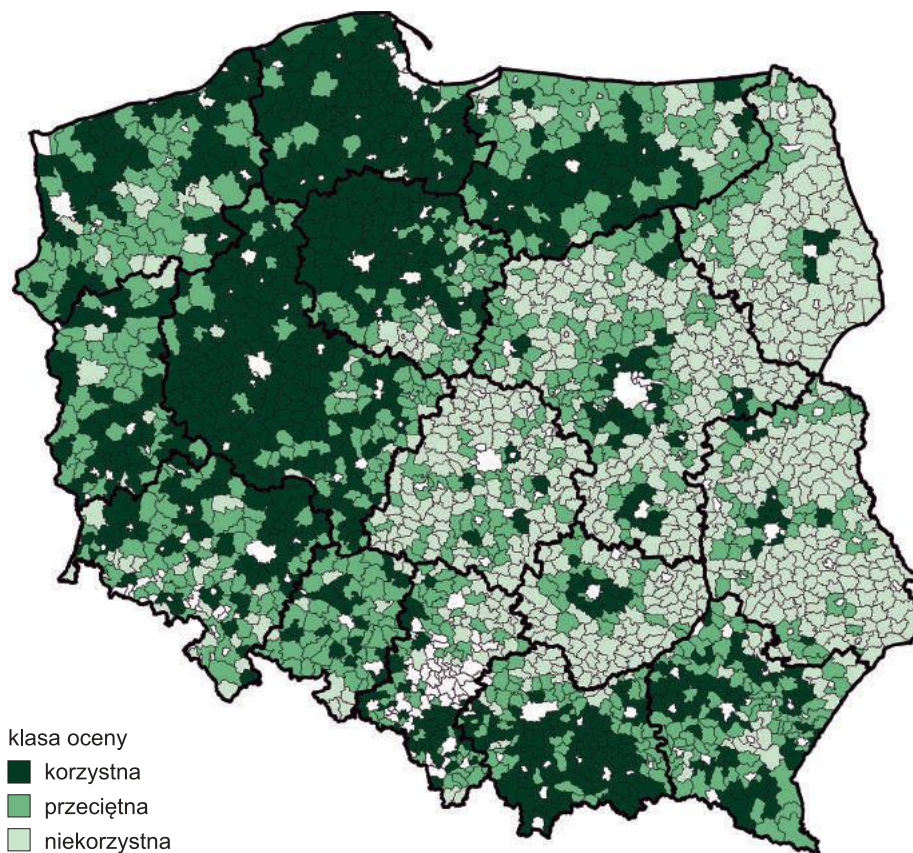
Cechy	4.12.	4.13.	4.14.	5.15.	5.16.	5.17.	5.18.	5.19.	6.20.	6.21.	6.22.	6.23.
1.1.	-0,59	-0,42	-0,50	0,17	-0,47	-0,07	-0,24	-0,13	-0,30	0,37	0,37	-0,35
1.2.	0,49	0,26	0,37	-0,24	0,16	-0,12	-0,18	-0,16	0,23	-0,20	-0,30	0,33
1.3.	0,45	0,33	0,33	-0,13	0,30	0,02	0,18	0,16	0,19	-0,23	-0,30	0,26
2.4.	0,34	0,23	0,08	-0,26	-0,25	-0,25	-0,44	-0,24	0,34	-0,16	-0,10	0,39
2.5.	-0,20	-0,03	-0,19	0,12	-0,04	0,10	0,00	0,11	-0,03	0,39	0,23	-0,07
2.6.	0,58	0,34	0,43	-0,39	0,17	-0,08	-0,31	-0,32	0,46	-0,18	0,00	0,52
2.7.	-0,37	-0,19	-0,33	0,10	-0,03	0,06	0,25	0,23	-0,30	0,18	0,33	-0,30
3.8.	-0,34	-0,21	-0,16	-0,05	0,04	-0,04	0,23	0,12	-0,20	0,08	0,32	-0,32
3.9.	-0,17	-0,21	-0,49	0,11	-0,64	-0,10	-0,54	-0,14	-0,27	0,11	0,07	-0,16
3.10.	-0,25	-0,12	-0,49	0,45	-0,59	0,14	-0,29	0,04	-0,11	0,14	0,06	-0,06
3.11.	0,66	0,44	0,48	-0,35	0,15	-0,20	-0,30	-0,27	0,44	-0,32	-0,39	0,56
4.12.	1,00	0,47	0,61	-0,59	0,33	-0,33	-0,29	-0,27	0,47	-0,40	-0,48	0,64
4.13.	0,47	1,00	0,48	-0,19	0,33	0,00	0,02	0,01	0,62	-0,38	-0,24	0,62
4.14.	0,61	0,48	1,00	-0,39	0,63	-0,10	0,10	-0,15	0,72	-0,44	-0,38	0,52
5.15.	-0,59	-0,19	-0,39	1,00	-0,22	0,69	0,47	0,45	-0,19	0,22	0,17	-0,34
5.16.	0,33	0,33	0,63	-0,22	1,00	0,08	0,39	0,15	0,36	-0,21	-0,12	0,27
5.17.	-0,33	0,00	-0,10	0,69	0,08	1,00	0,51	0,37	-0,02	0,17	0,13	-0,18
5.18.	-0,29	0,02	0,10	0,47	0,39	0,51	1,00	0,36	0,02	0,07	0,12	-0,16
5.19.	-0,27	0,01	-0,15	0,45	0,15	0,37	0,36	1,00	-0,03	0,07	0,09	-0,18
6.20.	0,47	0,62	0,72	-0,19	0,36	-0,02	0,02	-0,03	1,00	-0,50	-0,26	0,65
6.21.	-0,40	-0,38	-0,44	0,22	-0,21	0,17	0,07	0,07	-0,50	1,00	0,44	-0,41
6.22.	-0,48	-0,24	-0,38	0,17	-0,12	0,13	0,12	0,09	-0,26	0,44	1,00	-0,29
6.23.	0,64	0,62	0,52	-0,34	0,27	-0,18	-0,16	-0,18	0,65	-0,41	-0,29	1,00

