

Paweł Dziekański

Wydział Nauk Społecznych i Technicznych

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

Wskaźnik syntetyczny działalności finansowej gmin wiejskich

Wstęp

Badanie gospodarki finansowej gmin zmusza do szukania narzędzia jej oceny, które mogłoby być stosowane wobec wszystkich gmin oraz pozwoliłoby na ograniczenie braków informacyjnych dotyczących spraw finansowych. Pozwolić powinno także na usprawnienie procesu decyzyjnego zachodzącego w gminach.

Samorząd terytorialny został powołany do realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. Zadania te z reguły mają charakter niedochodowy, co powoduje, że są finansowane ze środków publicznych. W takich okolicznościach istotną kwestią jest, aby wybór zadań przeznaczonych do realizacji odbywał się racjonalnie i po przeprowadzeniu wieloaspektowej analizy, która powinna dać odpowiedź na pytanie o wymierne efekty, jakie przyniosą środki ulokowane w danym zadaniu.

Gmina wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przysługuje jej domniemanie kompetencji wobec powiatu i województwa. O rozwoju danej gminy decyduje wiele czynników. Wśród nich można, między innymi, wyróżnić: położenie geograficzne, sytuację demograficzną, strukturę społeczno-zawodową ludności, a także aktywność władz gminnych, których zakres kompetencji jest względnie szeroki [Bury 2007, s. 182 i nast.]. W myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591] do zakresu działania gmin należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które oddziałują na rozwój regionu (art. 6 i 7). Do wypełnienia tych zadań gminom są potrzebne środki finansowe.

Gminy powinny mieć możliwość generowania oraz pozyskiwania odpowiednich środków i zasobów po to, aby móc je następnie redystrybuować – w różny sposób i w różnym zakresie – między swoich obywateli [zob. Bury 2007, s. 182 i nast.]. Proces rozwoju gminy oraz realizacji nałożonych zadań, jak każdy inny proces przekształceń społecznych i ustrojowych, jest uzależniony również od zasobów finansowych. Rozwój lokalny to proces zharmonizowanego i systematycznego działania społeczności lokalnej, władz lokalnych oraz pozostałych

podmiotów funkcjonujących w gminie, który zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Brol 1996, s. 11].

Zasoby pieniężne gmin są gromadzone przede wszystkim w ich budżetach, w mniejszym natomiast zakresie na kontach pozabudżetowych funduszy celowych (np. funduszy ochrony i kształtowania środowiska). Dla samodzielności samorządu terytorialnego nie są obojętne źródła i metody pozyskania środków pieniężnych. Wydaje się, że z punktu widzenia samodzielności gmin nadal istotne znaczenie ma podział dochodów na tzw. własne, tj. dochody przyznawane ustawowo organom lokalnym na czas nieoznaczony, i tzw. dochody obce, które nie mają charakteru stałego, a ponadto nie są to dochody płynące z własnej działalności organów lokalnych i przyznaných budżetom lokalnym danin publicznych.

Celem opracowania jest ukazanie sytuacji finansowej gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego. W opracowaniu wykorzystano wyniki badań gospodarki finansowej gmin z lat 2008–2010.

Metoda i źródła danych

Metoda badania uwzględnia zmienne finansowe kształtujące potencjał jednostek samorządowych w regionie. Badaniami objęto gminy wiejskie województwa świętokrzyskiego. Dokonując oceny ich sytuacji finansowej, przeanalizowano dynamikę dochodów i wydatków oraz przygotowano wskaźnik syntetyczny.

