

Aleksandra JASIŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

KONDYCJA FINANSOWA NOWEGO SĄCZA NA TLE INNYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

Streszczenie

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na ich działalność, której głównym celem jest zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnej na jak najwyższym poziomie. W opracowaniu tym dokonano oceny kondycji finansowej miasta Nowy Sącz i porównano ją z innymi miastami na prawach powiatu w latach 2007-2017. W tym celu posłużono się metodą TOPSIS. Omówiono wyniki badań i przedstawiono wynikające z nich wnioski.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, Nowy Sącz, miasta na prawach powiatu, metoda TOPSIS.

FINANCIAL CONDITION OF NOWY SĄCZ ON THE BACKGROUND OF OTHER CITIES WITH POWIAT RIGHTS

Summary

The financial condition of local government units is one of the most important factors affecting their activities. Their main goal is to meet the needs of the local community at the highest level. This study assesses the expenditure independence of Nowy Sącz and compares it with other cities with powiat rights in 2007-2017. To this end, the TOPSIS method was used. The results of the research were discussed and the conclusions resulting therefrom were presented.

Key words: financial condition, Nowy Sącz, cities with powiat rights, TOPSIS method.

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) zagwarantowała m.in. podział terytorialny, który uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe (art. 15), a także uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego (JST) w sprawowaniu władzy państwowej (art. 16). Na jej podstawie JST uzyskały:

- osobowość prawną (art. 165);
- prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165);
- samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165);
- udział w dochodach w zależności od zadań (art. 167);
- dochody w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych (art. 167);
- prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych (art. 168);
- prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw (art. 172).

Zobowiązała JST do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16), zadań własnych, które zaspakajają potrzeby wspólnoty (art. 166), a także zadań zleconych ustawą (art. 166).

Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) i art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) określa zakres rzeczowy zadań wykonywanych odpowiednio przez gminy i powiaty, przy czym zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy (pkt 6 art. 4, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Realizowane przez JST zadania dotyczą: infrastruktury społecznej (m.in. ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, edukacji publicznej, kultury, ochrony i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, polityki prorodzinnej, a dodatkowo w powiatach: ochrony praw konsumenta, przeciwdziałanie bezrobociu), infrastruktury technicznej (w gminach: dróg, budownictwa mieszkaniowego, wodociągów i kanalizacji, usuwania i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, telekomunikacji, a w powiatach: utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych), porządku oraz bezpieczeństwa (m.in. ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa; w powiatach dodatkowo obronność), a także ładu przestrzennego oraz ekologicznego (m.in. gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna, zielenią gminną oraz zadrzewieniem).

Poziom realizacji opisanych zadań jest najczęściej wynikiem zarządzania i gospodarowania środkami finansowymi. Stopień wykonania zadań nie jest jednakowy w poszczególnych jednostkach, zatem można mówić o jego zróżnicowaniu. Problemy finansowe, z jakimi mogą borykać się samorządy, zakłócają realizację zadań publicznych i utrudniają regulowanie zobowiązań finansowych. Dobry stan finansów stwarza JST możliwość większej swobody decyzyjnej, dotyczącej realizacji i sposobu realizacji zadań nieobligatoryjnych, a także zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej o wyższym standardzie, co wpływa na poziom życia mieszkańców. Ważne jest zatem badanie i monitorowanie kondycji finansowej JST oraz ocena jej poziomu. Uzyskane wyniki badań władze JST mogą wykorzystać przy podejmowaniu decyzji finansowych. Aby jednak prawidłowo ocenić kondycję finansową JST, należy porównać ją z kondycją finansową innych jednostek podobnego typu. W artykule tym poddano badaniu grupę JST, powołanych na mocy art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Są to miasta na prawach powiatu (MNPP), czyli te, które:

- w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców;
- były siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- otrzymały status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm). Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu (pkt 2 art. 92, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie kondycji finansowej miasta Nowy Sącz i porównanie jej z kondycją finansową innych MNPP.

1. Kondycja finansowa MNPP

Gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi dotyczy pobierania, gromadzenia i wydatkowania dochodów, finansowania deficytu, zaciągania zobowiązań, zarządzania nimi oraz udzielania pomocy publicznej. Zasady i procedury w tym zakresie regulowane są normami prawnymi, wśród których za główne uznaje się prawo finansowania środkami publicznymi realizacji zadań (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 15). Gospodarka finansowa JST, w tym MNPP, oparta jest na zasadach:

- racjonalności – generowanie hierarchicznej struktury zadań;
- celowości – powiązanie wydatku z celami ujętymi w budżecie oraz zadaniami wykonywanymi przez samorząd;
- oszczędności – dokonywanie wydatków na zadania obligatoryjne na zadawalającym poziomie jakości oraz gromadzenie środków na inwestycje;
- gospodarności – przy danych środkach uzyskanie jak najwyższych efektów;
- kontroli finansowej;
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 25).

Prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej wymaga wielu informacji wspomagających proces decyzyjny władz samorządowych. Istotna jest ocena sytuacji finansowej, rozumianej często jako kondycja finansowa, a także analiza czynników i zjawisk mających na nią wpływ. Kondycję finansową JST definiuje się jako:

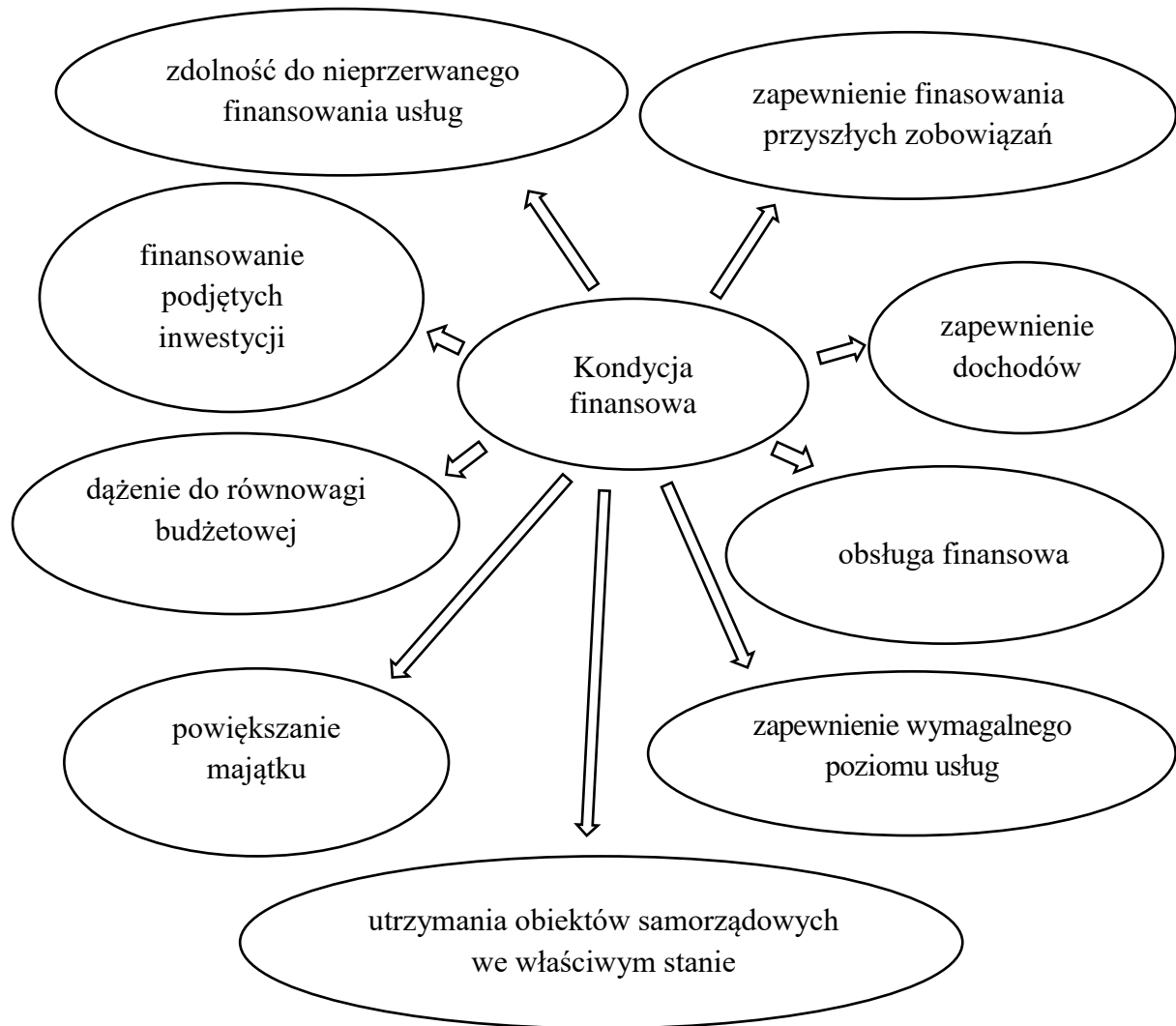
- zdolność do świadczenia usług publicznych na co najmniej dotychczasowym poziomie;
- zdolność do pozyskiwania środków finansowych ze zwrotnych i bezzwrotnych źródeł na realizację przyszłych zadań;
- zdolność do powstrzymania przedsiębiorców od przenoszenia się do innych JST;
- stawianie czoła przyszłej koniunkturze gospodarczej (Jastrzębska, 2002, s. 32).

