

**Agnieszka KOZERA, Romana GŁOWICKA-WOŁOSZYN,  
Feliks WYSOCKI**

## Samodzielność finansowa gmin wiejskich w woj. wielkopolskim<sup>1</sup>

---

**Streszczenie.** *Samodzielność finansowa stanowi ważny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza obszarów wiejskich. Gminy wiejskie, głównie położone peryferyjnie do większych ośrodków miejskich, charakteryzuje znacznie niższy potencjał dochodowy. Oznacza to jednocześnie niższy poziom samodzielności finansowej gmin wiejskich, co w rezultacie może stanowić barierę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Problem ten stanowi priorytet w polityce Unii Europejskiej. Celem głównym artykułu jest syntetyczna ocena poziomu samodzielności finansowej gmin wiejskich woj. wielkopolskiego w 2013 r. Podstawę informacyjną przeprowadzonych badań, przy wykorzystaniu do oceny kondycji finansowej gmin metody TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution), stanowiły dane pochodzące z GUS (Bank Danych Lokalnych — Finanse publiczne za 2013 r.) oraz Ministerstwa Finansów (Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011—2013).*

**Słowa kluczowe:** samodzielność finansowa, gminy wiejskie, metoda TOPSIS.

---

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (JST), rozpatrywana w ujęciu finansowym<sup>2</sup>, jest związana z możliwością swobodnego decydowania przez organy samorządu gminnego o uzyskiwaniu dochodów i przychodów, rozmiarach i kierunkach wydatków i rozchodów oraz opracowywaniu i wykonaniu budżetu gminy<sup>3</sup>. Jest ona warunkiem samorządności, a mocne i trwałe finanse są postawą lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza obszarów

---

<sup>1</sup> Artykuł opracowany na podstawie referatu wygłoszonego na konferencji naukowej pt. *Rola środowisk naukowych, samorządowych i służb statystyki publicznej we wzmacnianiu pozytywnego wizerunku statystyki*, zorganizowanej przez Urząd Statystyczny w Szczecinie w dniach 23 i 24 marca 2015 r.

<sup>2</sup> Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego rozpatruje się w ujęciu prawnym, politycznym, gospodarczym, organizacyjnym oraz finansowym — Heller, Farelnek (2013), s. 81; Zawora (2010), s. 137.

<sup>3</sup> Surówka (2013), s. 21—27; Patrzalek (2010), s. 68; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki (2014), s. 35.

wiejskich. Poziom samodzielności finansowej wpływa bezpośrednio na rozwój społeczno-gospodarczy gmin<sup>4</sup>, a jego wymiernym wskaźnikiem jest poziom życia mieszkańców, który jest nadal znacznie niższy w gminach wiejskich aniżeli w pozostałych typach gmin. Równocześnie w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin wiejskich występuje znaczne zróżnicowanie. Zdecydowanie wyższym poziomem rozwoju charakteryzują się gminy wiejskie o najwyższych dochodach własnych *per capita* oraz o najwyższym ich udziale w wydatkach ogółem. Samodzielność finansowa JST jest więc warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, wpływa jednocześnie na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, co jest jednym z głównych celów Unii Europejskiej (UE) w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże gminy wiejskie charakteryzuje nadal znacznie niższy potencjał samodzielności finansowej w odniesieniu do gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest syntetyczna ocena poziomu samodzielności finansowej gmin wiejskich w woj. wielkopolskim w 2013 r. na podstawie wartości częściowych wskaźników samodzielności finansowej gmin publikowanych przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*) oraz GUS (*Bank Danych Lokalnych — Finanse publiczne* za 2013 r.).

### PRZEDMIOT, ZAKRES I METODY BADAWCZE

Badania nad samodzielnością finansową gmin wiejskich w woj. wielkopolskim przeprowadzono w dwóch etapach. Pierwszy etap miał charakter ogólny i obejmował analizę, na podstawie częściowych wskaźników, stopnia samodzielności finansowej gmin woj. wielkopolskiego według typów administracyjnych w 2013 r. (w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie). Do określenia samodzielności finansowej gmin przyjęto wskaźniki częściowe przedstawione w zestawieniu.

#### ZESTAWIENIE WSKAŹNIKÓW SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ W JTS

Zmienne	Określenie wskaźnika (cechy)	Formuła wskaźnika
$X_1$ — <i>WSFW I</i> .....	samodzielność finansowa (wydatkowa) pierwszego stopnia w %	$WSFW_1 = \frac{DW}{DO} \cdot 100$
$X_2$ — <i>WSFW II</i> .....	samodzielność finansowa (wydatkowa) drugiego stopnia w %	$WSFW_2 = \frac{DW+SO}{DO} \cdot 100$
$X_3$ — <i>WDWM</i> .....	poziom dochodów własnych w zł na mieszkańca	$WDWM = \frac{DW}{LM}$

<sup>4</sup> Pomiędzy kondycją finansową samorządów gminnych (kwantyfikowaną poziomem samodzielności finansowej), a poziomem rozwoju lokalnego (rozumianego jako kompleks ilościowych i jakościowych przeobrażeń dotyczących poziomu życia mieszkańców oraz funkcjonowania podmiotów gospodarczych) istnieje sprzężenie zwrotne, na co wskazują m.in. — Sobczyk (2010), s. 125—136; Zalewski (2009), s. 183.

<sup>5</sup> Heller, Farelnik (2013), s. 92.