Mając na uwadze dostępność danych, autor konstruuje zmienną syntetyczną dla potrzeb prowadzenia oceny, agregującą wskaźniki opisujące gospodarkę finansową gminy [Dziekański 2011, s. 247 i nast.]. W celu kompleksowej oceny gmin wiejskich autor wykorzystuje dane Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2008–2010. Uzyskane informacje prezentują najważniejsze aspekty gospodarki finansowej gmin. Ostatecznie do badania wybrano zestaw zmiennych, które wytypowano jako najbardziej reprezentatywne z całego zbioru (w przeliczeniu na mieszkańca) [Bury, Dziekański 2012, s. 7 i nast.], to jest¹:

- X1 – wartość dochodów ogółem,
- X2 – wartość dochodów własnych,
- X3 – wartość dochodów z PIT,
- X4 – wartość dochodów z CIT,

¹ Wybrany zestaw zmiennych statystycznych decyduje o wynikach oceny efektywności prowadzonej przez gminy gospodarki finansowej. Pozwala on na jej ocenę w porównaniu z innymi gminami pod warunkiem zachowania przedstawionej metodologii badania. Należy także pamiętać, iż niewielka liczba zmiennych i podmiotów badawczych zmusza do ostrożnego podchodzenia do wnioskowania.

- X5 – wartość dochodów podatkowych,
- X6 – pozostałe dochody,
- X7 – wartość wydatków ogółem,
- X8 – wartość wydatków bieżących,
- X9 – wartość wydatków majątkowych,
- X10 – wartość wydatków na opiekę społeczną,
- X11 – wartość wydatków na administrację publiczną.

Gospodarka finansowa jest określana jako proces, który obejmuje nie tylko samo gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, ale także całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które służą temu procesowi. Można więc przyjąć, iż określenie „gospodarka finansowa” odnosi się do działalności finansowej prowadzonej przez podmioty prawa publicznego [Wójtowicz 2008, s. 16]. Gospodarka finansowa gminy ma swe źródła w Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządowym osobowość prawną, możliwość posiadania własnego majątku i gospodarowania nim w celu zaspokajania potrzeb publicznych społeczności lokalnych. Polega ona więc na gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych oraz finansowaniu deficytu budżetowego i zarządzaniu długiem publicznym przez organy gmin na podstawie uchwalanego budżetu.

Uszczegółowieniem ogólnych norm konstytucyjnych są zapisy ustawy o finansach publicznych [Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240]. W ustawie tej znajdują się szczegółowe zasady gospodarki finansowej gminy, czyli wszelkie procedury towarzyszące gromadzeniu dochodów i organizowaniu wydatków. Podstawowym narzędziem gospodarki finansowej gmin jest budżet, czyli roczny plan dochodów i wydatków jednostki uchwalany w formie uchwały budżetowej przez radę gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta).

Dochody budżetowe stanowią niezbędną podstawę działalności gmin. O sytuacji gminy świadczy nie tylko łączna wartość uzyskiwanych dochodów, ale także źródło ich pozyskiwania oraz wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Duże znaczenie przypisuje się zwłaszcza tzw. dochodom własnym, których poziom świadczy o stopniu samodzielności finansowej [zob. szerzej Gilowska 1999, s. 53 i nast.; Bury, Dziekański 2008, s. 234 i nast.]. Poziom dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego przypadających na mieszkańca świadczy o skuteczności gminy w gromadzeniu tych dochodów (np. przez wydajność pozyskiwania dochodów z podatków). Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy od: potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych.

W ramach dochodów własnych analizie poddano udział w PIT i CIT. Tendencja wzrostowa udziału dochodów z podatków od osób fizycznych i prawnych może świadczyć również o wzroście dochodów osobistych ludności oraz wzroście liczby przedsiębiorstw, a także ich coraz lepszej kondycji finansowej. Szczególnie ważne są możliwości i dążenia do jak największego uniezależnienia się gmin od transferów z budżetu państwa (zwłaszcza dotacji). Wielkość udziałów w obu państwowych podatkach dochodowych świadczy o potencjale ekonomicznym i atrakcyjności gminy.