Kondycja finansowa jest względną oceną sytuacji finansów JST, czyli możliwości samorządu lokalnego do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Bezpieczeństwo to obejmuje zdolność do realizacji zadań i wiarygodność dotyczącą możliwości spłaty zobowiązań zarówno obecnych, jak również przyszłych (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 28). Jest to stan gotowości władz do spełnienia zobowiązań i zapewnienia publicznych świadczeń, które zostały obiecano wcześniej wyborcom (Kamnikar, Kamnikar, Deal, 2006, s. 31).

Operacjonalizacja pojęcia „kondycja finansowa” i jej ocena to poważnym problemem (Swianiewicz, 2004, s. 262). W różnych krajach powoływane są organizacje, stowarzyszenia, których działalność ułatwia zarządzanie JST, obejmując m.in. monitorowanie i badanie stanu jej finansów przez lokalne władze. Przykładem tego mogą być: w Stanach Zjednoczonych International City/Country Management (ICMA) i Government Accounting Standards Board (GASB), a w Kanadzie Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). Na podstawie przyjętych definicji kondycji finansowej instytucje te budują wskaźniki do jej oceny. ICMA podaje definicję kondycji finansowej jako zdolność samorządu do ciągłego finansowania usług na bieżącym poziomie, bez względu na ryzyko oraz naturalnie zachodzące zmiany w czasie (Rivenbark, Roenigk, Allison, 2010, s. 154). GASB określa z kolei kondycję finansową jako prawdopodobieństwo, że samorząd spełni swe aktualne i przyszłe zobowiązania wobec wierzycieli, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych (Berne, 1992, s. 127). Musi zatem posiadać środki na pokrycie: bieżących rachunków, wydatków bez zaciągania długów w danym okresie budżetowym, wszystkich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w dłuższej perspektywie oraz usług na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo i dobrobyt społeczności lokalnej (Groves, Valente, 1994, s. 56).

W Polsce Ministerstwo Finansów przedstawia co roku zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej JST (także MNPP), które pogrupowane są na: budżetowe, na mieszkańca, dla zobowiązań według tytułów dłużnych. W latach 200-2013 zestaw ten obejmował 20 wskaźników, a w latach 2014-2017 – 14. Warto jednak dodać, że nie podaje definicji sytuacji finansowej.

Na rysunku 1 zaprezentowano składowe kondycje finansowej, które pojawiają się w jej definicjach i ocenach.



Rysunek 1. Składniki kondycji finansowej JST.

Źródło: opracowanie własne.

Kondycja finansowa JST zależy od szeregu czynników, które wpływają na możliwości pozyskania źródeł finansowania dodatkowych usług publicznych i kreują popyt. Niektóre z nich wprowadzają pewne ograniczenia, a przy tym pojawiają się i takie, które są odpowiedzią na inne czynniki. Klasyfikacja czynników kondycji finansowej została ujęta w tabeli 1.

Tabela 1

Czynniki wpływające na kondycję finansową JST

Zewnętrzne		Wewnętrzne
Makrootoczenie	Mikrootoczenie	
<ul style="list-style-type: none"> – regulacje prawne, – faza cyklu koniunkturalnego, – stan rynku finansowego, – inflacja i polityka jej ograniczania, – polityka Unii Europejskiej dotycząca pomocy publicznej, rozwoju regionów i funduszy strukturalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – sytuacja społeczno-gospodarcza społeczeństwa i zdolność do ponoszenia kolejnych obciążeń finansowych, – kondycja ekonomiczna, – nastroje społeczne związane z prowadzoną polityką, – ryzyko przejścia przez inne jednostki, – skuteczność działań promocyjnych, oferentów usług substytucyjnych i oferentów dóbr inwestycyjnych dla samorządu. 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba mieszkańców, – powierzchnia, położenie – zagospodarowanie przestrzenne, – ocena ratingowa i audytowa, – zasoby finansowe i zdolność do ich kreowania, – zadłużenie, poziom deficytu, – poziom inwestycji, – zdolności innowacyjne, – metody zarządzania i kompetencje kadry zarządczej, – kultura organizacyjna, – polityka rachunkowości, – współpraca z innymi instytucjami i organizacjami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST* (s. 20-21), B. Filipiak, 2009, Warszawa: Difin.

Kondycja finansowa MNPP związana jest z ich działalnością finansową, która odbywa się na podstawie przepisów prawa. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966) określa sposoby uzyskiwania dochodów przez JST, w tym przez MNPP. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, obejmują one: dochody własne, w tym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i z podatku dochodowego od osób prawnych; subwencję ogólną; dotacje celowe; środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Artykuł 4 tej ustawy precyzuje źródła dochodów własnych gmin.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) określa cele, na które mogą być przeznaczane środki publiczne. Zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3, wydatki JST, a więc i MNPP, przeznaczane są na realizację zadań, m.in. na zadania własne; zadania z zakresu administracji rządowej i zlecone ustawami; zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi JST; pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST; programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Realizacja zadań przez MNPP jest ściśle powiązana z ich finansami. Konstytucja RP rozróżniła zadania własne („zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (...) wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego” – art. 166 ust. 1) oraz zadania zlecone (inne zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa – art. 166 ust. 2).