**ZESTAWIENIE WSKAŹNIKÓW SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ W JTS (dok.)**

Zmienne	Określenie wskaźnika (cechy)	Formuła wskaźnika
$X_4$ — <i>WBF</i> .....	bogactwo fiskalne w zł na mieszkańca	$WBF = \frac{DP}{LM}$
$X_5$ — <i>WAP</i> .....	autonomia podatkowa w %	$WAP = \frac{DP}{DB} \cdot 100$
$X_6$ — <i>WFIP</i> .....	finansowa ingerencja państwa w %	$WFIP = \frac{DT}{DO} \cdot 100$
$X_7$ — <i>WSF</i> .....	samofinansowanie	$WS = \frac{NO + DM}{WM}$
$X_8$ — <i>WWIWO</i> .....	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w %	$WWI = \frac{WI}{WO} \cdot 100$

U w a g a. *DW* — dochody własne, *DO* — dochody ogółem, *SO* — subwencja ogólna, *DB* — dochody bieżące (dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi), *DP* — dochody podatkowe (suma podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, dochodów z karty podatkowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej), *DT* — dochody transferowe (razem dotacje celowe i subwencja ogólna), *NO* — nadwyżka operacyjna, *DM* — dochody majątkowe, *WM* — wydatki majątkowe, *LM* — liczba mieszkańców, *WI* — wydatki inwestycyjne, *WO* — wydatki ogółem.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: Głowicka-Wołoszyn, Wysocki (2014), Zawora (2010), Dylewski i in. (2004), Wang i in. (2007), Trussel, Patrick (2009), Heller (2006), Heller, Farelnik (2013).

Jednoznaczna ocena stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (tzn. niezależności dochodowej i wydatkowej samorządu od budżetu państwa) nie jest łatwa z uwagi na różne płaszczyzny, w których może być rozpatrywana oraz ze względu na dużą liczbę wskaźników samodzielności finansowej. Analiza wskaźnikowa, choć jest użytecznym narzędziem oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu lokalnego, może sprawiać problemy w formułowaniu ogólnych wniosków. Dlatego też w drugim etapie badań przeprowadzono syntetyczną ocenę samodzielności finansowej gmin wiejskich woj. wielkopolskiego przy zastosowaniu metody TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*), która służy do porządkowania liniowego badanych obiektów na podstawie wartości cechy agregatowej<sup>6</sup>. Podstawę tej części badań stanowiły budżety 117 gmin wiejskich woj. wielkopolskiego.

Konstrukcja cechy (miernika) syntetycznej poziomu samodzielności finansowej JST przebiegała w kilku etapach (Wysocki, 2010):

**Etap 1.** Dokonanie doboru wskaźników cząstkowych samodzielności finansowej JST. Zbiór potencjalnych cech diagnostycznych, ustalony na podstawie kryteriów merytorycznych (zestawienie), poddano weryfikacji ze względu na wartość informacyjną, uwzględniając potencjał informacyjny cech (stopień ich skorelowania z innymi cechami) oraz zdolność dyskryminacyjną (czyli ich

<sup>6</sup> Wysocki (2010), s. 156 i 157.

zmiennosc̄ względem badanych obiektów)<sup>7</sup>. Na podstawie analizy wartości współczynników zmienności cech oraz elementów diagonalnych macierzy odwrotnej do macierzy współczynników korelacji między cechami, z badań usunięto cechy  $X_2$ ,  $X_4$  i  $X_7$ . W rezultacie do dalszych badań przyjęto pięć cech, z których cechę  $X_6$  uznano za destymulantę, natomiast pozostałe cechy za stymulanty<sup>8</sup> samodzielności finansowej JST.

**Etap 2.** Przeprowadzenie normalizacji wartości cech diagnostycznych, czyli przekształcenie destymulant w stymulanty oraz sprowadzenie wartości cech do porównywalności za pomocą procedury unitaryzacji zerowanej.

Celem unitaryzacji jest uzyskanie zmiennych o ujednocionym zakresie wartości cech, definiowanym przez różnicę pomiędzy ich wartościami maksymalnymi i minimalnymi<sup>9</sup>:

$$\text{dla stymulant} \quad z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}$$

$$\text{dla destymulant} \quad z_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}$$

**Etap 3.** Ustalenie współrzędnych modelowych wzorca i antywzorca rozwoju. Wartości wzorca ( $A^+$ ) i antywzorca ( $A^-$ ) rozwoju definiuje się jako:

$$A^+ = \left( \max_i (z_{i1}), \max_i (z_{i2}), \dots, \max_i (z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_K^+)$$

$$A^- = \left( \min_i (z_{i1}), \min_i (z_{i2}), \dots, \min_i (z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_K^-)$$

Wartości modelowe wzorca i antywzorca ustalono przyjmując odpowiednio wartości maksymalne i minimalne cech (dla stymulant) w zbiorze wszystkich jednostek, bez wartości skrajnie odstających.

<sup>7</sup> Panek (2009), s. 16—31.

<sup>8</sup> Przyjęte do badań cechy diagnostyczne mogą mieć różny charakter, co oznacza, że w różny sposób oddziałują na badane zjawisko złożone. Wyróżnia się trzy typy cech: stymulanty i destymulanty — czyli te cechy, których odpowiednio wysokie i niskie wartości w badanych obiektach są pożądane z punktu widzenia rozpatrywanego zjawiska, a także nominanty — cechy, dla których odchylenia wartości w badanym obiekcie od wartości (lub przedziału wartości) uznanych za najkorzystniejsze są niepożądane z punktu widzenia badanego zjawiska (Panek 2009, s. 35—37).

<sup>9</sup> Panek (2009), s. 37—41.