Jeśli chodzi o wydatki, państwo ogranicza dowolne ich kształtowanie przez gminę, ustalając przede wszystkim listę zadań obligatoryjnych (np. odprowadzanie ścieków, prowadzenie gimnazjów) oraz warunki realizacji tych i innych zadań w formie norm lub wielkości minimalnych (np. stopień zanieczyszczenia ścieków wpuszczanych do odbiornika, wysokość wynagrodzeń nauczycieli). W efekcie gmina musi najpierw przewidzieć środki na zadania obowiązkowe, a dopiero w drugiej kolejności na różne inne cele, nawet te uznane przez nią za ważniejsze. Wydatki, rozumiane jako środki pieniężne, stanowiące zewnętrzny przejaw realizacji zadań samorządowych, mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów. Przede wszystkim można wyróżnić wydatki: 1) bieżące i majątkowe, 2) według działów klasyfikacji budżetowej oraz 3) stałe i zmienne [Bury, Dziekański 2012, s. 7 i nast.].

Ocenę zmian w sferze wydatkowej przeprowadzono na podstawie wydatków ogółem na mieszkańca, wydatków majątkowych, bieżących oraz inwestycyjnych. Wiążą się one z szeroko pojętą aktywnością inwestycyjną gminy w różnych obszarach, np. w gospodarce komunalnej, szkolnictwie czy transporcie. Bezpośrednio przekładają się więc na poprawę potencjału rozwojowego [Sobczyk 2010, s. 125–136]. Pozostałe wydatki, tzw. bieżące, służą raczej utrzymaniu potencjału i obejmują np. wydatki na wynagrodzenia nauczycieli czy utrzymanie gminnych obiektów. Wydatki na administrację publiczną wiążą się głównie z koniecznością utrzymania władz lokalnych – rad i urzędów gminnych. Wydatki socjalne są, do pewnego stopnia, kosztem stałym gminy – relatywnie tym większym, im mniejsza gmina – oraz odpowiedzią władz gmin na niekorzystne zjawiska i procesy w sferze społecznej wywołane zarówno przyczynami zewnętrznymi (np. recesją), jak i nieudolnością podopiecznych (np. wskutek starości). Są one ważne nie tylko dla osób nimi dotkniętych, ale i dla całej społeczności lokalnej.

Wybrany zestaw zmiennych statystycznych decyduje o wynikach oceny efektywności prowadzonej przez gminy gospodarki finansowej. Pozwala on na jej ocenę w porównaniu z innymi gminami pod warunkiem zachowania przedstawionej metodologii badania. Należy także pamiętać, iż niewielka liczba zmiennych i podmiotów badawczych zmusza do ostrożnego podchodzenia do wnioskowania.

Syntetyczny wskaźnik oceny

Wybrany zestaw zmiennych – wykorzystanych do budowy wskaźnika syntetycznego – opisujących gospodarkę finansową, powinien w możliwie pełny i wszechstronny sposób charakteryzować badane zjawisko. Ustala się go na podstawie teorii, własnego doświadczenia, dotychczasowych wyników badań oraz wiedzy ekspertów. Ich wyboru należy dokonać z wykorzystaniem kryteriów: uniwersalności, zmienności, stopnia skorelowania i ważności [Ostasiewicz 1998, s. 116]. W kolejnym etapie można poddać go weryfikacji metodami statystycznymi, obliczając: współczynniki zmienności, istotności i korelacji, średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe.

Założenia wskaźnika syntetycznego polegają na tym, iż w swojej konstrukcji odwołuje się on do rzeczywistych wielkości cech. Konstrukcja miernika obejmuje określenie struktury miernika syntetycznego (wskazany wcześniej zestaw zmiennych) oraz obliczenie wielkości wskaźnika dla każdego badanego obiektu.

Wybrane zmienne mają najczęściej różne jednostki miary. Należy je zatem doprowadzić do wzajemnej porównywalności. Służyć temu może metoda unitaryzacji, która pozwala ujednolicić charakter zmiennych, wyeliminować z obliczeń wartości ujemne oraz uzyskać stały zakres zmienności cech znormalizowanych (wartości z przedziału [0; 1]) [Kukuła 2000, s. 75 i nast., s. 189 i nast.; Jajuga 1993, s. 190 i nast.]. Procedura unitaryzacji polega na dzieleniu wartości zmiennej lub jej odległości od jednego z kresów zmienności przez rozstęp. W tym celu można zastosować następującą formułę² [Wysocki, Lira 2003]:

$$x = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{\max_i\{x_{ij}\} - \min_i\{x_{ij}\}},$$

gdzie:

x – oznacza wartość zunitaryzowaną cechy dla badanej jednostki,

x_{ij} – oznacza wartość j -tej cechy dla badanej jednostki,

\max – maksymalna wartość j -tej cechy,

\min – minimalna wartość j -tej cechy.