Dodatkowo, wśród zadań własnych rozróżnia się zadania obowiązkowe i nieobowiązkowe, co wynika z ustaw oraz innych przepisów, które regulują działalność gospodarczą i społeczną. Zakres zadań do realizacji przez samorząd decyduje o poziomie wydatków. Zagwarantowana

prawnie samodzielność finansowa samorządu daje możliwość wyboru kierunku realizacji zadań. Realizacja wszystkich zadań podlega kontroli pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Dozwolone jest to, co określają ustawy, a wydatki muszą być zrjonalizowane zgodnie z regulacjami prawnymi. Zadania zlecone przez administrację rządową, finansowane dotacjami celowymi, podlegają dodatkowo kontroli obejmującej celowość i gospodarność ich realizacji.

Kondycja finansowa jest zmienna, na co wpływają wymienione czynniki. Powodem takiej sytuacji mogą też być np. zmiany w poziomie cen usług czy też w zakresie realizowanych zadań.

Ponieważ kondycja finansowa jest zjawiskiem złożonym, zależnym od wielu czynników, konieczne są wielowymiarowe badania, uwzględniające szereg uzasadnionych merytorycznie i statystycznie wskaźników. Kondycja finansowa MNPP może być badana za pomocą ich analizy (analiza wskaźnikowa) lub miernika syntetycznego, łączącego pomiary wskaźników opisujących zjawisko z uwzględnieniem jego różnych aspektów, ujmujących specyfikę badanych jednostek. Indeks syntetyczny umożliwia relatywny pomiar kondycji finansowej i porządkowanie jednostek względem siebie.

2. Metoda badawcza

Badania własne zostały przeprowadzone dla MNPP w oparciu o dane dla lat 2007-2017. W tym celu wykorzystano dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wskaźniki do oceny sytuacji finansowej, wyznaczone w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów. W badaniach zastosowano narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej – metodę TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*). W oparciu o kryteria merytoryczno-formalne dobrano cechy diagnostyczne. Wykorzystano w tym celu wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w Polsce, wskazane przez Ministerstwo Finansów, a także uzupełniono je o inne spełniające wymogi merytoryczne. Weryfikacji ich wszystkich dokonano ze względu na zdolność dyskryminacyjną – w oparciu o klasyczny współczynnik zmienności – zmienne o małym zróżnicowaniu zostały odrzucone, a także ze względu na potencjał informacyjny zmiennych w oparciu o metodę odwróconej macierzy korelacji (Panek, 2009, s. 19, 23). Na podstawie wiedzy merytorycznej określono również te wskaźniki, które są stymulantami i destymulantami. Zmienne diagnostyczne spełniające powyższe wymogi, oceniające kondycję finansową MNPP, zostały wyodrębnione z czterech grup:

- dochodów:
 - F₁ – udział dochodów własnych w dochodach ogółem,
 - F₂ – dochody z PIT i CIT na mieszkańca,
 - F₃ – transfery bieżące na mieszkańca,
 - F₄ – udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych,
 - F₅ – udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem;
- wydatków:
 - F₆ – udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie,
 - F₇ – udział wydatków na wynagrodzenia i ich pochodne w wydatkach bieżących,
 - F₈ – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych,
 - F₉ – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem;
- stanu budżetu:
 - F₁₀ – wskaźnik wolnych środków w relacji do dochodów ogółem,
 - F₁₁ – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
 - F₁₂ – nadwyżka operacyjna na mieszkańca;

- zadłużenia i zdolności jego obsługi:
 - F₁₃ – obciążenie dochodów obsługą zadłużenia,
 - F₁₄ – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia,
 - F₁₅ – udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem,
 - F₁₆ – wydatki na obsługę długu na mieszkańca,
 - F₁₇ – zobowiązania ogółem na mieszkańca,
 - F₁₈ – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.