**Etap 4.** Obliczenie oddalenia każdego ocenianego obiektu od wzorca i antywzorca rozwoju:

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^+)^2} \quad d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_k^-)^2} \quad i = 1, 2, \dots, N$$

**Etap 5.** Obliczenie wartości cechy syntetycznej:

$$S_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-} \quad 0 \leq s_i \leq 1 \quad i = 1, 2, \dots, N$$

**Etap 6.** Wyznaczenie na podstawie wartości miernika syntetycznego klas typologicznych samodzielności finansowej gmin wiejskich. Wyodrębnienie klas dla całego zakresu zmienności cechy syntetycznej przeprowadzono w sposób arbitralny, przyjmując następujące przedziały liczbowe miernika według poszczególnych klas: I (bardzo wysoka samodzielność finansowa) —  $S_i \in \langle 0,80; 1,00 \rangle$ ; II (wysoka samodzielność finansowa) —  $S_i \in \langle 0,60; 0,80 \rangle$ ; III (przeciętna samodzielność finansowa) —  $S_i \in \langle 0,40; 0,60 \rangle$ ; IV (niska samodzielność finansowa) —  $S_i \in \langle 0,20; 0,40 \rangle$ ; V (bardzo niska samodzielność finansowa) —  $S_i \in \langle 0,00; 0,20 \rangle$ .

## WYNIKI BADAŃ

### ***Samodzielność finansowa gmin woj. wielkopolskiego według typów administracyjnych***

Jednym z podstawowych wskaźników oceny samodzielności finansowej według Hellera<sup>10</sup> jest wysokość dochodów własnych przypadających na mieszkańca oraz ich udział w dochodach ogółem gminy. Wysoki poziom dochodów własnych (w zł *per capita*), jak i ich wysoki udział w dochodach ogółem sprzyjają kształtowaniu przez gminę własnej polityki finansowej, a równocześnie rozwojowi społeczno-gospodarczemu gminy. Z analizy danych przedstawionych w tabl. 1 wynika, że dochody własne gmin wiejskich przypadające na mieszkańca w 2013 r. wyniosły przeciętnie 1176,9 zł i były o blisko 500,0 zł niższe niż osiągnięte przez gminy miejskie. Należy również zauważyć, że gminy wiejskie charakteryzowało najwyższe zróżnicowanie w zakresie samodzielności finansowej ze wszystkich typów administracyjnych gmin (współczynnik zmienności wyniósł 51,8%). W 2013 r. wśród gmin wiejskich woj. wielkopolskiego najniż-

<sup>10</sup> Heller (2006), s 138.

szy poziom dochodów własnych przypadających na mieszkańca (616,7 zł) uzyskała gmina Grodziec, położona w trzecim pierścieniu wokół miasta Konina (liczącego blisko 80 tys. mieszkańców), natomiast najwyższy (ponad 4660,0 zł) osiągnęła gmina Suchy Las, znajdująca się w pierwszym pierścieniu wokół miasta Poznania (ponad 550 tys. mieszkańców).

Dochody własne są ważnym wyznacznikiem samodzielności wydatkowej JST. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego *społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień*<sup>11</sup>. Gminy wiejskie, w relacji do gmin miejsko-wiejskich oraz miejskich, charakteryzuje najwyższe zróżnicowanie w zakresie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem oraz najniższy ich przeciętny poziom. W 2013 r. wskaźnik samodzielności finansowej (wydatkowej) pierwszego stopnia dla gmin wiejskich wyniósł przeciętnie 37,0%, dla gmin miejsko-wiejskich — blisko 45,0%, natomiast dla gmin miejskich — ponad 60,0%. Gminy miejskie charakteryzowały się równocześnie najniższym zróżnicowaniem w tym zakresie (12,9%).

Należy zauważyć, że udział dochodów własnych w dochodach ogółem większości gmin wiejskich woj. wielkopolskiego (w czterech na pięć gmin wiejskich) stanowił mniej niż połowę budżetu jednostki. Sytuacja ta wynika z niższego, w stosunku do gmin miejsko-wiejskich i miejskich, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich, spowodowanego niekorzystną sytuacją demograficzną (ujemne saldo migracji, niska gęstość zaludnienia) oraz niską skalą aktywności gospodarczej. Wśród gmin wiejskich najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem (nieprzekraczający 20,0%) notowano w gminie Grodziec, reprezentującej typ rolniczy, natomiast najwyższy (przekraczający 75,0%) — w gminach Tarnowo Podgórne, Suchy Las oraz Komorniki, reprezentujących typ rezydencjalno-usługowy. Lokalizacja blisko miasta Poznania wpływa korzystnie na finanse sąsiednich jednostek samorządowych.

Posiadany przez gminę potencjał dochodowy stanowi o sile ekonomicznej JST. Możliwość wydatkowania kształtuje w szczególności wielkość dochodów podatkowych osiągniętych przez gminę, która wyraża stopień bogactwa fiskalnego jednostki. Najbardziej zamożne pod tym względem okazały się gminy miejsko-wiejskie, w których przeciętnie na mieszkańca w roku 2013 przypadało blisko 550,0 zł zgromadzonych podatków, natomiast najmniej zamożne były gminy wiejskie — 495,3 zł. Analizując jednostki z punktu widzenia bogactwa fiskalnego, najzamożniejsza okazała się gmina wiejska Przykona (4662,8 zł *per capita*). Bogactwo dochodowe tej gminy związane było z działalnością na jej terenie przemysłu wydobywczego. Niska zamożność znacznej części gmin wiejskich wynikała przede wszystkim z ich peryferyjnego położenia w stosunku do

---

<sup>11</sup> Art. 9 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.

dużych ośrodków miejskich oraz z dominacji funkcji rolniczej na tych obszarach, a także niekorzystnych, z punktu widzenia kondycji finansowej JST, zasad opodatkowania rolnictwa<sup>12</sup>.

