

**Jolanta Zawora**

Uniwersytet Rzeszowski

---

## SYTUACJA FINANSOWA GMIN W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM NA TLE KRAJU

---

**Streszczenie:** Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej przeszłej i obecnej sytuacji majątkowej i finansowej oraz efektywności działalności, pozwala także określić jej możliwości rozwojowe oraz potencjalne zagrożenia. Celem opracowania jest przeprowadzenie analizy sytuacji finansowej samorządów gminnych Podkarpacia na tle pozostałych gmin w kraju w latach 2006-2009. Do oceny wybrano wskaźniki: dochodów i wydatków przypadających na mieszkańca, samodzielności finansowej, zdolności do realizacji inwestycji oraz wyniku budżetu i wyniku operacyjnego.

**Słowa kluczowe:** sytuacja finansowa gmin, potencjał inwestycyjny, saldo budżetowe, saldo operacyjne.

### 1. Wstęp

W warunkach dużej zmienności otoczenia, a także wzrastającej konkurencji jednostek samorządu terytorialnego dotyczącej funduszy UE oraz potencjalnych inwestorów szczególnego znaczenia nabiera znajomość i bieżące monitorowanie sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej. Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej przeszłej i obecnej sytuacji majątkowej i finansowej oraz efektywności działalności, pozwala także określić jej możliwości rozwojowe. Istotnymi informacjami dla kadry zarządzającej są ponadto dane o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem sytuacji finansowej samorządu.

Celem opracowania jest przeprowadzenie analizy sytuacji finansowej samorządów gminnych Podkarpacia na tle pozostałych gmin w kraju w latach 2006-2009. Do oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano wskaźniki:

- dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;
- wielkości inwestycji w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;
- zdolności do realizacji inwestycji;
- samodzielności finansowej;
- wyniku budżetu;
- wyniku operacyjnego;
- zadłużenia.

## 2. Geograficzne i gospodarcze uwarunkowania rozwoju podkarpackich gmin

Województwo podkarpackie położone jest w południowo-wschodniej części Polski i graniczy z województwami: lubelskim, małopolskim i świętokrzyskim. Granicę województwa wytyczają również granice państwowe z Ukrainą i Słowacją.

Województwo podkarpackie zajmuje obszar 17 845 km<sup>2</sup>, co stanowi 5,7% powierzchni Polski i zajmuje pod względem wielkości 11 miejsce wśród regionów w kraju. Obejmuje terytorium dawnych województw: krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego, tarnobrzesciego oraz częściowo tarnowskiego. W skład województwa wchodzi 21 powiatów ziemskich, 4 miasta na prawach powiatu oraz 159 gmin, w tym: 16 miejskich, 29 miejsko-wiejskich (a od 2009 r. 31 gmin miejsko-wiejskich) i 114 wiejskich (od 2009 r. 112 gmin wiejskich). Do głównych ośrodków miejskich należą: Rzeszów, Przemysł, Stalowa Wola, Mielec, Tarnobrzeg, Krosno, Dębica, Jarosław i Sanok.

Na Podkarpaciu mieszka 2 mln 100 tys. osób, co stanowi 5,5% ludności kraju. Na 1 km<sup>2</sup> przypada 118,7 osób i pod względem gęstości zaludnienia województwo zajmuje 7 miejsce w kraju. W najgęściej zaludnionym powiecie łańcuckim na 1 km<sup>2</sup> przypadają 172 osoby. Najslabiej zaludnionym powiatem jest powiat bieszczadzki, gdzie na 1 km<sup>2</sup> przypada 26 osób.

W regionie wydobywa się ze złóż kopalnych m.in. siarkę, ropę naftową i gaz ziemny, oraz surowców mineralnych: gipsy, piaskowce i wapienie. Poza sektorami związanymi z posiadanymi zasobami naturalnymi (rolniczy, przemysłowy i wydobywczy) rozwijają się również sektory: spożywczy, farmaceutyczny, lotniczy oraz informatyczny.