W kolejnym etapie badania przeprowadzono normalizację powyższych cech za pomocą metody unitaryzacji zerowanej (Wysocki, 2010):

$$\text{Dla stymulant: } z_{ik} = \frac{F_{ik} - \min_i\{F_{ik}\}}{\max_i\{F_{ik}\} - \min_i\{F_{ik}\}}, \max_i\{F_{ik}\} \neq \min_i\{F_{ik}\}$$

$$\text{Dla destymulant: } z_{ik} = \frac{\max_i\{F_{ik}\} - F_{ik}}{\max_i\{F_{ik}\} - \min_i\{F_{ik}\}}, \max_i\{F_{ik}\} \neq \min_i\{F_{ik}\}$$

Dla poszczególnych zmiennych ustalono także wagi, które zostały wyznaczone za pomocą metody CRITIC (*Criteria Importance Through Intercriteria Correlation*) (Wysocki, 2010, s. 156-157):

$$w_j = \frac{C_j}{\sum_{k=1}^P C_k} \text{ gdzie } C_j = s_{j(z)} \sum_{k=1}^P (1 - r_{jk}), j = 1, 2, \dots, P$$

gdzie:

C_j – miernik pojemności informacyjnej j-tej cechy,

$s_{j(z)}$ – odchylenie standardowe obliczone z wartości znormalizowanych j-tej cechy,

r_{jk} – współczynnik korelacji między cechą j-tą i k-tą,

P – liczba zmiennych diagnostycznych dla N badanych MNPP.

W oparciu o znormalizowane wartości cech oraz wyznaczone współczynniki wagowe ważności tych cech zostały ustalone współrzędne jednostek modelowych – wzorca (A^+) oraz antywzorca (A^-):

$$A^+ = \left(\max_i(z_{i1}), \max_i(z_{i2}), \dots, \max_i(z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_{1K}^+)$$

$$A^- = \left(\min_i(z_{i1}), \min_i(z_{i2}), \dots, \min_i(z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_{1K}^-)$$

Dla każdego MNPP obliczono odległości euklidesowe od wyznaczonego wzorca z^+ oraz antywzorca z^- :

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

a także wyznaczono wartości cechy syntetycznej KF:

$$KF_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, i = 1, 2, \dots, N$$

3. Wyniki badań własnych

Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że kondycja finansowa miasta Nowy Sącz w porównaniu do innych MNPP była niska. W tabeli 2 pokazano miejsce Nowego Sącza w rankingu kondycji finansowej. Liczba wszystkich MNPP w latach 2007-2013 wynosiła 65, a w latach 2014-2017 – 66.

Tabela 2
Nowy Sącz w rankingu KF MNPP

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Miejsce w rankingu	52	55	58	54	52	57	63	60	53	50	52

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

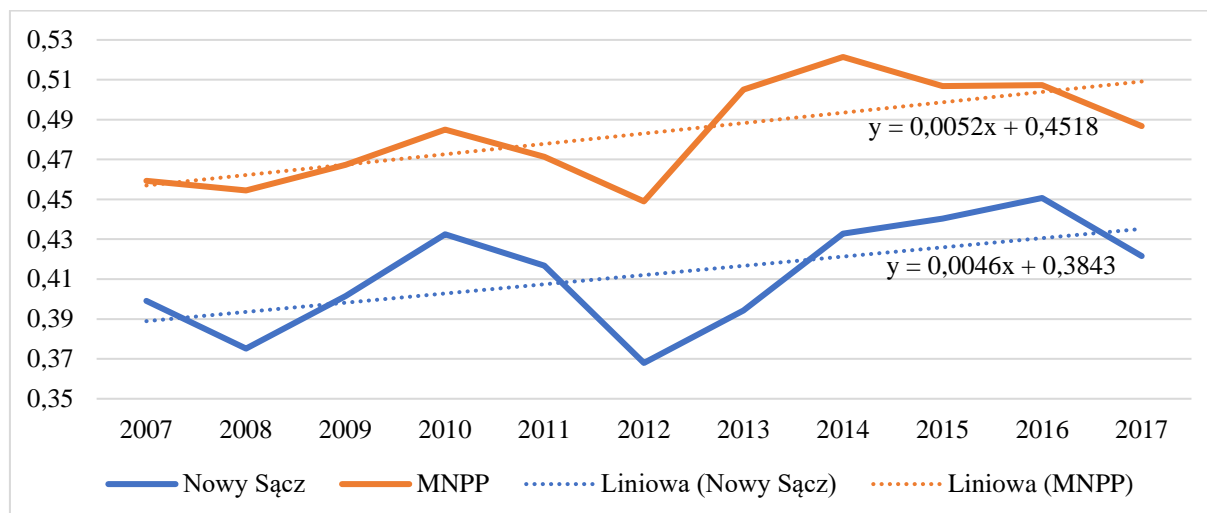
Porównując wartości KF Nowego Sącza z wartością średnią KF dla MNPP oraz medianą, wartością minimalną i maksymalną KF dla MNPP, widzimy, że wyznaczone wartości dla Nowego Sącza są zdecydowanie niższe niż wartości dla innych MNPP.