Potwierdzeniem niekorzystnej sytuacji finansowej gmin wiejskich, rozpatrywanej pod kątem samodzielności finansowej, są wysokie wartości wskaźników finansowej ingerencji państwa w tych gminach (stanowiące przeciętnie blisko 60,0%) w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich (48,9%) i gmin miejskich (38,3%). Wśród gmin wiejskich województwa najniższym udziałem dochodów transferowych w dochodach ogółem (poniżej 25,0%) cechowały się samorzady o wysokiej autonomii podatkowej (gminy: Komorniki, Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Przykona oraz Powidz). Należy podkreślić, że wśród 75,0% ogółu gmin wiejskich województwa udział dochodów transferowych w dochodach ogółem stanowił ponad 50,0%, podczas gdy wśród gmin miejsko-wiejskich taką sytuację notowano w 43 gminach, stanowiących 48,0% ogółu gmin miejsko-wiejskich woj. wielkopolskiego.

Jak zauważa Zawora, za istotny miernik samodzielności finansowej uznaje się również udział wydatków inwestycyjnych samorządów gminnych w ich wydatkach ogółem. Analiza jego wartości pozwala wnioskować o swobodzie gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi. W pierwszej kolejności władze rządowe zobowiązane są do zaspokajania bieżących potrzeb lokalnych, poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczonych usług oraz utrzymania posiadanych zasobów infrastrukturalnych. Na cele rozwojowe (wydatki inwestycyjne) samorzady gminne mogą przeznaczyć pozostałe środki finansowe. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem świadczy o sile finansowej samorządów oraz o ich możliwościach rozwojowych. Posiadanie środków finansowych na inwestycje warunkuje dalszy rozwój gminy. Według Zawory (2010) szeroki zakres realizowanej przez samorzady gminne działalności bieżącej, przy niewystarczającym poziomie dochodów, jest jednym z podstawowych czynników ograniczających zakres samodzielności samorządów gminnych.

---

<sup>12</sup> Obecny system opodatkowania rolnictwa, tj. gruntowy podatek rolny, którego podstawowe zasady opracowano w 1984 r., obowiązuje (w praktycznie niezmienionej postaci) od 1985 r. Dochody z działalności rolniczej w Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów UE, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym, co wynika z art. 2, ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jedynym powszechnym podatkiem obciążającym gospodarstwa rolne jest podatek rolny (stanowiący podatek majątkowy), którego podstawą opodatkowania są hektary przeliczeniowe gruntów (zwolnione są z niego budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności rolniczej oraz niektóre grunty rolne, m.in. o bardzo niskiej jakości). Stawką podatku rolnego dla 1 ha przeliczeniowego jest równowartość pieniężna 2,5 q żyta (którego średnia cena jest co roku ogłaszana przez prezesa GUS). Gminy mogą jednocześnie obniżyć stawkę podatku rolnego w formie uchwały, z czego korzystają. Taka konstrukcja podatku rolnego w bardzo niewielkim stopniu powiązana jest z rzeczywistą wartością produkcji i dochodu, które generowane są przez zasoby ziemi. Podatek rolny uznawany jest za mało wydajny, a przede wszystkim nie sprzyja przemianom strukturalnym w rolnictwie (*Uwarunkowania...*, 2014, s. 11 i 12).

**TABL. 1. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WARTOŚCI WYBRANYCH WSKAŹNIKÓW SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ W GMINACH WOJ. WIELKOPOLSKIEGO WEDŁUG TYPÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2013 R.**

Wyszczególnienie <i>a</i> — minimum <i>b</i> — mediana <i>c</i> — maksimum <i>d</i> — współczynnik zmienności w %	Gminy		
	wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie <sup>1</sup>
<i>WDWM</i> .....	<i>a</i> 616,7	602,1	1438,1
	<i>b</i> 1176,9	1344,8	1669,4
	<i>c</i> 4662,8	3681,8	2554,6
	<i>d</i> 51,8	36,0	18,9
<i>WSFWI</i> .....	<i>a</i> 19,5	21,2	47,7
	<i>b</i> 37,0	44,9	60,7
	<i>c</i> 80,1	79,0	76,5
	<i>d</i> 33,3	27,9	12,9
<i>WBF</i> .....	<i>a</i> 171,0	197,0	394,7
	<i>b</i> 495,3	554,5	525,9
	<i>c</i> 3434,0	2714,1	911,6
	<i>d</i> 72,5	51,8	23,8
<i>WAP</i> .....	<i>a</i> 5,5	7,5	12,8
	<i>b</i> 17,2	21,5	19,7
	<i>c</i> 57,1	54,9	27,3
	<i>d</i> 44,7	34,5	20,7
<i>WFIP</i> .....	<i>a</i> 19,9	19,5	23,1
	<i>b</i> 58,7	48,7	38,3
	<i>c</i> 78,6	74,1	52,3
	<i>d</i> 22,0	25,6	21,2
<i>WWIWO</i> .....	<i>a</i> 2,1	2,8	3,2
	<i>b</i> 13,3	12,0	11,8
	<i>c</i> 34,7	36,9	24,3
	<i>d</i> 47,8	52,0	40,8

<sup>1</sup> Bez miast na prawach powiatu (Poznań, Leszno, Konin i Kalisz).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z: *Bank...* (2013), *Wskaźniki...* (2014).