Województwo podkarpackie jest słabo zurbanizowane, tylko 40,6% ludności mieszka w miastach, przy średniej w kraju wynoszącej 61,1%. Znaczny odsetek gmin wiejskich, stanowiących 71,7% wszystkich gmin województwa, także świadczy o wiejskim charakterze tego regionu. W strukturze użytkowania ziemi dominują użytki rolne (54,2% powierzchni), wysoki odsetek stanowią także lasy – 37,6% powierzchni (wśród regionów tylko w województwie lubuskim odsetek ten jest wyższy – 50,5%)<sup>1</sup>. Cechą obszarów wiejskich Podkarpacia, podobnie jak pozostałych regionów Polski południowo-wschodniej, jest znaczne rozdrobnienie agrarne. Średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego w województwie podkarpackim ma niewiele ponad 3 ha, przy 8 ha w Polsce. Wyraźnym atutem województwa podkarpackiego jest natomiast środowisko naturalne i walory turystyczne. Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych stanowi blisko połowę obszaru województwa (przy ok. 33% w Polsce). Podkarpacie dysponuje także większą niż przeciętnie w Polsce powierzchnią obszarów zajmowanych przez parki narodowe, rezerwy przyrody czy parki krajobrazowe. Istotnym czynnikiem sprzyjającym zachowaniu

<sup>1</sup> Dane GUS na koniec 2009 r., Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdr>.

walorów krajobrazowych jest niski poziom industrializacji regionu w powiązaniu z relatywnie niskim poziomem zanieczyszczenia powodowanego przez przemysł.

Do atutów Podkarpacia zaliczyć można również jego graniczny charakter oraz położenie na przecięciu dwóch szlaków komunikacyjnych korytarza Berlin – Wrocław – Lwów – Kijów oraz tzw. trasy Via Baltica, łączącej kraje bałtyckie z państwami bałkańskimi. Niestety, brak autostrad, dróg ekspresowych na wymienionych kierunkach praktycznie uniemożliwia lepsze wykorzystanie położenia województwa. Sytuację komunikacyjną województwa poprawia usytuowanie na jego terenie międzynarodowego lotniska w Jasionce k. Rzeszowa.

Sytuacji finansowej gmin nie można rozpatrywać w oderwaniu od ich położenia geograficznego. Jednostki usytuowane w biedniejszych regionach oraz trudno dostępnych terenach nie są w stanie wypracować takich dochodów własnych (kwotowo jak i udział w dochodach łącznych), jakie mają gminy położone w zamożnych regionach. Ogranicza to możliwości realizacji przez gminy znaczących inwestycji infrastrukturalnych z własnych środków i utrudnia gminom zachęcenie inwestorów do lokowania działalności gospodarczej na ich terenie, nawet poprzez stosowanie znacznych ulg w podatkach lokalnych<sup>2</sup>.

**Tabela 1.** Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w latach 2005-2007

Wyszczególnienie (nazwa województwa)	PKB na 1 mieszkańca (w zł)			PKB na 1 mieszkańca Polska = 100 (w %)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>Polska</b>	<b>25 767</b>	<b>27 799</b>	<b>30 873</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Łódzkie	23 666	25 521	28 371	91,8	91,8	91,9
Mazowieckie	40 817	44 381	49 415	158,4	159,7	160,1
Małopolskie	21 989	24 111	26 456	85,3	86,7	85,7
Śląskie	27 792	29 497	32 761	107,9	106,1	106,1
Lubelskie	17 591	18 779	20 913	68,3	67,6	67,7
Podkarpackie	17 789	19 024	20 829	69,0	68,4	67,5
Podlaskie	19 075	20 396	22 896	74,0	73,4	74,2
Świętokrzyskie	19 274	21 130	23 741	74,8	76,0	76,9
Lubuskie	23 241	24 733	27 350	90,2	89,0	88,6
Wielkopolskie	27 553	29 279	32 266	106,9	105,3	104,5
Zachodniopomorskie	23 924	25 324	27 708	92,8	91,1	89,8
Dolnośląskie	26 620	29 739	33 567	103,3	107,0	108,7
Opolskie	21 347	22 347	25 609	82,8	80,4	82,9
Kujawsko-pomorskie	22 474	24 301	26 801	87,2	87,4	86,8
Pomorskie	25 308	27 373	30 396	98,2	98,5	98,5
Warmińsko-mazurskie	19 709	21 005	22 961	76,5	75,6	74,4