Objaśnienia: opis cech jest zgodny z aneksem 5.

Źródło: jak w aneksie 5.

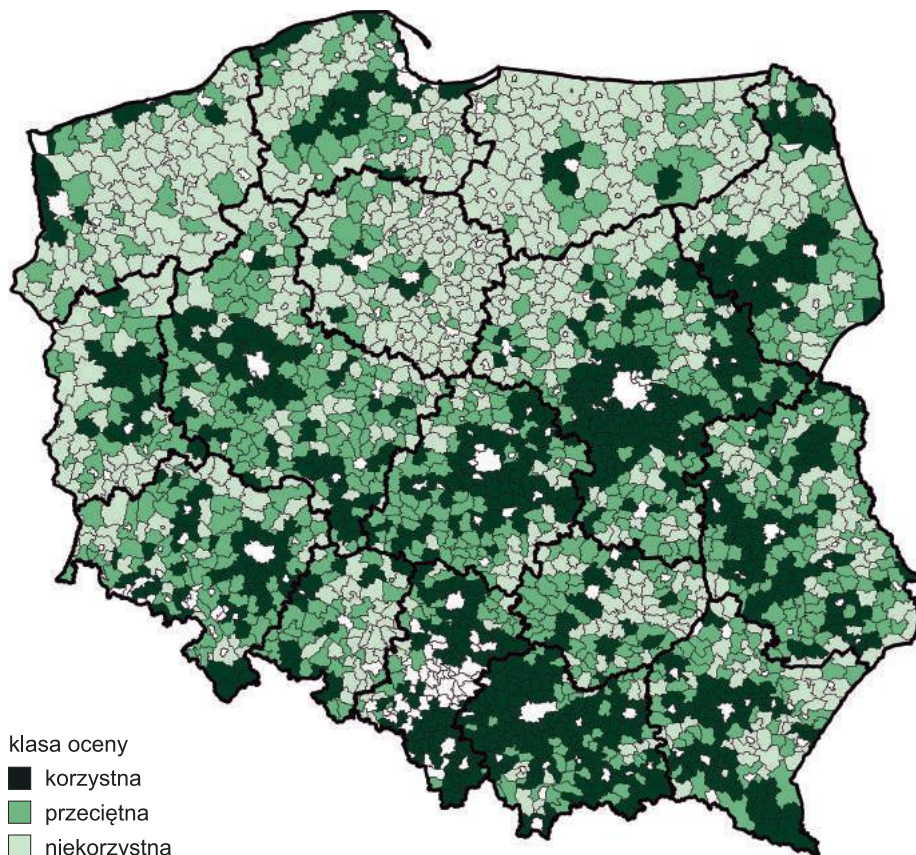


### Aneks 7. Rozkłady przestrzenne miar syntetycznych składowych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich



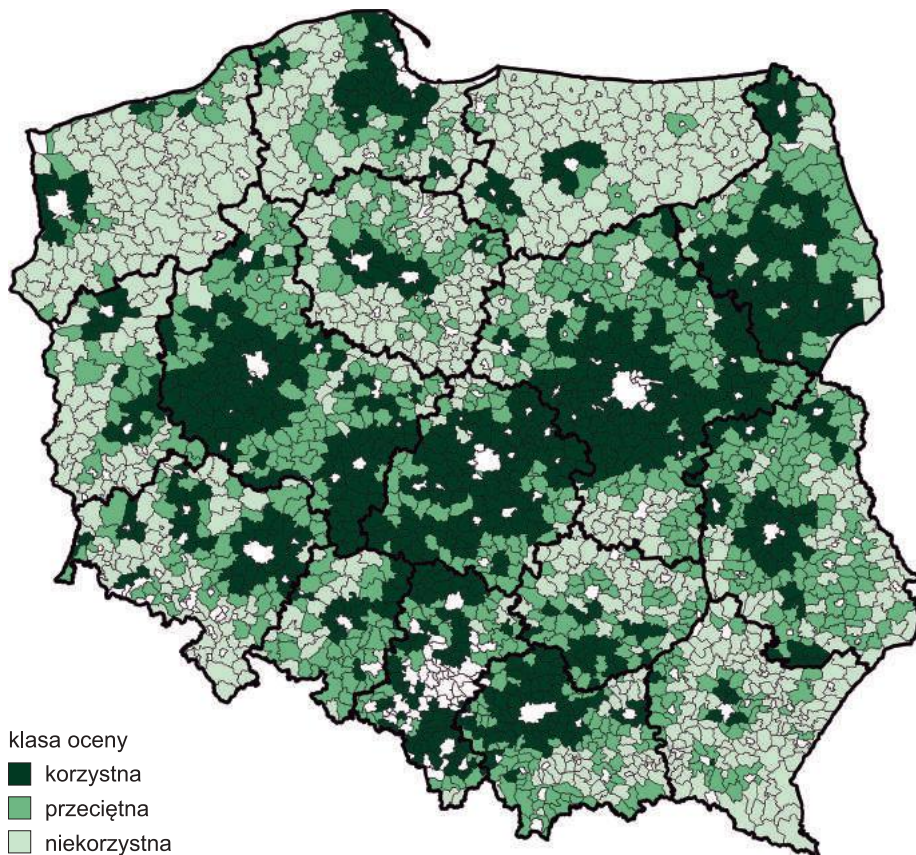