Do potrzeb syntetycznej oceny wykorzystywane są modele zagregowanych wskaźników. Pełnią one istotne funkcje na wszystkich poziomach badania i rozwiązywania problemów rozwoju: strategicznym, taktycznym i operacyjnym [Hellwig 1981, s. 56–58]. Konstrukcja wskaźnika oceny gospodarki finansowej w przedstawionej procedurze bazuje na metodzie bezwzorcowej porządkowania

² Autorzy podają przykłady zastosowania cech syntetycznych jako funkcji cech prostych między innymi w stosunku do badań dotyczących kondycji finansowej.

liniowego. Zakłada ona, że uzyskana zmienna agregatowa zawiera wszystkie informacje, jakich dostarczają poszczególne mierniki struktury.

W celu uzyskania miary syntetycznej, charakteryzującej aspekt finansowy gminy, uśrednieniu poddawane są wartości zmiennych (uprzednio zunitaryzowanych stymulant), zgodnie z formułą:

$$s_i = \frac{1}{p} \sum_{j=1}^p x_{ij} (i = 1, 2, \dots, p)$$

gdzie:

s_i – syntetyczny miernik kondycji finansowej gminy w badanym okresie, wartość cechy należy do przedziału (0, 1),

p – liczba wskaźników cząstkowych wykorzystywanych w konstrukcji agregatywnej miary aspektu potencjału.

Efektem przedstawionego procesu budowy wskaźnika syntetycznego gospodarki finansowej jest uzyskanie cząstkowych wskaźników aspektów dochodowego i wydatkowego. Wyższa wartość miernika oznacza wyższy poziom kondycji finansowej gmin. Jeżeli gmina uzyskała wynik zbliżony do 0 – oznacza to gorszą kondycję finansową. Wartość bliższa 1 oznacza gminy o lepszej kondycji finansowej.

Wyniki badań

Powierzchnia województwa świętokrzyskiego to 11 691,05 km², co stanowi 3,74% obszaru kraju (15. miejsce, przed województwem opolskim). Obszary chronione zajmują 66% powierzchni województwa. Procentowy udział obszarów chronionych stawia województwo na pierwszym miejscu w kraju (średni procentowy udział obszarów chronionych w kraju to 33,1%). W województwie wydzielonych jest administracyjnie 13 powiatów ziemskich i jedno miasto na prawach powiatu (Kielce – powiat grodzki) oraz 102 gminy, w tym 5 miejskich, 26 miejsko-wiejskich i 71 wiejskich.

Badane zmienne finansowe, opisujące kondycję finansową gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego, charakteryzowały się mocnymi relacjami wzajemnymi. Największy wpływ na poziom wskaźnika syntetycznego miały dochody ogółem i własne na mieszkańca, dochody z PIT i dochody podatkowe oraz, po stronie wydatkowej, wydatki bieżące i inwestycyjne, wydatki na politykę społeczną i administrację.

W latach 2008–2010 widoczny był wzrost dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca w większości gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego, co należy uznać za zjawisko pozytywne. Średnia wartość dochodów własnych na mieszkańca w analizowanym okresie przyjmowała wartość odpowiednio 664,705 zł

(2008 r.), 694,570 zł (2009 r.), 788,683 zł (2010 r.). Najniższe dochody to odpowiednio 3410,82 zł; 3338,48 zł; 3833,06 zł. Dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrastały systematycznie, choć poziom tego wzrostu był różny. W dochodach własnych gmin dominowały wpływy z dwóch podatków – rolnego i od nieruchomości. Wynika to z naturalnego usytuowania gmin, rozmiarów gospodarki rolnej, a także poziomu ulg, zwolnień lub obniżen w stosunku do ustawowych stawek jednostkowych. Na wysokość i wielkość podatków wpływ mają (i miały) decyzje samorządu gminnego. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w analizowanych latach osiągał zróżnicowany poziom (tab. 1).