Źródło: zestawiono na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdr>.

<sup>2</sup> W. Gonet, *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 1-2, s. 30-32.

Warto zauważyć, że zróżnicowanie atrakcyjności inwestycyjnej Polski ma wyraźny przestrzenny charakter. Generalnie atrakcyjność maleje w kierunku wschodnim, podobnie jak większość charakteryzujących ją wskaźników makroekonomicznych i społecznych<sup>3</sup>. Według analiz prowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową atrakcyjność inwestycyjna województwa podkarpackiego, a także pozostałych województw „ściany wschodniej” należy do najniższych w kraju. Wynika ona ze stosunkowo gorszych wskaźników ekonomicznych osiąganych przez Podkarpacie w porównaniu z innymi regionami (tj. produktu krajowego brutto czy wartości dodanej brutto). Pogłębiająca się hierarchizacja regionów wynika z rosnących różnic posiadanego przez nie potencjału gospodarczego, prowadzi do coraz większych rozpiętości udziałów w poszczególnych województwach w tworzeniu PKB.

Województwo podkarpackie należy do najslabszych gospodarczo według wartości PKB na 1 mieszkańca (tab.1), zajmując wśród województw przedostatnie miejsce i odstając znacząco od średniej krajowej (tylko województwo lubelskie osiągało w latach 2005-2006 niższe wskaźniki). Można przy tym zauważyć, że relacja wartości PKB *per capita* do średniej krajowej w województwie podkarpackim spada, w regionach najbogatszych (mazowieckie, dolnośląskie) relacja ta nieznacznie wzrastała.

Potwierdzenie niekorzystnej sytuacji Podkarpacia można znaleźć w kształtowaniu się pozostałych mierników rozwoju województwa (tab. 2).

**Tabela 2.** Wybrane mierniki rozwoju gospodarczego województwa podkarpackiego na tle kraju w 2007 r. (w %)

Wyszczególnienie	WDB na 1 zatrudnionego	Nakłady inwestycyjne ogółem na 1 mieszkańca	Dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	Stopa bezrobocia rejestrowanego
Polska	100	100,0	100,0	100	11,2
Województwo podkarpackie	70,1	66,6	77	82,8	14,2
Miejsce województwa w kraju	15	14	16	16	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Wskaźnik wartości dodanej brutto na 1 zatrudnionego (społeczna wydajność pracy) dla województwa podkarpackiego należy do najniższych w kraju (daje Podkarpaciu również przedostatnie miejsce wśród województw). O przedsiębiorczości regionalnych społeczności świadczy wielkość nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca, pod tym względem województwo podkarpackie zajmuje 14 miejsce wśród innych regionów. Pośrednio o przedsiębiorczości informuje także wskaźnik

<sup>3</sup> H. Godlewska, *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2001, s. 102.

dochodów na 1 osobę w stosunku do średniej krajowej. W województwie podkarpackim, w porównaniu z pozostałymi regionami, wskaźnik ten jest najniższy. Region charakteryzuje się także najniższym wynagrodzeniem w kraju oraz wysokim bezrobociem (tab. 2).

Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w województwie podkarpackim na koniec 2007 r. wyniosła 142,1 tys., co stanowiło 3,9% wszystkich podmiotów zarejestrowanych w kraju. Pod względem liczby podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców województwo podkarpackie znalazło się poniżej średniej krajowej, wartość wskaźnika dla Podkarpacia w 2007 r. wynosiła 68, przy średniej dla kraju – 97. Region charakteryzuje się także niskim odsetkiem wśród podmiotów gospodarczych spółek z udziałem kapitału zagranicznego (0,6%). Według danych Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych z 2007 r.<sup>4</sup> wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych zrealizowanych na terenie województwa podkarpackiego do końca 2006 r. wyniosła 3132,5 mln USD. Sumaryczne nakłady kapitału zagranicznego w przeliczeniu na jednego mieszkańca regionu wyniosły 1493 USD. Udział regionu w napływie kapitału zagranicznego do Polski kształtuje się na poziomie poniżej 3%. Niski udział Podkarpacia wynika przede wszystkim z niewielkiej wartości inwestycji w handlu i usługach na tle innych województw, gdyż zaangażowanie inwestorów w działalność przemysłową w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest wyższe niż przeciętnie w Polsce.

**Tabela 3.** Wskaźniki stanu infrastruktury w województwie podkarpackim na tle kraju w 2007 r.

Wyszczególnienie	Polska	Województwo podkarpackie	Miejsce województwa w kraju
Procent ludności korzystającej z sieci wodociągowej	86,7	74,8	15
Procent ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej	60,3	52,2	13
Procent ludności korzystającej z gazu sieciowego	51,7	69,8	1
Procent ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków	62,2	55,1	12
Długość dróg o nawierzchni twardej na 100 km <sup>2</sup>	82,8	80,2	9
Liczba studentów szkół wyższych na 10 tys. ludności	504	352	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Sytuacja gospodarcza regionu wiąże się ze stanem infrastruktury na danym terenie. Rozwój infrastruktury warunkuje konkurencyjność regionu w pozyskiwaniu inwestorów krajowych i zagranicznych, wpływa także w znacznym stopniu na poziom życia społeczności lokalnej. Wskaźniki stanu infrastruktury charakterystyczne dla województwa podkarpackiego są niższe od średnich w kraju, jedynie pod względem wyposażenia w sieć gazową województwo zajmuje wysoką pozycję (tab. 3).

<sup>4</sup> <http://www.paiz.gov.pl>.

Problemy rozwojowe regionu Podkarpacia i zagrożenia marginalizacją należy wiązać z następującymi cechami<sup>5</sup>: występowaniem obszarów przygranicznych i górskich, oddaleniem dużej części gmin od dużych ośrodków miejskich (peryferyjnością), specyfiką rolnictwa regionu.

Szansą na rozwój i zmniejszenie dystansu między gospodarką Podkarpacia a resztą kraju jest zmiana rolniczo-przemysłowej struktury gospodarki województwa. Konieczność restrukturyzacji gospodarki Podkarpacia potwierdzają umacniające się w ostatnich latach kierunki rozwoju, świadczące o tym, że maleje udział rolnictwa i przemysłu w generowaniu PKB, wzrasta natomiast udział sektora usług. Atutem regionu w konkurencji o zasoby (także światowe) kapitału jest stosunkowo wysoka jakość życia, na którą składają się m.in.: niskie zanieczyszczenie środowiska, relatywnie niski poziom przestępczości, a także niskie koszty pracy oraz niższe w porównaniu z innymi regionami koszty wynajmu i zakupu nieruchomości. Należy zauważyć występowanie znacznego zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju gospodarczego w województwie podkarpackim. Dysproporcje te zależą głównie od potencjału ekonomicznego poszczególnych układów lokalnych<sup>6</sup>.