A.24. Miara syntetyczna w zakresie charakterystyki demograficznej

Źródło: opracowanie własne.



A.25. Miara syntetyczna w zakresie charakterystyki społecznej

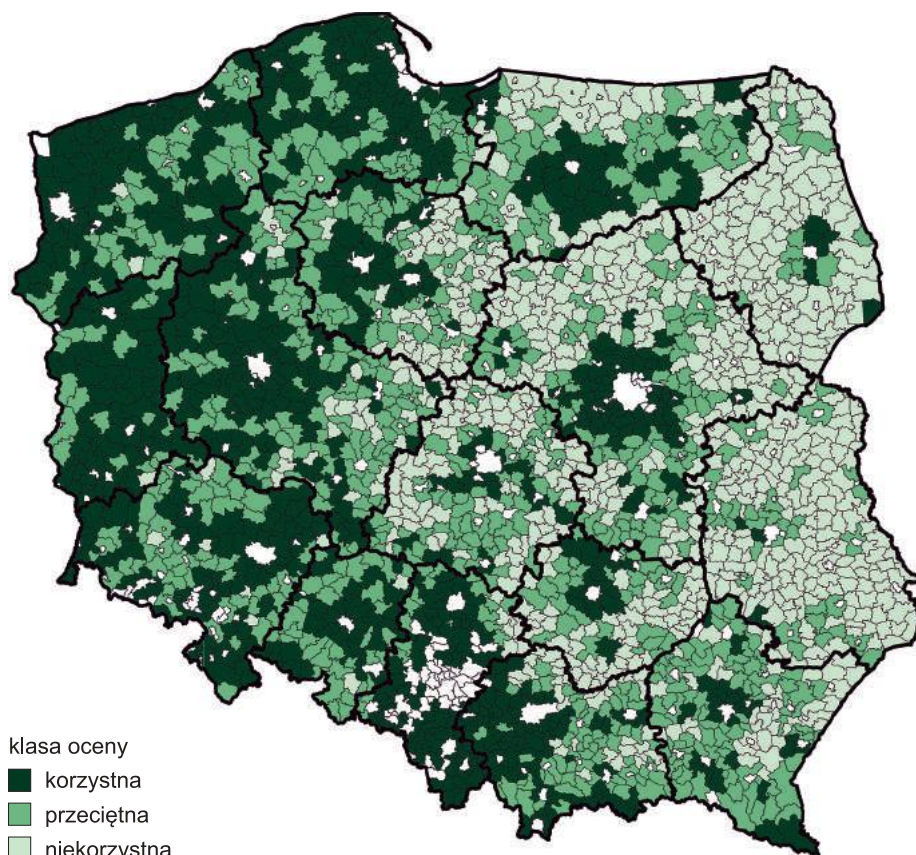
Źródło: opracowanie własne.