Z przeprowadzonych badań (tabl. 1) wynika, że udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w roku 2013 był najwyższy w gminach wiejskich (13,3%), najniższy zaś w gminach miejskich (11,8%). Gminy wiejskie, jak również gminy miejsko-wiejskie charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem pod tym względem. Wysoki udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin wiejskich wynikał z dużej aktywności tych gmin w uzyskiwaniu środków z UE<sup>13</sup>. Świadczy o tym m.in. najwyższy udział uzyskanych środków unijnych (na finansowanie projektów i programów unijnych) w dochodach gmin wiejskich. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w blisko co czwartej gminie wiejskiej stanowił ponad 20,0%, przy czym najwyższy ich

<sup>13</sup> Z danych pochodzących z BDL wynika, że w latach 2006—2009 na cele inwestycyjne gminy wiejskie woj. wielkopolskiego uzyskały blisko 25 tys. zł na 1000 mieszkańców, natomiast gminy miejskie (bez miast na prawach powiatu) oraz miejsko-wiejskie tylko odpowiednio 15,5 tys. zł oraz 4,2 tys. zł na 1000 mieszkańców ([www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl), dostęp: 26.03.2015 r.).



udział notowano w gminach: Kiszkowo (31,4%), Lisków (32,0%) i Miasteczko Krajeńskie (34,7%), natomiast najniższy w gminach: Kuślin (2,1%), Tarnówka (2,7%) i Mieleszyn (3,5%).

### **Syntetyczna ocena stopnia samodzielności finansowej gmin wiejskich woj. wielkopolskiego**

W celu przedstawienia zróżnicowania gmin wiejskich woj. wielkopolskiego pod względem stopnia samodzielności samorządów lokalnych zastosowano miernik syntetyczny, którego wartości obliczono z wykorzystaniem metody TOPSIS. Wyniki przeprowadzonej klasyfikacji typologicznej poziomu samodzielności finansowej gmin wiejskich w 2013 r. przedstawiono w tabl. 2, a rozmieszczenie geograficzne zilustrowano na wykresie. Dla wyodrębnionych klas typologicznych obliczono wewnątrzklasowe wartości wskaźników finansowych wykorzystanych do konstrukcji miary syntetycznej oraz wybrane cechy opisujące uwarunkowania przestrzenno-przyrodnicze, stan wyposażenia infrastrukturalnego oraz sytuację demograficzno-społeczną i gospodarczą badanych gmin.

Klasę I, charakteryzującą się bardzo wysoką samodzielnością finansową samorządów gminnych, utworzyło siedem gmin (Powidz, Komorniki, Tarnowo Podgórne, Suchy Las, Przykona, Dopiewo oraz Czerwonak), stanowiących zaledwie 6,0% ogółu gmin wiejskich województwa. Pięć z nich leży w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Poznania (Czerwonak, Dopiewo, Tarnowo Podgórne, Suchy Las i Komorniki). Bliskość ośrodka metropolitarne go zapewnia tym jednostkom korzyści finansowe. W wyniku obserwowanej od kilku lat suburbanizacji<sup>14</sup> rozwija się intensywnie funkcja mieszkalnicza na obszarach wiejskich, szczególnie w gminach znajdujących się w pierwszym pierścieniu wokół większych ośrodków miejskich. Jak zauważa Majer (2010), w wyniku tego procesu następuje rozwój infrastruktury (m.in. zabudowa mieszkaniowa, połączenia komunikacyjne, obiekty usługowo-handlowe na obszarach podmiejskich), co tworzy tzw. miasta sypialnie, z których mieszkańcy dojeżdżają do pracy w centrum. Wysoka samodzielność finansowa gminy Przykona wynika z działalności kopalni węgla brunatnego, z kolei w przypadku gminy Powidz sytuacja ta związana jest z wysokim poziomem dochodów własnych przypadających na mieszkańca, co wiąże się ściśle z typem funkcjonalnym tej gminy, tj. rolniczo-turystycznym, a także z funkcjonowaniem na jej terenie wojskowej bazy lotniczej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jednostki samorządu terytorialnego tworzące typ I cechowała najwyższa samodzielność finansowa, wyrażona najwyższą samodzielnością wydatkową pierwszego stopnia (*WSFW I* — 74,0%), najwyższym poziomem dochodów własnych przypadających na mieszkańca (*WDWM* — 3574,5 zł), a także minimalną ingerencją finansową państwa (*WFIP* — 25,5%).

---

<sup>14</sup> Suburbanizacja to proces polegający na wyludnianiu się centrów miejskich i rozwoju zagospodarowania strefy podmiejskiej (Majer, 2010, s. 197—207).

Również wysokim poziomem dochodów własnych *per capita*, a także minimalną ingerencją finansową państwa, a więc wysoką samodzielnością finansową charakteryzowały się gminy: Baranów, Brudzew, Rokietnica, Kaczory, Kościan, Budzyń, Perzów, Kiszkowo, Duszniki, Kazimierz Biskupi, Szydłowo oraz Lipno, które utworzyły klasę II (10,3% ogółu gmin). Część gmin tworzących typ II leży w relatywnie bliskim sąsiedztwie miasta Poznania lub pozostałych miast na prawach powiatu w woj. wielkopolskim, co silnie wpływa na rozwój funkcji mieszkaniowej, a zarazem usługowej na tych obszarach.

Gminy wiejskie o bardzo wysokiej i wysokiej samodzielności finansowej (klasa I i II) w ujęciu bezwzględnym (realnym) oraz względnym (relatywnym) cechowały się najlepszymi uwarunkowaniami infrastrukturalnymi pod względem odsetka ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej i gazowej oraz gospodarczymi, w ujęciu najmniejszej liczby osób bezrobotnych (zarejestrowanych) w ludności w wieku produkcyjnym i liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 100 osób. Gminy tworzące typ I charakteryzowały się jednocześnie wysoką gęstością zaludnienia, najwyższym dodatnim saldem migracji, a także najniższym poziomem bezrobocia.

Typ III utworzyło 17 gmin, stanowiących 14,5% ogółu gmin wiejskich woj. wielkopolskiego. Jednostki samorządowe należące do tego skupienia cechował wyższy poziom wartości wskaźników finansowych samodzielności finansowej w stosunku do przeciętnej dla ogółu badanych samorządów (tabl. 2).