### 3. Sytuacja finansowa gmin w województwie podkarpackim na tle kraju

Zasobność jednostki samorządu terytorialnego oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów i wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej. Określenie średniorocz-

**Tabela 4.** Średnia wartość dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w województwie podkarpackim i w Polsce w latach 2006-2009 (w zł)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	2134,5	2513,4	1944,3	1949,8	2431,3	2806,7	2000,8	2108
2007	2343,6	2704,3	2115,1	2188,8	2725,3	3202,7	2209,9	2292,9
2008	2563,9	3017,8	2261,5	2376,9	2932,2	3404,6	2418,9	2511,8
2009	2676,5	2953,3	2433,2	2593,9	3019,6	3466,6	2510,6	2644,8
Średnia	2429,6	2797,2	2188,5	2277,4	2777,1	3220,1	2285,1	2389,4

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

<sup>5</sup> G. Ślusarz, *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją. Na przykładzie województwa podkarpackiego*, UR, Rzeszów 2005, s. 58.

<sup>6</sup> M. Malikowski, S. Solecki, *Stan i potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej w woj. podkarpackim*, [w:] *Województwo podkarpackie na początku XXI wieku*, red. M. Malikowski, Rzeszów 2003, s. 46-48.

nych dochodów przypadających na mieszkańca umożliwia porównanie sytuacji finansowej wybranych jednostek.

W analizowanym okresie wartość dochodów przypadających na mieszkańca podkarpackiej gminy kształtuje się poniżej średniej krajowej (tab. 4). Największa dysproporcja występuje w przypadku gmin miejskich, jednak niekorzystna sytuacja finansowa dotyczy także pozostałych kategorii gmin. Biorąc pod uwagę wszystkie regiony, Podkarpacie zajmuje 14 pozycję pod względem wartości dochodów w przeliczeniu na mieszkańca gminy (niższe dochody miały w 2009 r. tylko dwa województwa: lubelskie i opolskie, natomiast najwyższe dochody w tym samym roku, wynoszące 3822 zł, uzyskały gminy województwa mazowieckiego)<sup>7</sup>.

O sile finansowej gminy decyduje także wartość jej dochodów własnych, na ich kształtowanie gmina ma największy wpływ, jednocześnie ich wysokość odzwierciedla (w krótkiej i wieloletniej perspektywie) jej możliwości rozwojowe.

Analizując pozycję finansową gmin Podkarpacia pod względem wysokości dochodów własnych przypadających na mieszkańca gminy można zauważyć, że zwiększa się dystans pomiędzy gminami województwa podkarpackiego i pozostałymi gminami w kraju (tab. 5). Najniższymi dochodami własnymi w stosunku do średniej krajowej dysponują gminy miejskie. Wśród województw podkarpackie zajmuje przedostatnie miejsce, w 2009 r. niższe dochody własne na mieszkańca miały tylko gminy województwa lubelskiego – 985 zł (w tym czasie w gminach najzasobniejszego województwa mazowieckiego na jednego mieszkańca przypadało 2608 zł). Kolejnym wskaźnikiem określającym możliwości rozwojowe regionu, wykorzystywanym do pomiaru atrakcyjności jednostki samorządowej, jest wielkość inwestycji na jednego mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Wskaźnik ten obrazuje, w jak dużym stopniu jednostka kieruje środki finansowe na inwestycje.

**Tabela 5.** Średnia wartość dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w województwie podkarpackim i w Polsce w latach 2006-2009 (w zł)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	764	1224,2	624,4	497,2	1288,3	1775	915,8	723,1
2007	880,5	1399,8	715,1	581,2	1504,3	2074,7	1063,2	849,7
2008	1075,9	1732,9	849,5	699,8	1706,9	2332,8	1234,1	986,3
2009	1024,1	1561,1	843,3	713,4	1658,7	2258,1	1205,7	972,9
Średnia	936,1	1479,5	758,1	622,9	1539,6	2110,2	1104,7	883,1

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych ...

<sup>7</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2009 r., Bank Danych Regionalnych..., <http://www.stat.gov.pl/bdr>.

<sup>8</sup> B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009, s. 198.