A.26. Miara syntetyczna w zakresie charakterystyki rynku pracy

Źródło: opracowanie własne.





klasa oceny

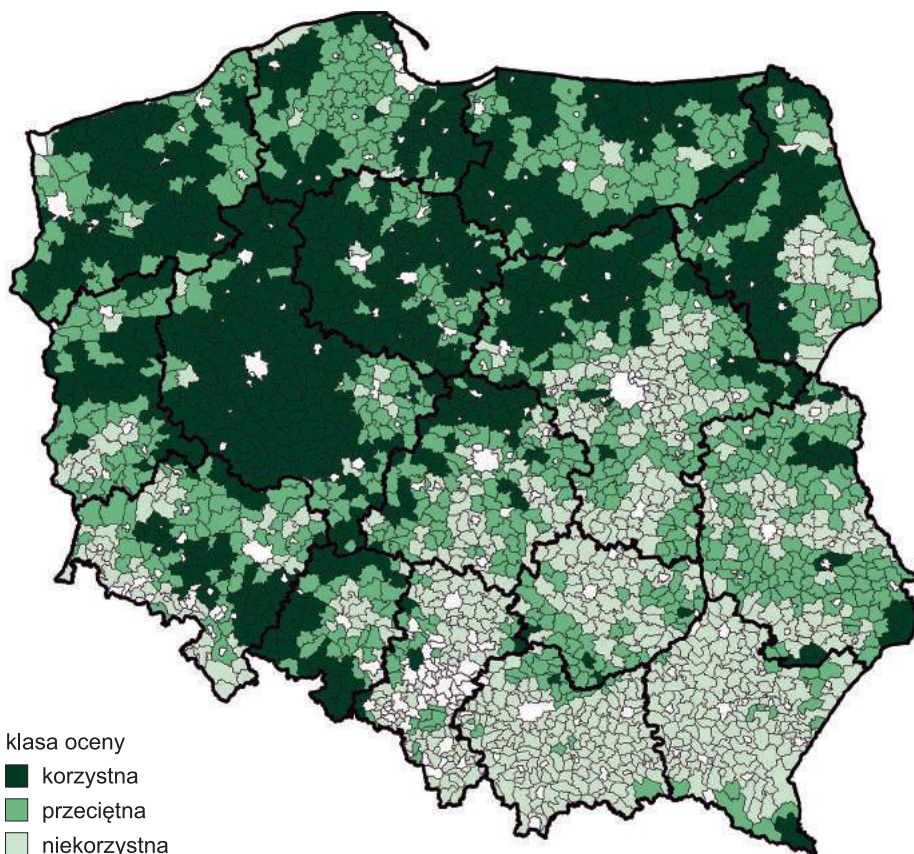
■ korzystna

■ przeciętna

■ niekorzystna

A.27. Miara syntetyczna w zakresie dezagraryzacji lokalnej gospodarki

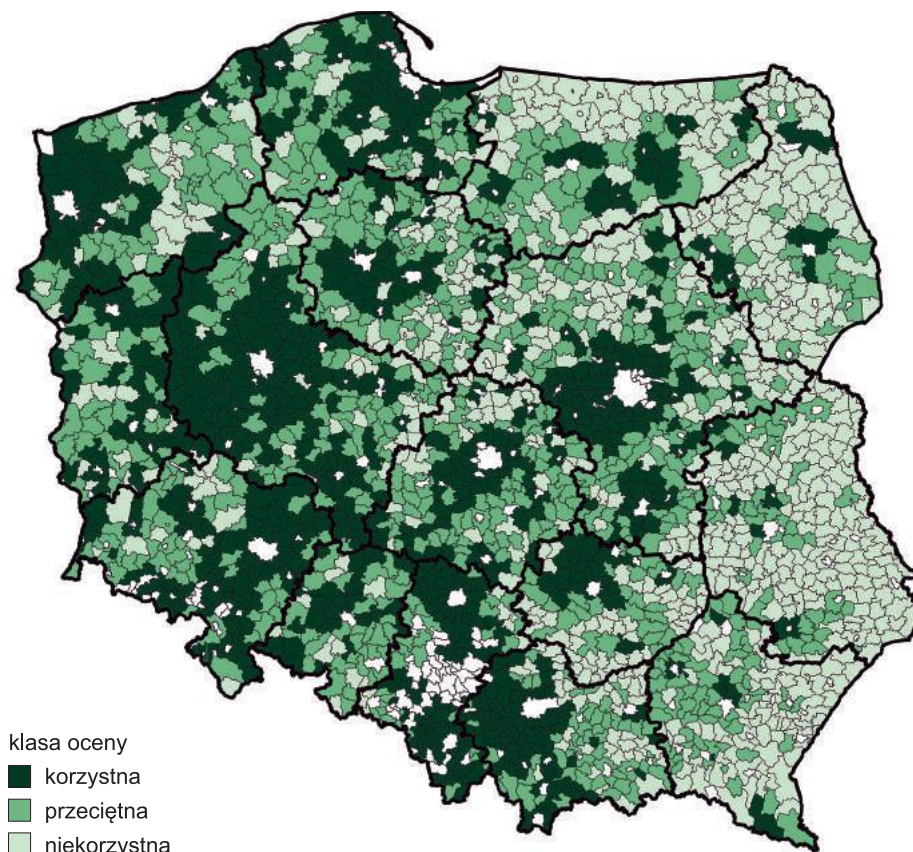
Źródło: opracowanie własne.