**TABL. 2. WEWNĄTRZKLASOWE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW OPISUJĄCYCH POZIOM SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN WIEJSKICH WOJ. WIELKOPOLSKIEGO I ICH DETERMINANTY SPOŁECZNO-EKONOMICZNE W 2013 R. (wartości średnie — mediana)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Klasa typologiczna (samodzielność finansowa)				
		I	II	III	IV	V
<b>Wartości wskaźników opisujących samodzielność finansową gmin</b>						
Odsetek gmin <sup>a</sup> .....	100,0	6,0	10,3	14,5	23,1	46,2
WSFW I w % .....	37,0	74,0	54,2	50,2	37,0	31,1
WDWM w zł na mieszkańca .....	1176,9	3574,5	1741,2	1524,8	1070,9	927,3
WAP w % .....	17,2	39,3	25,3	24,2	17,9	13,8
WFIP w % .....	58,7	25,5	41,9	48,5	55,8	64,5
WWIWO w % .....	13,3	20,8	23,4	13,4	15,6	9,8

<sup>a</sup> Klasy typologiczne utworzyły następujące gminy: **klasę I:** Powidz 0,995, Komorniki 0,990, Tarnowo Podgórne 0,976, Suchy Las 0,951, Przykona 0,905, Dopiewo 0,841, Czerwonak 0,818; **klasę II:** Baranów 0,775, Brudzew 0,750, Rokietnica 0,724, Kaczory 0,723, Kościan 0,682, Budzyń 0,669, Perzów 0,666, Kiszkowo 0,662, Duszniki 0,662, Kazimierz Biskupi 0,650, Szydłowo 0,626, Lipno 0,605; **klasę III:** Świąciechowa 0,590, Chodzież 0,565, Turek 0,558, Stare Miasto 0,549, Zaniemyśl 0,547, Miasteczko Krajeńskie 0,541, Żelazków 0,539, Kaźmierz 0,522, Gniezno 0,509, Strzałkowo 0,484, Osiek Mały 0,463, Gołuchów 0,460, Miedzichowo 0,446, Łęka Opatowska 0,433, Kleszczewo 0,431, Bralin 0,426, Przygodzice 0,413; **klasę IV:** Wilczyn 0,360, Granowo 0,358, Opatówek 0,341, Lisków 0,331, Wijewo 0,330, Kamieniec 0,327, Obrzycko 0,325, Rozdrażew 0,319, Kwilcz 0,318, Dobrzyca 0,286, Wapno 0,284, Lubasz 0,273, Krzemieniewo 0,259, Ostrów Wielkopolski 0,251, Dominowo 0,248, Kotlin 0,241, Łubowo 0,239, Chrzypsko Wielkie 0,235, Włoszakowice 0,230, Czarnków 0,228, Wierzbinek 0,224, Malanów 0,222, Siedlec 0,217, Krzymów 0,210, Pępowo 0,210, Kozłówek 0,208, Białośliwie 0,201; **klasę V:** Przemęt 0,185, Koło 0,180, Władysławów 0,178, Blizanów 0,175, Jaraczewo 0,174, Tarnówka 0,168, Ceków-Kolonia 0,162, Olszówka 0,160, Piaski 0,160, Pakosław 0,159, Zakrzewo 0,154, Kobyła Góra 0,151, Słupca 0,140, Sośnie 0,136, Trzcianica 0,136, Lipka 0,135, Nowe Miasto nad Wartą 0,134, Damasławek 0,128, Wągrowiec 0,127, Szczytniki 0,120, Krzykosy 0,117, Godziesze Wielkie 0,114, Kraszewice 0,112, Rychtal 0,105, Złotów 0,098, Kościelec 0,094, Ostrowite 0,094, Niechanów 0,093, Orchowo 0,085, Kuślin 0,083, Brodnica 0,077, Kołaczkowo 0,076, Czajków 0,074, Kawęczyn 0,074, Mieścisko 0,071, Rycyzwół 0,070, Kramsk 0,062, Mieleszyn 0,055, Grzegorzew 0,053, Skułek 0,053, Rzgów 0,053, Drawsko 0,051, Gizałki 0,048, Mycielin 0,047, Chodów 0,042, Połajewo 0,040, Czermin 0,037, Sieroszewice 0,036, Babiak 0,036, Łądek 0,036, Brzeziny 0,029, Doruchów 0,024, Chocz 0,019, Grodziec 0,010.

**TABL. 2. WEWNĄTRZKLASOWE WARTOŚCI WSKAŹNIKÓW OPISUJĄCYCH POZIOM SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN WIEJSKICH WOJ. WIELKOPOLSKIEGO I ICH DETERMINANTY SPOŁECZNO-EKONOMICZNE W 2013 R. (dok.)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Klasa typologiczna (samodzielność finansowa)				
		I	II	III	IV	V
<b>Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej JST</b>						
Odległość od miasta Poznania w km <sup>b</sup> .....	33,8	19,4	80,4	96,0	85,4	107,0
Gęstość zaludnienia w osobach na km <sup>2</sup> .....	60,0	188,0	54,0	69,0	66,0	54,0
Saldo migracji na 1000 osób .....	-0,5	17,9	1,4	4,6	-1,7	-0,6
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej .....	41,5	63,9	51,4	41,3	43,4	30,2
Odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej .....	1,2	72,3	15,3	17,0	1,6	0,1
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym .....	7,3	2,7	6,0	7,1	6,4	8,8
Pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych na 100 osób w wieku produkcyjnym <sup>c</sup> .....	23,3	4,9	18,0	23,3	23,7	23,3
Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON na 100 osób ...	7,3	15,7	8,0	8,6	7,0	7,8

<sup>b</sup> Odległości między geograficznymi centrami gmin i miasta Poznania obliczono z wykorzystaniem Google Maps. <sup>c</sup> Oszacowania własne.