**Tabela 6.** Średnia wartość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w województwie podkarpackim i w Polsce w latach 2006-2009 (w zł)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	400,5	504,8	412,7	319,6	486,3	549,5	396,3	445,8
2007	391,6	525,3	339,2	319,1	530,7	625,9	389,2	427,7
2008	446,8	543,8	399,8	398,1	621,5	753,5	480,6	502
2009	589,4	591,5	539,8	613,5	730,2	838,5	598,2	646,1
Średnia	457,1	541,4	422,9	412,6	592,2	691,9	466,1	505,4

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Analizując wielkość wydatkowanych na inwestycje środków, można zauważyć, że gminy Podkarpacia charakteryzowały się niższymi wskaźnikami od pozostałych gmin w Polsce, szczególnie niskie wydatki inwestycyjne przypadały na jednego mieszkańca w gminach wiejskich (tab. 6).

Analiza sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego obejmuje także ocenę zdolności jednostek samorządowych do realizacji inwestycji. O możliwościach pokrycia wydatków inwestycyjnych informuje kategoria wolnej kwoty, która jest obliczana jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a wydatkami bieżącymi (wolna kwota brutto). Jest to tzw. potencjał inwestycyjny własny, który w długim okresie decyduje o rozmiarach działalności inwestycyjnej jednostki samorządowej<sup>9</sup>. Dobry obraz sytuacji finansowej gminy daje analiza relacji wolnych środków do dochodów budżetowych. Im większy jest poziom wolnej kwoty i im większy jej udział w dochodach gminy, tym sytuacja jest korzystniejsza.

Wśród gmin województwa podkarpackiego najmniej środków na inwestycje mogły przeznaczyć gminy wiejskie, mimo że ich sytuacja w latach 2006-2009 ulegała poprawie. W porównaniu z pozostałymi gminami w kraju samorządy gminne Podkarpacia dysponowały niższymi dochodami, które mogły przeznaczyć na realizację inwestycji. Można ponadto zauważyć, że w 2009 r. zmalał własny potencjał inwestycyjny w większości gmin (tab. 7).

Podstawowym elementem oceny samodzielności finansowej gmin jest analiza proporcji ich dochodów ogółem i dochodów własnych. Wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych wpływa na możliwości rozwojowe gminy, zwiększając jej dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania.

<sup>9</sup> E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny gmin podregionu radomskiego a ich wydatki majątkowe*, [w:] *Finanse lokalne*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2009, s. 147.



**Tabela 7.** Wolna kwota w relacji do dochodów ogółem gmin (w %)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	16,7	18,4	18,2	14,4	18,7	19,2	17,1	18,7
2007	18,1	19,3	17,5	17,4	21,9	23,6	19,1	20,2
2008	18	19,9	17	16,7	19,9	20,2	18,9	19,9
2009	15,5	11,3	17,2	18,2	15,7	14,2	16,3	18,7
Średnia	17,1	17,2	17,4	16,7	19,1	19,3	17,8	19,4

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

**Tabela 8.** Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin (w %)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	35,8	48,7	32,1	25,5	52,9	63,2	45,8	34,3
2007	37,6	51,8	33,8	26,6	55,2	64,8	48,1	37,1
2008	41,9	57,4	37,6	29,4	58,2	68,5	51	39,3
2009	38,3	52,9	34,7	27,5	54,9	65,1	48	36,8
Średnia	38,4	52,7	34,5	27,3	55,3	65,4	48,2	36,9

\*Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Analizując zakres samodzielności finansowej gmin, można zauważyć, że udziały dochodów własnych w dochodach ogółem zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych gmin w kraju zwiększały się w latach 2006-2008, natomiast w 2009 r. nastąpił ich spadek. W latach 2006-2009 oceniana relacja we wszystkich typach gmin Podkarpacia pozostawała znacznie poniżej średniej krajowej. Szczególnie niskim poziomem samodzielności finansowej charakteryzowały się podkarpackie gminy wiejskie (tab. 8).