A.28. Miara syntetyczna w zakresie charakterystyki sektora rolniczego

Źródło: opracowanie własne.





A.29. Miara syntetyczna w zakresie charakterystyki sektora pożarolniczego

Źródło: opracowanie własne.

## Indeks nazwisk

- Adamczyk A. – 66  
Allison G.S. – 32, 42, 44  
Arak P. – 117
- Balaguer-Coll M.T.** – 59  
Bański J. – 119  
Bednarek K. – 97  
Bereźnicki J. – 8  
Berne R. – 29–31, 35, 37  
Bhatia V.K. – 118  
Bieniasz A. – 33, 40, 41, 53, 54, 61–63, 82, 136  
Bień W. – 30, 40, 63, 75  
Bitner M. – 83  
Blaug M. – 26  
Błażek J. – 27  
Borodo A. – 15  
Borowczak A. – 40, 53, 60, 62, 63, 69  
Boudeville J.R. – 131  
Brekke T. – 94  
Brown K.W. – 40–42, 47, 58, 62, 63, 69, 83  
Brzozowska K. – 14, 15  
Buch-Gómez E.J. – 34, 40, 41, 44, 45, 51, 52, 59, 62, 88  
Budner W. – 26  
Bukraba-Rylska I. – 113
- Cabaleiro-Casal R. – 30, 34, 39–41, 44, 45, 51, 52, 59, 62, 63, 88  
Carmeli A. – 30, 36, 37  
Chaney B.A. – 39, 41, 42, 62, 63  
Chojna-Duch E. – 15, 16, 83  
Churski P. – 25  
Clark T.N. – 30, 34–37, 39, 73  
Cooper D.R. – 60  
Czapiewski K. – 119, 120
- Czaplińska K. – 113  
Czarnecki A. – 122  
Czudec A. – 87  
Czyż T. – 26
- Darlington R.B.** – 134  
Dawidowicz D. – 66  
Deal K.H. – 32  
Denek E. – 16  
Dennis L. – 29, 32, 35, 40, 41, 49, 58, 62, 63, 69, 82, 83, 133  
Domański R. – 132  
Douglas J.W. – 29  
Drewniak G. – 16  
Dyjach K. – 27, 113  
Dylewski M. – 16, 19, 21, 40, 43, 74  
Dziekański P. – 40
- Echeverry J.C. – 79  
Etel E. – 21
- Feltynowski M. – 119  
Fiedor B. – 113  
Filipiak B. – 14, 40  
Fitoussi – 114, 117  
Fitoussi J.P. – 116  
Frąk M. – 97  
Frenkel I. – 100  
Friedmann J. – 10, 26, 27, 96, 149
- Gabrusiewicz W.** – 40  
Gaddie R.K. – 29  
Gaudemet P.M. – 15  
Gąsiorek K. – 21  
Gilbert M. – 39–41, 48, 62, 63  
Glumińska-Pawlic J. – 16, 73