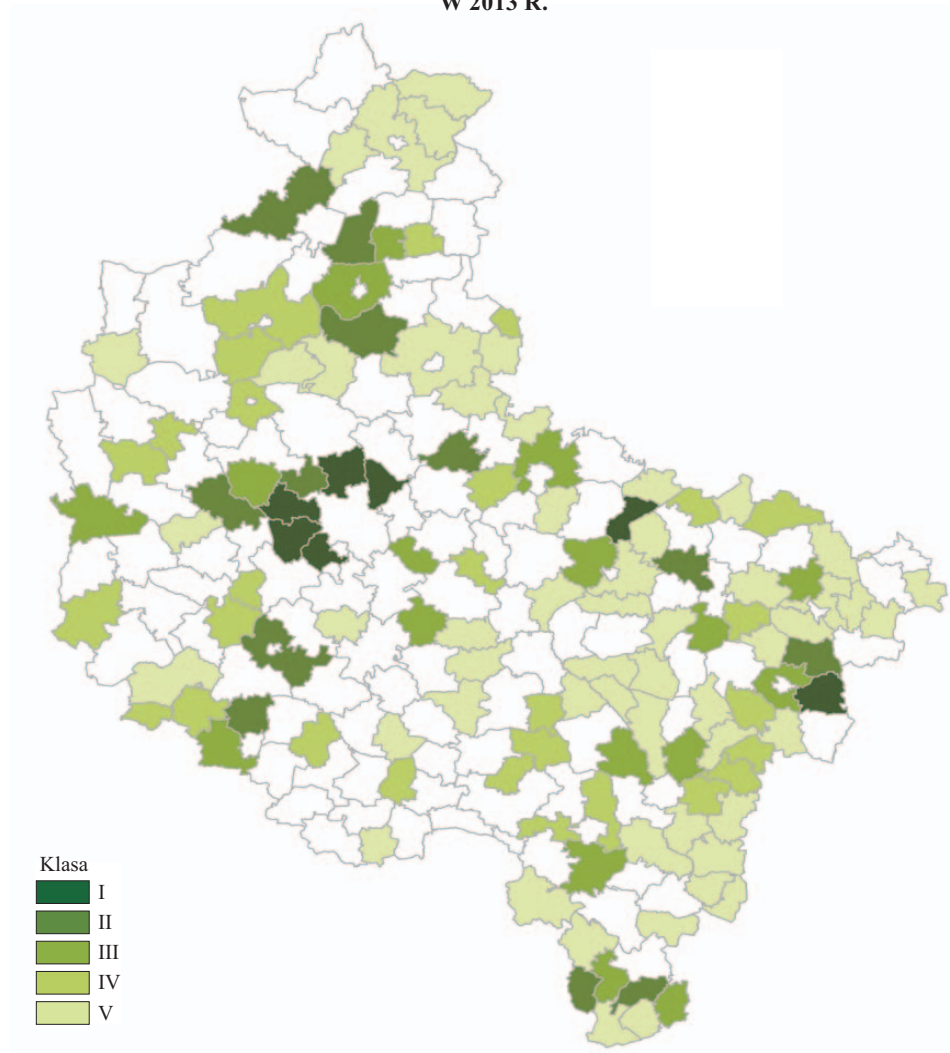
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z: *Bank...* (2013), *Wskaźniki...* (2014).

Zdecydowanie mniej korzystna samodzielność finansowa charakteryzowała JST, które utworzyły kolejny typ — IV (27 gmin stanowiących 23,1% ogółu gmin wiejskich woj. wielkopolskiego). Gminy te w roku 2013 cechował m.in. wysoki stopień uzależnienia od budżetu państwa, bowiem wskaźnik finansowej ingerencji państwa dla tych jednostek wyniósł przeciętnie blisko 56,0%. Przeciętne dochody własne *per capita* w tych jednostkach wyniosły niespełna 1071,0 zł i były ponad trzykrotnie niższe w relacji do JST, które charakteryzowały się bardzo wysoką samodzielnością finansową (tabl. 2).

Najmniej korzystna sytuacja finansowa, analizowana pod kątem samodzielności finansowej, wystąpiła natomiast w gminach wiejskich zlokalizowanych głównie w północnej, wschodniej i południowo-wschodniej części województwa, należących do klasy V. Typ ten utworzyły 54 gminy, stanowiące ponad 46,2% ogółu gmin wiejskich woj. wielkopolskiego. Jednostki te charakteryzowały się najniższym poziomem dochodów własnych *per capita* (w 2013 r. było to tylko 927,3 zł, przy przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich woj. wielkopolskiego wynoszącej 1176,9 zł), jednocześnie cechowały się najniższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (31,1%). Niski poziom dochodów własnych *per capita* oraz niski ich udział w budżetach gmin skutkowało najniższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem tych gmin, co przyczyniło się do niższej dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego tych regionów. Były to obszary zdominowane przez gospodarkę rolną, o czym świadczy wysoka liczba osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym. Uwarunkowania gospodarcze oraz infrastrukturalne były niekorzystne w porównaniu do pozosta-

łych typów samodzielności finansowej gmin wiejskich woj. wielkopolskiego. Sytuacja taka wynikała z ich położenia względem dużych ośrodków miejskich, m.in. miasta Poznania, stanowiącego centrum gospodarcze województwa. O niskiej samodzielności finansowej tych jednostek świadczy m.in. najwyższa wartość wskaźnika finansowej ingerencji państwa. W dochodach tych samorządów główną rolę pełniły bowiem wpływy z budżetu państwa (64,5%).