Wysoki udział w dochodach gmin wiejskich miały subwencje i dotacje, które ograniczają samodzielność gmin. Pojęcie samodzielności finansowej należy rozważać w aspekcie sposobu zabezpieczenia prawa do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej.

Tabela 1

Udział głównych grup dochodów w dochodach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego w 2010 r.

Jednostka terytorialna	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]			Udział dotacji w dochodach ogółem [%]			Udział subwencji w dochodach ogółem [%]		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bałtów	27,8	29,4	28,4	21,4	22,5	13,0	50,8	47,4	33,1
Brody	32,0	24,3	21,3	22,3	23,6	22,2	45,7	51,4	48,0
Czarnocin	29,5	24,1	27,4	18,8	17,6	18,4	51,7	57,7	53,5
Dwikozy	32,9	33,3	16,2	26,3	26,0	64,7	40,8	38,4	18,3
Klimontów	22,2	19,8	18,6	25,1	26,9	24,7	52,7	53,0	52,7
Kluczewsko	19,9	17,9	18,2	22,1	22,9	20,4	58,0	59,2	61,3
Łubnice	17,6	14,2	6,7	27,8	26,8	57,3	54,5	51,5	30,9
Oleśnica	25,0	25,7	32,8	22,2	16,3	23,0	52,8	43,7	38,8
Pacanów	43,7	24,5	15,5	16,8	23,4	35,3	39,6	46,2	37,7
Sadowie	31,1	23,1	29,2	19,1	20,3	17,1	49,9	41,5	35,7
Sitkówka-Nowiny	72,4	67,0	73,8	7,7	12,3	7,2	19,9	18,3	17,5
Stopnica	28,8	40,6	36,0	21,4	15,9	21,2	49,9	41,1	39,6
Strawczyn	28,1	30,5	32,1	24,8	16,9	12,9	47,1	39,8	29,5
Szydłów	28,5	24,8	21,9	21,3	24,5	17,2	50,1	50,7	39,7
Tarłów	22,4	17,9	12,1	21,8	22,0	53,0	55,9	60,1	35,0
Wojciechowice	35,7	28,2	33,9	24,9	23,5	21,8	39,4	43,9	41,8

Źródło: Opracowanie własne.

Głównym dochodem mającym wpływ na funkcjonowanie gminy były wpływy z podatków. W grupie podatków samorządowych zasilających budżety gmin podstawowe znaczenie miały podatek od nieruchomości oraz podatek rolny. W 26 gminach zarówno w 2009 r., jak i 2010 r. obserwowano spadek dynamiki dochodów podatkowych. W pozostałych gminach, szczególnie tych znajdujących się w orbicie oddziaływania Kielc, dynamika dochodów była wzrostowa. W badanym okresie wśród dochodów podatkowych zaobserwowano tendencję wzrostową.

Wzrost wydatków ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2008–2010 nastąpił we wszystkich gminach wiejskich województwa świętokrzyskiego. Istotny wzrost wydatków w przypadku Dwikożów związany był z wydatkami związanymi z usunięciem skutków powodzi.

Wydatki bieżące budżetu gminy obejmują przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi oraz odpisami na fundusze, kosz-

Tabela 2

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach ogółem gmin województwa świętokrzyskiego