- Głowicka-Wołoszyn R. – 40, 41, 56, 61–63, 69, 83  
Godlewska-Majkowska H. – 120  
Godsey W.M. – 30  
Gołaś Z. – 33, 53, 54, 61–63, 136  
Goryl A. – 141  
Gorzałczyńska-Koczkodaj M. – 40  
Griguolo S. – 100  
Grosse T.G. – 26, 27, 113  
Groves S.M. – 29, 30, 33, 35, 37, 39  
Guziejewska B. – 26, 81, 102
- H**  
Halamska M. – 65, 85, 113, 115  
Hanus L. – 12  
Harańczyk A. – 15, 16  
Heffner K. – 113, 132  
Hellich E. – 15  
Hellwig Z. – 66  
Hendrick R. – 32, 33, 37, 39, 41  
Hernández-Bastida A. – 32, 36, 50  
Hirschman A.O. – 26  
Hoffmann R. – 65  
Honadle B.W. – 30  
Hou Y. – 29  
Huzarewicz L. – 12  
Hwang C. – 61
- J**  
Jałowiecki B. – 96  
Jastrzębska M. – 13–15, 20  
Jaworski W. – 15  
Jones S. – 29  
Jung C. – 42
- K**  
Kaczurak-Kozak M. – 22  
Kaleta A. – 113  
Kamnikar G.E. – 32, 39, 41, 62  
Kamnikar J.A. – 32, 39, 41, 62  
Kańczuga W. – 12  
Keynes J.M. – 10, 23, 24, 73, 93, 151  
Kik I. – 40  
Kisiała W. – 26, 27  
Klepacki B. – 15, 74  
Kloha P. – 29, 30, 34, 37, 41, 42, 45  
Kluza K. – 40  
Kociszewski K. – 113
- Komornicki T. – 97  
Komorowski Ł. – 65  
Kopacz I. – 121  
Kopczewska K. – 28, 113  
Kornberger-Sokołowska E. – 16  
Kosek-Wojnar M. – 12, 16, 23, 73  
Kotlińska J. – 16  
Kuciński K. – 26  
Kukuła K. – 68, 69  
Kulawiak A. – 25  
Kulicki J. – 75  
Kunowska K. – 13  
Kupiec L. – 113, 114  
Kusto B. – 15, 74
- L**  
Ladd H.F. – 34  
Lewandowska-Gwarda K. – 26  
Li T. – 124  
Li Y. – 123, 124  
Lin W. – 31, 33  
Liste A.V. – 44, 51, 52, 59  
Liu Y. – 123, 124  
Long H. – 123  
López-Hernández A.M. – 32, 36, 50
- Ł**  
Łuczak A. – 61, 113  
Łukomska J. – 38  
Łukomska-Szarek J. – 40
- M**  
Majchrzak A. – 32, 43, 62  
Malinowska-Misiąg E. – 16, 19, 20  
Markowska-Bzducha E. – 16  
Martin R. – 94  
Masik G. – 25  
Mead D.M. – 31, 42  
Mercer T. – 39–41, 48, 62, 63  
Mioduchowska-Jaroszewicz E. – 40  
Mirowska-Łoskot U. – 8  
Misiąg W. – 16, 19, 20  
Miszczuk M. – 29, 34, 37  
Molinier J. – 15  
Morawski W.W. – 85  
Motek P. – 14, 15, 42, 43, 62, 133  
Moździerz A. – 83

- Mrówczyńska-Kamińska A. – 40  
 Myrdal G. – 38, 132, 152
- Nargiełło J. – 29  
 Niedziałek J. – 83  
 Nollenberger K. – 29, 34, 35, 37, 39, 41, 42, 70  
 Nowak E. – 125  
 Nowak S. – 113, 114  
 Nowak-Brzezińska A. – 100  
 Nowakowska K. – 87
- Ossowska L. – 28, 83  
 Owsiak S. – 15, 16, 23, 24, 93
- Paelinck J. – 131  
 Pammer W.J. – 34  
 Panek T. – 99  
 Parysek J.J. – 114, 132, 146  
 Patrzalek L. – 16  
 Perdał R. – 40, 53, 60, 62, 63, 69  
 Pociecha J. – 65  
 Pomianek I. – 121  
 Popławski M. – 21  
 Porębska B. – 87  
 Poskrobko T. – 113  
 Postuszka S. – 25  
 Przygodzka R. – 75  
 Puljiz J. – 119
- Raman K.K. – 31, 33  
 Ritonga I.T. – 32, 33, 36, 40, 42, 54, 58–60, 62, 63, 73, 82  
 Rivenbark W.C. – 30, 32, 39, 41, 42, 44, 58, 62, 82, 83  
 Roenigk D.J. – 30, 32, 39, 42, 44, 58, 62  
 Rosa A. – 65  
 Rosner A. – 25, 27, 65, 74, 76, 81, 84, 85, 90, 95, 97, 100, 109, 114–118, 123, 125, 130, 132, 133  
 Rubin I. – 34  
 Rup W. – 14  
 Ruśkowski E. – 15
- Saati T.L. – 60  
 Salamon J. – 118
- Satoła Ł. – 33, 40, 45, 87  
 Schindler P.S. – 60  
 Schramm R. – 29, 35, 37  
 Schumpeter J.A. – 26  
 Sen A.K. – 114, 116, 117  
 Sherman K.R. – 42  
 Shils E. – 96  
 Shulman M.A. – 30  
 Sierak J. – 87  
 Silva J.L.M. da – 123  
 Smętkiewicz K. – 25  
 Sobczak K. – 46  
 Sohl S. – 30  
 Sokołowski A. – 114  
 Standar A. – 33, 40, 41, 56, 61–63, 69, 83, 133  
 Stanisz A. – 99  
 Stanny M. – 11, 26, 27, 40, 46, 57, 62, 65, 66, 74, 76, 81, 84, 85, 90, 95–99, 109, 113–116, 118, 122, 123, 126, 127, 130, 131, 133, 134, 137  
 Staudt K. – 113  
 Stępień H. – 16  
 Stępiński B. – 26, 27  
 Stiglitz J.E. – 114, 116, 117  
 Strzelczyk W. – 46, 57, 62, 65, 66  
 Suchecki B. – 65  
 Suchożebrski M. – 23  
 Sunley P. – 94  
 Surówka K. – 16, 73  
 Swianiewicz P. – 16, 19, 30, 34, 38, 40, 46, 47, 62, 63, 69  
 Szlachta J. – 25  
 Sztando A. – 24  
 Szymła Z. – 99, 113
- Ślusarz G. – 12, 114, 132
- Tu Y.S. – 29, 32, 35, 49, 58  
 Turek-Radwan M. – 40
- Uhlíř D. – 27
- Vale F.F.R. do – 123  
 Valente M.G. – 35