**KLASY TYPOLOGICZNE GMIN WIEJSKICH WOJ. WIELKOPOLSKIEGO  
WEDŁUG SYNTETYCZNEJ OCENY ICH SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ  
W 2013 R.**



U w a g a. Kolorem białym zaznaczono gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie nieuwzględnione w badaniu.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie danych *Bank...* (2013); *Wskaźniki...* (2013).

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że w 2013 r. gminy wiejskie w woj. wielkopolskim charakteryzowały się znacznie niższym poziomem samodzielności finansowej niż gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie. Równocześnie zróżnicowanie wartości wybranych wskaźników samodzielności finansowej w gminach wiejskich było najwyższe wśród rozpatrywanych typów administracyjnych gmin.

Na podstawie przeprowadzonej syntetycznej oceny samodzielności finansowej gmin wiejskich stwierdzono, że tylko co dwudziesta gmina wiejska w woj. wielkopolskim (7 gmin) charakteryzowała się wysoką samodzielnością finansową. Były to głównie gminy z aglomeracji poznańskiej, co świadczy o silnym powiązaniu zjawiska suburbanizacji z oceną samodzielności finansowej gmin oraz dwie gminy, w których rozwinął się przemysł wydobywczy i turystyka.

Blisko połowa gmin wiejskich w woj. wielkopolskim, położonych głównie we wschodniej części województwa, cechowała się niskim poziomem samodzielności finansowej. Większość gmin wiejskich województwa to obszary zdominowane przez gospodarkę rolną, co w istotny sposób warunkuje ich niską samodzielność finansową.

Z przeprowadzonych badań wynika, że znaczny odsetek gmin wiejskich w województwie (blisko połowa), które oddalone są od większych ośrodków miejskich, nie jest w stanie uzyskać dochodów własnych na poziomie zbliżonym do pozostałych gmin wiejskich. W konsekwencji charakteryzują się one najniższymi wartościami wskaźnika samodzielności finansowej w ujęciu bezwzględnym i względnym. Pomimo tego, że samorzady gmin uzyskują coraz większy wpływ na kształtowanie swoich budżetów, to jednak nadal samodzielność finansowa gmin wiejskich jest wypadkową lokalnej przedsiębiorczości oraz miejscowych warunków gospodarowania (położenia względem większych ośrodków miejskich). Jest ona również efektem oddziaływania państwa, które wyraża się (w najbardziej ogólnej formie), jak podkreśla Heller<sup>15</sup>, poprzez dotacje i subwencje, a także różnicowanie dochodów budżetowych między jednostkami mniej i bardziej uprzywilejowanymi.

---

**dr Agnieszka Kozera, dr Romana Głowicka-Wołoszyn, prof. dr hab. Feliks Wysocki** — *Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

## LITERATURA

*Bank Danych Lokalnych — Finanse publiczne* (2013), GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium S. A., Warszawa.

---

<sup>15</sup> Heller (2006), s. 147.

- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F. (2014), *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 346.
- Heller J. (2006), *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(24), Warszawa.
- Heller J., Farelnik E. (2013), *Finanse i samodzielność ekonomiczna a urząd samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(52), Warszawa.
- Majer A. (2010), *Socjologia i przestrzeń miejska*, PWN, Warszawa.
- Panek T. (2009), *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, SGH.
- Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Sobczyk A. (2010), *Rozwój lokalny — wybrane problemy finansowania*, „Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 81, Warszawa.
- Surówka K. (2013), *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Trussel J. M., Patrick P. A. (2009), *A predictive model of fiscal distress in local governments*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, Vol. 21(4).
- Uwarunkowania i konsekwencje opodatkowania rolnictwa w Polsce* (2014), Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa.
- Wang X., Dennis L., Tu Y. S. (2007), *Measuring financial condition: a study of U.S. states*, Public Budgeting & Finance, Vol. 27, No. 2.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011—2013* (2014), Ministerstwo Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl).
- Wysocki F. (2010), *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zalewski A. (2009), *Problemy i metody prognozowania wpływu rozwoju lokalnego na finanse gminy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 46.
- Zawora J. (2010), *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 81, Warszawa.

**Summary.** *Financial independence is an important factor in socio-economic development, especially in rural areas. Rural gminas (communities), mainly located peripherally to larger urban centers, have significantly lower revenue potential. This also means a lower level of financial independence of rural gminas, which in turn can be a barrier in multifunctional rural development. This issue is a priority for the European Union. The main objective of this article is a synthetic assessment of the level of financial independence of rural gminas in the Wielkopolskie voivodship in 2013. The basis of information studies, using the method TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity is an Ideal Solution) to assess the financial condition of municipalities, were data from the Central Statistical Office (Local Data Bank — Public finances for 2013) and Ministry of Finance (Indicators for assessing the financial position of local government units in 2011—2013).*

**Keywords:** financial independence, rural gminas, method TOPSIS.

**Резюме.** Финансовая самостоятельность является важным фактором социально-экономического развития, особенно сельских районов. Сельские гмины, главным образом расположенные на периферии больших городов характеризуются значительно низким потенциальным доходом. Это одновременно обозначает более низкий уровень финансовой самостоятельности сельских гмин, результатом этого может быть барьер многофункционального развития сельских районов. Эта проблема является приоритетом Европейского союза. Целью статьи является синтетическая оценка уровня финансовой самостоятельности сельских гмин великопольского воеводства в 2013 г. Информационной основой проведенных обследований, при использовании метода TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution) в оценке финансового состояния гмин, были данные из ЦСУ (Банк локальных данных — Государственные финансы в 2013 г.) и Министерсва финансов (Показатели для оценки финансового положения единиц территориального самоуправления в 2011—2013 гг).

**Ключевые слова:** финансовая самостоятельность, сельские гмины, метод TOPSIS.