Jednostka terytorialna	Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem [%]			Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [%]		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bałów	83,1	73,2	57,0	16,9	26,8	43,1
Brody	74,1	88,5	88,5	25,9	11,5	11,5
Czarnocin	89,7	87,9	93,6	10,3	12,1	6,4
Dwikozy	80,7	75,0	84,9	19,3	25,0	15,1
Klimontów	91,1	82,8	81,3	9,0	17,2	18,7
Kluczewsko	74,0	78,6	84,3	26,0	21,4	15,7
Krasocin	73,4	70,5	61,1	26,7	29,5	38,9
Łubnice	88,5	67,5	77,2	11,5	32,5	22,8
Oleśnica	83,7	57,2	79,9	16,3	42,8	20,1
Sadowie	94,5	77,7	60,4	5,5	22,3	39,6
Sitkówka-Nowiny	86,9	73,3	70,8	13,1	26,7	29,2
Stopnica	93,5	59,9	67,6	6,5	40,1	32,4
Strawczyn	79,3	61,7	40,6	20,7	38,3	59,4
Szydłów	92,0	75,8	53,6	8,0	24,2	46,4
Tarłów	92,7	88,4	91,1	7,3	11,6	8,9
Wojciechowice	80,0	91,5	92,2	20	8,5	7,8

Źródło: Opracowanie własne.

ty zakupu towarów i usług niezbędnych do bieżącej działalności (m.in. remonty, opłaty, składki i inne należności wnoszone przez jednostki budżetowe w imieniu gminy). Wydatki te stanowiły średnio 84,53, 75,47, 70,95% w kolejnych latach badania (tab. 2). Osobną kategorię w grupie wydatków bieżących stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłacane z budżetu, które nie miały ani charakteru zapłaty za wykonanie świadczenia, ani wynagrodzenia ze stosunku pracy.

Wydatki majątkowe obejmują wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Stanowiły one średnio w kolejnych latach 15,47, 24,53 i 29,05%.

W przypadku wydatków na administrację publiczną należy pamiętać, że zakres usług lokalnych jest taki sam dla wszystkich gmin. Wysoka wartość wskaźnika może zatem świadczyć o wyższym niż gdzie indziej standardzie obsługi lub wręcz o niegospodarności.

Wydatki na opiekę społeczną zdają się świadczyć przede wszystkim o słabości gminy. Z drugiej strony mogą być też wyrazem jej siły.

Tabela 3

Dochody i wydatki ogółem na mieszkańca a powierzchnia i ludność gminy

Jednostka terytorialna	Wydatki ogółem na mieszkańca [zł]			Dochody ogółem na mieszkańca [zł]			Ludność [osoba]			Powierzchnia [km ²]		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bałtów	2515	3264	4616	2163	2709	3981	3917	3921	3888	105	105	105
Brody	2508	2181	2304	2348	2340	2539	10911	10923	10946	161	161	161
Czarnocin	1981	2317	2359	2121	2178	2249	4081	4032	4014	70	70	70
Dwikozy	2323	2821	7520	2289	2652	6775	8998	9008	8990	85	85	85
Klimontów	2060	2387	2791	2247	2408	2422	8536	8531	8507	99	99	99
Kluczewsko	2361	2665	2663	2337	2633	2620	5202	5204	5208	137	137	137
Krasocin	2610	2853	3642	2393	2817	3210	10740	10767	10667	192	192	192
Łubnice	2135	2980	7372	2323	2841	8341	4416	4398	4379	84	84	84
Oleśnica	2042	3202	2882	2243	3161	3368	3938	3884	3893	53	53	53
Sadowie	1896	2583	3233	1961	2405	2828	4249	4229	4187	82	82	82
Sitkówka-Nowiny	4212	5413	6048	4712	4984	5192	7012	7085	7138	46	46	46
Stopnica	1693	3011	3184	2055	2697	2889	7758	7753	7713	125	125	125
Strawczyn	2217	3191	5720	2419	3054	4177	9958	10023	10066	86	86	86
Szydłów	1806	2263	3419	2047	2211	2929	4881	4870	4826	108	108	108
Tarłów	2024	2424	4107	2056	2202	3855	5741	5676	5605	164	164	164
Wojciechówice	2027	2388	2405	2119	2222	2139	4396	4333	4327	86	86	86

Źródło: Opracowanie własne.