- Walker R. – 29  
Wang X. – 29, 30, 32–35, 37, 40–42, 44,  
49, 58, 62, 63, 69, 82, 83, 87, 88, 98  
Wang Y. – 124  
Ward J.H. – 43, 45, 56  
Wickremasinghe G. – 73  
Wilkin J. – 85, 113–115, 130  
Winiarska K. – 22  
Wiśniewski J.W. – 133  
Wojciechowski E. – 15  
Wójtowicz W. – 15  
Wróblewska G. – 12  
Wysocki F. – 40, 41, 56, 61, 63, 69, 83  
Wyszkowski K. – 40  
Yoon K. – 61  
Zafra-Gómez J.L. – 32, 33, 36, 37, 40, 41,  
50, 59, 62, 63, 69, 82, 88  
Zajac K. – 114  
Zajdel M. – 26  
Zarębski P. – 23, 65, 97, 120  
Zawora J. – 34, 40, 87  
Zdanowicz P. – 99  
Żabka A. – 40  
Żółciak T. – 87



## Spis rysunków

Rysunek 1.1.	Zakres pojęcia gospodarki finansowej gminy. . . . .	14
Rysunek 1.2.	Schemat struktury budżetu gminy . . . . .	17
Rysunek 3.1.	Miara syntetyczna w zakresie wypłacalności budżetowej gmin . . . . .	72
Rysunek 3.2.	Miara syntetyczna w zakresie samodzielności finansowej gmin . . . . .	76
Rysunek 3.3.	Podmioty gospodarcze wpisane do rejestru REGON na 1000 mieszkańców. . . . .	77
Rysunek 3.4.	Miara syntetyczna w zakresie uzależnienia samorządów od transferów i ograniczenia elastyczności budżetowej gmin . . . . .	80
Rysunek 3.5.	Miara syntetyczna wypłacalności w zakresie zobowiązań gmin . . . . .	86
Rysunek 3.6.	Miara syntetyczna w zakresie stopnia finansowania usług publicznych . . . . .	91
Rysunek 3.7.	Miara syntetyczna poziomu kondycji finansowej gmin – podział na trzy klasy gmin. . . . .	94
Rysunek 3.8.	Miara syntetyczna gmin o względnie bardzo wysokim i wysokim poziomie kondycji finansowej . . . . .	95
Rysunek 4.1.	Typologia gmin pod względem struktury kondycji finansowej . . . . .	103
Rysunek 4.2.	Udział procentowy typów gmin według województw pod względem struktury kondycji finansowej . . . . .	106
Rysunek 5.1.	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego – zagregowana miara syntetyczna . . . . .	129

## Spis tabel

Tabela 1.1.	Podstawowe źródła dochodów własnych oraz podstawy prawne odpowiednio je regulujące. . . . .	18
Tabela 1.2.	Przegląd wybranych definicji kondycji finansowej samorządów lokalnych. . . . .	30
Tabela 1.3.	Czynniki wpływające na kondycję finansową samorządów – przegląd międzynarodowy . . . . .	35
Tabela 2.1.	Wybrane przykłady badań nad kondycją finansową samorządów lokalnych. . . . .	47
Tabela 3.1.	Wykaz wskaźników empirycznych według przynależności do wymiarów kondycji finansowej gmin. . . . .	67
Tabela 3.2.	Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: wypłacalność budżetowa gmin . . . . .	71
Tabela 3.3.	Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: samodzielność finansowa gmin. . . . .	74
Tabela 3.4.	Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: uzależnienie od transferów i ograniczenie elastyczności budżetowej gmin . . . . .	79
Tabela 3.5.	Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: wypłacalność w zakresie zobowiązań gmin. . . . .	84
Tabela 3.6.	Korelacja porządku rang Spearmana między wskaźnikami charakteryzującymi wykorzystanie środków z UE a poziomem wypłacalności w zakresie zobowiązań oraz zmiennymi, które go budują. . . . .	86
Tabela 3.7.	Macierz korelacji dla wskaźników wymiaru: stopień finansowania usług publicznych. . . . .	89
Tabela 3.8.	Średnie wartości wskaźników w poszczególnych klasach stopnia finansowania usług publicznych. . . . .	91
Tabela 3.9.	Współczynniki korelacji porządku rang Spearmana pomiędzy składowymi poziomami kondycji finansowej gmin w Polsce . . . . .	92