Tabela 3
Zestawienie miar statystycznych opisujących KF

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	0,399	0,375	0,401	0,432	0,417	0,368	0,394	0,433	0,440	0,451	0,422
średnia	0,459	0,454	0,467	0,485	0,471	0,449	0,505	0,521	0,507	0,507	0,487
maksimum	0,593	0,653	0,676	0,647	0,642	0,630	0,694	0,730	0,675	0,672	0,619
minimum	0,335	0,323	0,322	0,347	0,317	0,289	0,349	0,409	0,340	0,371	0,356
mediana	0,460	0,447	0,465	0,478	0,463	0,443	0,497	0,512	0,501	0,506	0,472
kwartył dolny	0,408	0,419	0,414	0,439	0,421	0,396	0,464	0,478	0,452	0,452	0,433
kwartył górny	0,516	0,511	0,507	0,528	0,500	0,489	0,542	0,564	0,556	0,556	0,549
Współczynnik zmienności (%)	14,5	15,6	14,1	13,0	14,9	16,9	13,7	13,0	14,8	14,3	14,7

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

MNPP są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej (współczynnik zmienności wahał się między 13,0% a 16,9%). Analizując wartości KF wyznaczone w badanym okresie dla Nowego Sącza i wszystkich MNPP, można stwierdzić, że kondycja finansowa Nowego Sącza była nie tylko poniżej średniej dla tego typu gmin. Najmniejszą różnicę między KF dla Nowego Sącza a średnią wartością KF dla MNPP odnotowano w roku 2010, zaś największą w roku 2013. Na podstawie wyznaczonych linii trendu można stwierdzić, że wartość KF ma niewielką tendencję wzrostową zarówno dla wszystkich MNPP, jak i Nowego Sącza, przy czym wzrost ten dla Nowego Sącza jest słabszy. Obrazuje to rysunek 2.



Rysunek 2. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej KF Nowego Sącza i MNPP.
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W konstrukcji miary syntetycznej kondycji finansowej uwzględniono 18 nieskorelowanych ze sobą wskaźników. Pozwoliło to na ogólną ocenę kondycji finansowej Nowego Sącza na tle innych MNPP. Na uzyskaną pozycję badanego miasta miały wpływ niższe wartości wskaźników dotyczących:

- udziału dochodów własnych w dochodach ogółem – kształtował się on od 41% do 48%, podczas gdy średnia tego wskaźnika dla wszystkich MNPP była w granicach od 54% do 61%;
- dochodów z CIT i PIT w przeliczeniu na mieszkańca – wyniosły one średnio dla całego okresu 914 zł, gdy dla MNPP 1 070 zł;
- udziału dochodów ogółem pomniejszonych o wydatki bieżące i wydatki na obsługę długu w dochodach ogółem – dla Nowego Sącza wynosił on od 3% do 16%, dla MNPP od 11% do 21%;
- udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem – poziom tego wskaźnika wahał się w granicach od 0% do 8%, a dla wszystkich MNPP od 5% do 21%;
- udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem – w roku 2012 wskaźnik ten wynosił zaledwie 4%, najwyższą wartość osiągnął 18% w 2016 roku. Dla MNPP wahał się od 11% do 21%;
- nadwyżki operacyjnej na mieszkańca – wyniosły średnio dla całego okresu 157 zł, gdy dla MNPP 311 zł.

Szczegółowe wartości tych wskaźników w badanym okresie przedstawia tabela 4.

Tabela 4
Wartości wskaźników kondycji finansowej

Rok	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w %)		Dochody z podatków CIT i PIT na jednego mieszkańca		Udział wolnych środków w realizacji w dochodach ogółem (w %)		Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)		Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)		Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	
	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP
2007	46	61	743	898	9	21	16	12	10	21	267	415
2008	45	60	816	979	8	19	12	11	12	21	232	394
2009	46	57	830	913	8	13	11	6	13	21	209	222
2010	43	55	786	901	7	14	4	5	12	21	96	209
2011	48	55	832	987	12	14	2	5	10	21	44	215
2012	44	54	919	1 020	4	14	0	5	4	18	0	222
2013	45	55	928	1 048	3	15	3	5	5	17	72	252
2014	44	56	959	1 124	10	16	8	6	11	19	206	315
2015	41	56	1 021	1 215	16	15	6	7	18	17	172	360
2016	41	54	1 021	1 294	16	13	6	8	18	11	172	415
2017	42	54	1 199	1 398	6	11	9	7	5	12	266	403

Źródło: opracowanie własne.

Wyższe niż w innych miastach były transfery bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co może wskazywać na gorszą sytuację finansową Nowego Sącza. W badanym okresie transfery te wynosiły od 1 844 zł do 3 465 zł, podczas gdy dla MNPP od 1 275 zł do 2 484 zł.