Wydatki gmin w analizowanym okresie charakteryzowały się tendencją wzrostową (niezależnie od powierzchni i ludności zamieszkującej daną gminę, tab. 3). Wzrost wydatków ogółem można ocenić jako zjawisko pozytywne, ze względu na fakt, iż w strukturze wydatków silniejszą tendencję wzrostową wykazują wydatki majątkowe a niższą wydatki bieżące.

Wskaźniki syntetyczne ogólne, dotyczące sfery finansowej gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego zawiera tabela 4³. W tym przypadku można mówić o tendencji spadkowej (pogorszeniu sytuacji). Porównanie wskaźników syntetycznych ogólnych dla trzech lat wyraźnie wskazuje, że – poza kilkoma wyjątkami – ogólna sytuacja finansowa gmin wiejskich uległa pogorszeniu. Liderem były gminy Sitkówka-Nowiny, Dwikozy, Łubnice, Bałtów (w 2010 r., tab. 4). Na końcu tabeli sytuacja również wydaje się być stabilna.

Tabela 4

Wskaźnik syntetyczny kondycji finansowej w wybranych gminach wiejskich województwa świętokrzyskiego

Wskaźnik syntetyczny kondycji finansowej					
2008		2009		2010	
Sitkówka-Nowiny	0,69	Sitkówka-Nowiny	0,68	Sitkówka-Nowiny	0,55
Rytwiany	0,42	Raków	0,42	Dwikozy	0,50
Morawica	0,38	Morawica	0,40	Łubnice	0,48
Smyków	0,32	Radków	0,35	Bałtów	0,36
Raków	0,31	Tuczępy	0,35	Strawczyn	0,35
Łączna	0,20	Łubnice	0,20	Tarłów	0,19
Masłów	0,20	Solec-Zdrój	0,20	Oleśnica	0,19
Gnojno	0,20	Lipnik	0,20	Pacanów	0,19
Mniów	0,20	Łopuszno	0,20	Stopnica	0,19
Wiślica	0,20	Mniów	0,19	Szydłów	0,17
Waśniów	0,19	Imielno	0,19	Sadowie	0,17
Szydłów	0,12	Michałów	0,10	Brody	0,10
Sadowie	0,11	Szydłów	0,09	Wojciechowice	0,09
Lipnik	0,10	Opatowiec	0,09	Klimontów	0,08
Bejsce	0,09	Tarłów	0,08	Czarnocin	0,08
Opatowiec	0,09	Czarnocin	0,07	Kluczewsko	0,08

Źródło: Opracowanie własne.

³ Tabela zawiera 5 najlepszych gmin, 5 zajmujących środkowe pozycje oraz 5 najslabszych ze względu na ograniczoną objętość artykułu.

Wysoka pozycja gminy Sitkówka-Nowiny wynikała z prowadzonej działalności inwestycyjnej w obszarze infrastruktury drogowej, oświatowej i służby zdrowia oraz funkcjonowania na jej terenie oczyszczalni ścieków. Gmina jest jednocześnie jedną z najmniejszych gmin regionu pod względem powierzchni, a pod względem liczby ludności zajmuje pozycję w środku stawki.

W przypadku gminy Dwikozy wysoka pozycja związana była z uzyskaniem dodatkowych środków na pokrycie skutków powodzi, budowę i modernizację dróg gminnych, obiektów sportowych przy szkołach, oczyszczalni przydomowych.

Podsumowanie

Ocena gospodarki finansowej jest zadaniem trudnym. Wymaga ona uwzględnienia wielu różnych zmiennych. Przydatnym narzędziem może być wskaźnik syntetyczny oceniający gospodarkę finansową. Należy pamiętać, że o jego wynikach decyduje przyjęty do analizy zestaw zmiennych statystycznych.

Wskaźnik syntetyczny potwierdził zróżnicowanie gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego pod względem poziomu kondycji finansowej. Pozwolił on wyróżnić gminy, których kondycja finansowa kształtowała się na bardzo niskim poziomie oraz gminy, które osiągnęły dobry wynik. Najliczniejszą grupę gmin stanowiły gminy o słabej kondycji finansowej.