Tabela 3.10.	Średnia liczba ludności ogółem i gęstość zaludnienia na km <sup>2</sup> w gminach sklasyfikowanych według poziomu kondycji finansowej . . . . .	98
Tabela 4.1.	Ocena wymiarów kondycji finansowej wchodzących w skład poszczególnych typów . . . . .	104
Tabela 4.2.	Wybrane wskaźniki charakteryzujące badane typy gmin pod względem struktury kondycji finansowej . . . . .	106
Tabela 4.3.	Udział danego typu struktury kondycji finansowej w klasie jej poziomu . . . . .	111
Tabela 4.4.	Udział danej klasy poziomu kondycji finansowej gmin w typie jej struktury . . . . .	111
Tabela 5.1.	Przykłady badań rozwoju obszarów wiejskich pod względem ujęcia zmiennej finansowej . . . . .	118
Tabela 5.2.	Współczynniki korelacji rang Spearmana pomiędzy składowymi poziomami rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . . . .	127
Tabela 6.1.	Udział procentowy gmin według poziomu kondycji finansowej i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . . . .	135
Tabela 6.2.	Charakterystyka typów gmin wyróżnionych pod względem struktury kondycji finansowej według poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . . . .	136
Tabela 6.3.	Korelacja między wymiarami kondycji finansowej gmin a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich . . . . .	138
Tabela 6.4.	Zestawienie współczynników determinacji modeli liniowych z uwzględnieniem poszczególnych składowych poziomu kondycji finansowej i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego . . . . .	139
Tabela 6.5.	Korelacja rang Spearmana między wskaźnikami finansowymi opisującymi poziom kondycji finansowej ( $X_n$ ) a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (zmienna objaśniana – $Y$ ) . . . . .	140
Tabela 6.6.	Podsumowanie charakterystyki regresji krokowej postępującej dla zmiennych empirycznych ( $X_n$ ) . . . . .	142

Autorzy podejmują bardzo trudne i jednocześnie ambitne zadanie, jakim jest pomiar kondycji finansowej gmin. Zaproponowany w książce instrument tego pomiaru może nie tylko pełnić funkcję wczesnego ostrzegania oraz eliminacji źródeł trudnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz także być uwzględniany w polityce finansowej państwa w stosunku do tych jednostek. Co istotne, nie jest to instrument zbyt czasochłonny i kosztowny, a to oznacza, że może być wykorzystywany przez samorządy w praktyce.

z recenzji prof. zw. dr hab. Marii Kosek-Wojnar

Praca w istotny sposób wzbogaca wiedzę praktyków gospodarczych i empiryków. Szczególnie należy docenić trud Autorów włożony w opracowanie syntetycznego miernika kondycji finansowej, który uwzględnia dotychczasowy dorobek z zakresu analizy finansów jednostek samorządu terytorialnego oraz współczesne wymogi sprawozdawcze gmin w Polsce. Co ważne, opracowanie uzupełnia dotychczasową literaturę przedmiotu o aspekt analizy przestrzennego zróżnicowania kondycji finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce oraz wskazuje na istnienie silnej zależności między poziomem kondycji finansowej a rozwojem społeczno-gospodarczym na szczeblu lokalnym.

z recenzji dr. hab. Grzegorza Ślusarza, prof. UR

MONIKA STANNY, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, specjalizuje się w ekonomii przestrzennej i geografii społeczno-ekonomicznej. Od 2016 r. dyrektor Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Zajmuje się zróżnicowaniem przestrzennym rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwojem lokalnym i regionalnym, demografią, rynkiem pracy na wsi. Autorka ponad stu artykułów naukowych i ośmiu monografii autorskich. Kierownik interdyscyplinarnych projektów badawczych, w tym wieloletniego projektu Monitoring rozwoju obszarów wiejskich.

WOJCIECH STRZELCZYK, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Rachunkowości Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Zajmuje się zróżnicowaniem przestrzennym kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, finansami samorządowymi, rozwojem lokalnym i regionalnym, rachunkowością jednostek sektora finansów publicznych i organizacji pożytku publicznego oraz pomiarem dokonań w szkolnictwie wyższym. Autor kilkunastu artykułów naukowych opublikowanych w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych. Współwykonawca w trzech projektach badawczych finansowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki.



ISBN 978-83-65390-04-2