Gminy finansują realizację zadań z zakresu oświaty zarówno częścią oświatową subwencji ogólnej, jak i dochodami własnymi. Wyższy udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie oznacza, że jednostka przeznaczona mniej środków własnych na realizację tych zadań, co może świadczyć o jej gorszej sytuacji finansowej. W Nowym Sączu większość wydatków w oświacie pokrywa subwencja oświatowa. Średnia wartość tego wskaźnika w badanym okresie dla Nowego Sącza wynosiła 85%, podczas gdy dla MNPP 69%. Przebieg zmienności tego wskaźnika przedstawia tabela 5.

Tabela 5
Udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie (w %)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	84	85	92	83	87	84	84	85	82	82	82
MNPP	70	70	70	69	70	70	70	69	68	68	65

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto bieżące wydatki oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia w Nowym Sączu były niższe niż w większości MNPP, szczególnie w latach 2014-2017, wynosząc od 9 603 zł w roku 2014 do 10 990 zł na ucznia w roku 2017, podczas gdy wydatki te dla 75% MNPP były wyższe – od 10 035 zł w 2014 i od 11 614 zł w roku 2017. We wcześniejszym okresie ok. 50% MNPP miało ten wskaźnik na wyższym poziomie. Słabą kondycję finansową Nowego Sącza potwierdzają dodatkowo wydatki inwestycyjne na oświatę – w latach 2009, 2011-2014, 2016-2017 w odniesieniu do liczby uczniów były one jednymi z niższych wśród MNPP.

Tabela 6

Wydatki na oświatę i wychowanie w zł w przeliczeniu na ucznia

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	318	334	167	583	99	46	36	31	196	27	139
kwartyl dolny	130	236	229	282	188	145	148	176	161	188	242
mediana	209	334	350	407	329	275	265	315	315	324	545

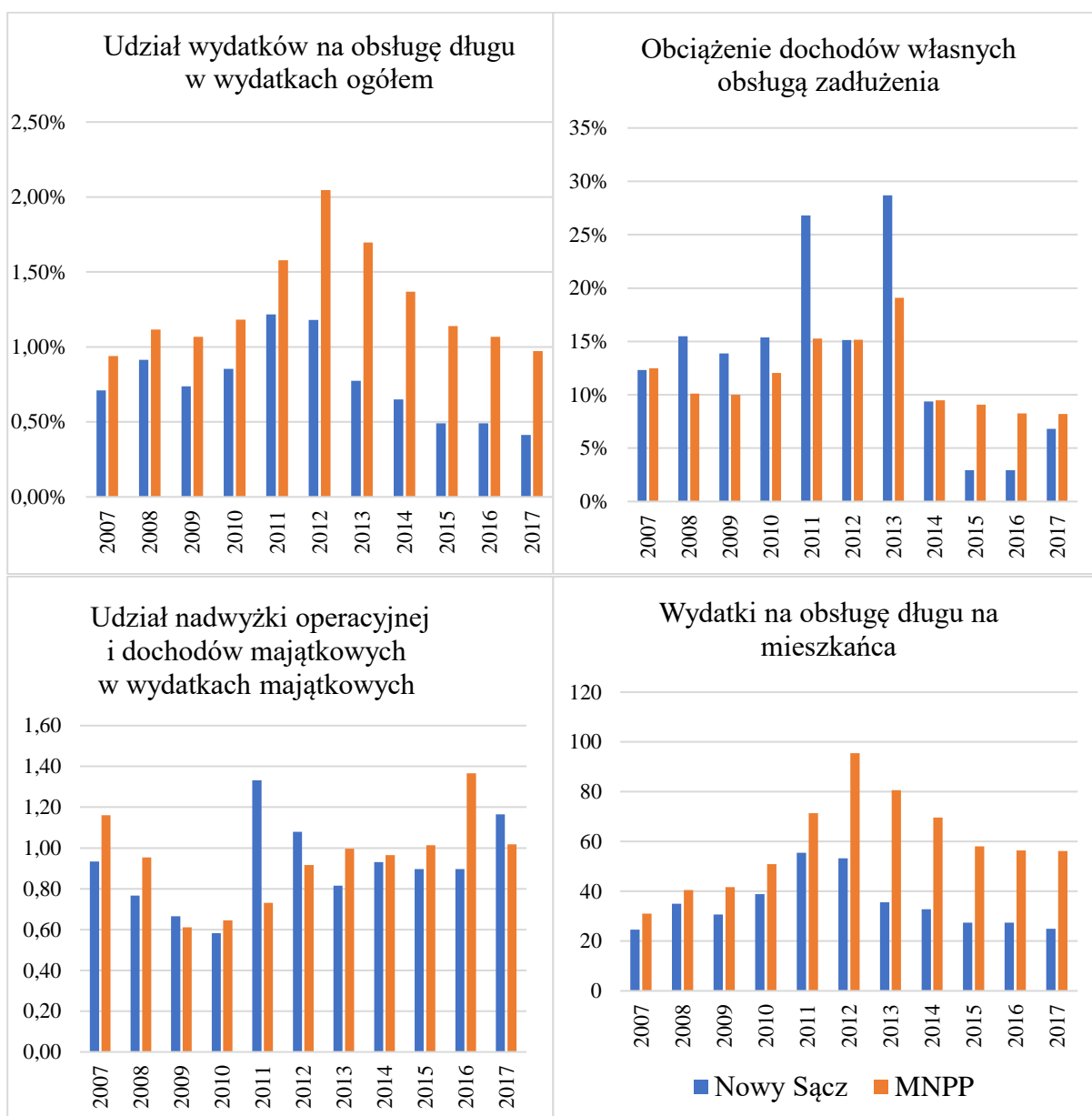
Zródło: opracowanie własne.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń są wydatkami sztywnymi, które obciążają wydatki bieżące. Wyższy ich udział w wydatkach bieżących wpływa na gorszą sytuację finansową. Wartość tego wskaźnika dla Nowego Sącza była wyższa średnio o 6% w porównaniu do innych MNPP.