Kategoriami ekonomicznymi, które można wykorzystać do oceny sytuacji finansowej gmin są: saldo budżetowe i saldo operacyjne gmin. W latach 2006, 2008 i 2009 zrealizowane przez gminy łączne salda budżetów miały w przeważającej części charakter deficytowy, natomiast w 2007 r. przeważały nadwyżki budżetowe (tab. 9).

**Tabela 9.** Wyniki finansowe budżetów gmin województwa podkarpackiego na tle kraju (w mln zł)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	-101,9	-36,5	-28,2	-37,3	-1706,9	-619,8	-522,1	-565
2007	56,2	-12,9	13,6	55,6	1925,3	1366,9	207,8	350,6
2008	16,1	26,2	-8,3	-1,8	-2303,4	-1915,1	-323,9	-64,4
2009	-384,4	-191,9	-60,9	-131,5	-10994,1	-7484	-1790,9	-1719

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Wyniki finansowe budżetów gmin Podkarpacia kształtowały się na podobnym poziomie jak w pozostałych gminach w kraju (tab. 10). Można ponadto zauważyć, że sytuacja finansowa gmin pogorszyła się w 2009 r.

**Tabela 10.** Wyniki finansowe budżetów gmin w relacji do ich dochodów ogółem (w %)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	-2,3	-2,1	-3,2	-1,9	-1,8	-1,2	-3,1	-2,5
2007	1,1	-0,7	1,4	2,7	1,9	2,3	1,1	1,4
2008	0,3	1,3	-0,8	-0,1	-2,1	-2,9	-1,6	-0,2
2009	-6,8	-9,3	-5,2	-5,5	-9,5	-11,5	-8,3	-6,1

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Regionalnych...

Jednym z elementów oceny sytuacji finansowej gminy jest analiza salda operacyjnego, która wskazuje na stopień pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi oraz odzwierciedla możliwości realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, określana jako nadwyżka operacyjna, świadczy o dobrej kondycji finansowej samorządu. Ujemny wynik bieżący (deficyt operacyjny) oznacza, że bieżące wydatki jednostki przekraczają jej możliwości finansowe, co może być spowodowane nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi czy też niższym, niż planowano, poziomem dochodów i może prowadzić do zadłużania się w celu sfinansowania zadań bieżących.

W latach 2006-2009 udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gmin miał tendencję spadkową, co wskazuje na zmniejszenie wydajności dochodów bie-

**Tabela 11.** Wyniki bieżące gmin w relacji do ich dochodów ogółem (w %)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	miasta na prawach powiatu	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	miasta na prawach powiatu
2007	9,7	10,9	10,6	10,4	11,1	10,4	11,6	11,4
2008	9	10,8	10,6	8,2	10,9	10,9	12,8	10,2
2009	4	8,7	8,8	5,3	5,2	8,3	10,8	5,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

zących w stosunku do wydatków bieżących oraz mniejsze możliwości finansowania działalności inwestycyjnej, a także obniżenie zdolności kredytowej gmin. Można ponadto zauważyć, że gminy podkarpackie wygospodarowały w stosunku do pozostałych polskich gmin niższą nadwyżkę operacyjną (tab. 11).

**Tabela 12.** Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin długiem (w %)

Lata	Województwo podkarpackie			Polska		
	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	24,7	18,9	14,8	23,3	20,6	15,2
2007	25,9	17,3	12,7	23	19,4	14,4
2008	23,5	16,8	12,2	24,4	18,7	13,8
2009	30,9	20,3	16,4	33,3	23,9	17,2
Średnia	26,3	18,3	14	26	20,6	15,1

\*Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów...

Podstawowym wskaźnikiem służącym do oceny zadłużenia jednostek samorządowych jest wskaźnik obciążenia dochodów długiem. Analiza danych zawartych w tabeli 12 pozwala stwierdzić, że gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu) charakteryzowały się w latach 2006-2009 najwyższym zadłużeniem. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa podkarpackiego udział zadłużenia w dochodach był niższy od średniego poziomu tego wskaźnika charakterystycznego dla pozostałych polskich gmin. Można ponadto zauważyć, że w 2009 r. wzrosło zadłużenie we wszystkich badanych gminach.