Poziom dochodów ogółem i dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca we wszystkich gminach w latach 2008–2010 wykazywał tendencję wzrostową, co należy uznać za zjawisko pozytywne.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w analizowanych latach kształtował się na poziomie od 6 do 70%. Mały udział dochodów własnych w dochodach ogółem może świadczyć o ich małej samodzielności finansowej. Obniżają ją dodatkowo przejmowane przez organy gmin kolejne zadania z zakresu administracji rządowej finansowane ze źródeł innych niż dochody własne. Ogranicza to w znacznym stopniu samodzielność finansową gmin i powoduje zwiększenie zależności finansowej gmin od organów administracji rządowej. Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem zanotowano w gminach wiejskich zlokalizowanych w pobliżu dużych miast. Gminy, w których udział dochodów własnych w dochodach ogółem był wyższy, pozyskiwały więcej środków ze źródeł zewnętrznych.

Poziom dochodów z tytułu podatków dowodzić może, że mają one decydujące znaczenie dla gospodarki finansowej gmin wiejskich i w istotny sposób wpływają na zakres samodzielności finansowej. To z kolei oddziałuje na możliwość samodzielnego dokonywania wydatków i decydowania o sposobie finansowania poszczególnych zadań w gminie.

Wysokie wydatki w niektórych działach gospodarki budżetowej mogą być wyrazem i siły, i słabości danej gminy. Dotyczy to również niektórych dochodów. Wnioskowanie zatem zawsze powinno być ostrożne, a ostateczne oceny poparte dodatkowymi badaniami.

Literatura

- BROL R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 1996.
- BURY P., *Podstawy polityki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Kot (red.), *Analiza strukturalna gospodarki regionu świętokrzyskiego i jej wykorzystanie pod kątem podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności regionu*, AŚ-ZPORR, Kielce 2007.
- BURY P., DZIEKAŃSKI P., *Porównanie wybranych elementów budżetów gmin województwa świętokrzyskiego*, [w:] Dziekański P., *Gospodarka lokalna drogą rozwoju regionu*, Wydawca Stowarzyszenie, Nauka, Edukacja, Rozwój, Ostrowiec Świętokrzyski 2012.
- BURY P., DZIEKAŃSKI P., *Samodzielność finansowa północnych gmin woj. świętokrzyskiego pod kątem możliwości finansowania rozwoju*, [w:] Kot J. *Jednostki samorządu terytorialnego w procesie rozwoju regionalnego w zintegrowanej Europie*, Kielce 2008.
- DZIEKAŃSKI P., *Analiza sytuacji finansowej samorządu jako wyznacznik efektywności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Filipiak (red.), *Finanse publiczne i rozwój przedsiębiorczości w regionach*, Zeszyty Naukowe Nr 38, WSB, Poznań 2011.
- GIŁOWSKA Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny nr 3, 1999.
- HELLWIG Z., *Systemowe ujęcie WAP. Metody taksonomiczne i ich zastosowania w badaniach ekonomicznych*, Komitet Statystyki i Ekonometrii PAN, Wrocław 1981.
- JAJUGA K., *Statystyczna analiza wielowymiarowa*, PWN, Warszawa 1993.
- KUKUŁA K., *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa 2000.
- OSTASIEWICZ W. (red.), *Statystyczne metody analizy danych*, AE, Wrocław 1998.
- SOBCZYK A., *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, Zeszyty Naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 81/2010.
- Ustawa o finansach publicznych, [Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240].
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., [Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591].
- WÓJTOWICZ W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- WYSOCKI F., LIRA J., *Statystyka opisowa*, AR, Poznań 2003.

Synthetic Index of Financial Activity of Rural Municipalities

Abstract

The assessment of financial management is a difficult task. It requires taking into account many different variables. It could be a useful tool for comparative analysis and multidimensional synthetic index. It is worth noticing that the results to decide adopted to analyze a set of statistical variables. The analysis confirmed the diversity of rural communities Voivodship in the level of financial health. Municipalities research showed that Świętokrzyskie characterized with the smallest variations in the level of financial health in 2010.