Wskaźniki dotyczące polityki zadłużenia, uwzględnione w konstrukcji miary syntetycznej KF, miały charakter neutralny lub pozytywnie wpływający, podwyższający wartość miary KF dla Nowego Sącza, a należy do nich:

- koszt obsługi zadłużenia w stosunku do wydatków ogółem;
- obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia;
- wydatki na obsługę długu na mieszkańca;
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.

Wartości tych wskaźników świadczą o tym, że działania władz samorządowych dotyczące polityki zadłużenia zbliżone są do działań większości tego typu jednostek, a zadłużenie miasta nie odbiega od zadłużenia innych. Zestawienie tych wartości przedstawia rysunek 3.



Rysunek 3. Wartości wskaźników kondycji finansowej dla Nowego Sącza i MNPP.
Źródło: opracowanie własne.

Również pozostałe wskaźniki ujęte w mierze KF, takie jak: udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych, udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem czy udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, mają wartości porównywalne ze średnimi dla MNPP. Wartości ich zwiększają wartość miary KF dla Nowego Sącza.

Podsumowanie

Kondycja finansowa gminy jest zjawiskiem złożonym. Zaproponowana ocena KF jest miarą syntetyczną, obejmującą 18 wskaźników opisujących finansowe aspekty związane z działalnością samorządu lokalnego. Jest to ranking porównujący MNPP względem siebie. Daleka w nim pozycja Nowego Sącza nie wynika z braku działań mających na celu poprawę czy też dbanie o jego kondycję finansową, lecz z gorszych w porównaniu do innych MNPP wartości niektórych wskaźników uwzględnionych w badaniu. Są to wskaźniki związane głównie z dochodami własnymi uzyskiwanymi przez Nowy Sącz. Ich poziom świadczy o samodzielności finansowej jednostki.

Niższa jego wartość to większe uzależnienie od transferów z budżetu państwa, a tym samym większe ograniczenia decyzyjne samorządu odnośnie do przeznaczenia posiadanych dochodów. Dochody własne obejmują dochody podatkowe i z majątku jednostki, a na poziom ich ma wpływ jednostka. Polityka omawianego miasta w tym zakresie jest zatem mniej efektywna niż ta prowadzona przez inne MNPP. Uwzględniając przy tym niskie wydatki majątkowe, można stwierdzić, że wynikają z konieczności przeznaczania środków na realizację wydatków bieżących związanych z zadaniami obowiązkowymi. Niski poziom nadwyżki operacyjnej dodatkowo potwierdza brak możliwości ich finansowania, a także zaspokojenia szerszych potrzeb społeczności lokalnej. Reasumując, kondycja finansowa Nowego Sącza jest raczej słaba i w badanym okresie poprawia się w tempie wolniejszym od średniego dla MNPP.

Bibliografia

- Berne, R. (1992). *The Relationships between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition*. Norwalk: Governmental Accounting Standards Board.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. (2009). *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*. Warszawa: Difin.
- Groves, S.M., Valente, M.G. (1994). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington: DC: International City/County Management Association.
- Jastrzębska, M. (2002). Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki). *Samorząd Terytorialny*, 11, 29-40.
- Kamnikar, J.A., Kamnikar, E.G., Deal, K.H. (2006). Assessing a state's financial condition. *The Journal of Government Financial Management*, 55(3), 3-6.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Rivenbark, C.W., Roenigk, D.J., Allison, G.S. (2010). Conceptualizing Financial Condition in Local Government. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 22(2), 149-177.
- Stanny, M., Strzelczyk, W. (2018). *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne teoria i praktyka*. Warszawa: MUNICIPIUM.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Wysocki, F. (2010). *Metody Taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.