Eliminacja z zobowiązań gmin tej części zadłużenia, która była związana z pozyskiwaniem środków unijnych, tj. środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>10</sup>, powoduje, że obciążenie dochodów długiem nieznacznie ma-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

**Tabela 13.** Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin długiem po wyeliminowaniu z niego zobowiązań związanych z pozyskiwaniem środków unijnych (w %)

Lata	Województwo podkarpackie			Polska		
	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2006	23,2	17,1	13,6	22	18,9	13,6
2007	25,3	16,5	11,7	21,4	18,2	13,5
2008	23,4	15,6	11,2	23,2	17,9	13,2
2009	30,9	18	14,4	31,4	22,5	16,3
Średnia	25,7	16,8	12,7	24,5	19,4	14,1

\* Gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów...

leje. Ze względu na to, że różnice w wartości prezentowanych wskaźników dotyczących zadłużenia gmin są niewielkie, można przypuszczać, że gminy w małym stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument związany z pozyskiwaniem środków UE.

#### 4. Podsumowanie

Porównując sytuację finansową gmin województwa podkarpackiego z sytuacją pozostałych gmin w kraju, można stwierdzić, że w latach 2006-2009 gminy Podkarpacia dysponowały niższym potencjałem dochodowym. Wartość dochodów przypadających na mieszkańca podkarpackiej gminy kształtował się poniżej średniej krajowej. Największa dysproporcja występowała w przypadku gmin miejskich, jednak niekorzystna sytuacja dotyczyła także pozostałych kategorii gmin. Analizując pozycję finansową gmin Podkarpacia pod względem wysokości dochodów własnych przypadających na mieszkańca gminy, można zauważyć jeszcze większy dystans między badanymi gminami a pozostałymi gminami w kraju.

Gminy Podkarpacia charakteryzowały się także niższym poziomem samodzielności finansowej, szczególnie niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem wystąpił w gminach wiejskich. W porównaniu z pozostałymi gminami w kraju samorządy gminne Podkarpacia dysponowały niższym potencjałem inwestycyjnym. W badanych gminach wydatkowano niższe środki na inwestycje, szczególnie niskie wydatki inwestycyjne przypadają na jednego mieszkańca w gminach wiejskich.

Wyniki finansowe budżetów gmin Podkarpacia kształtowały się na podobnym poziomie, jak w pozostałych gminach w kraju; przeważały deficyty budżetowe, ich wartość zwiększyła się w 2009 r. Gminy podkarpackie wygospodarowały w stosunku do pozostałych polskich gmin niższą nadwyżkę operacyjną, co świadczy o mniej-

szej wydajności ich dochodów bieżących oraz niższych możliwościach finansowania rozwoju. Zadłużenie podkarpackich gmin kształtowało się na poziomie zbliżonym do średniego dla kraju. Wśród poszczególnych typów gmin największym zadłużeniem charakteryzowały się gminy miejskie. W 2009 r. nastąpił wyraźny wzrost zadłużania badanych gmin. Z przeprowadzonej oceny wynika, że w 2009 r. pogorszyła się kondycja finansowa wszystkich gmin w kraju.

## Literatura

- Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Godlewska H., *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2001.
- Gonet W., *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 1-2.
- Malikowski M., Solecki S., *Stan i potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej w woj. podkarpackim*, [w:] *Województwo podkarpackie na początku XXI wieku*, red. M. Malikowski, Rzeszów 2003.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny gmin podregionu radomskiego a ich wydatki majątkowe*, [w:] *Finanse lokalne*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2009.
- Ślusarz G., *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją. Na przykładzie województwa podkarpackiego*, UR, Rzeszów 2005.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

## Źródła internetowe

- Bank Danych Regionalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdr>.
- Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

## FINANCIAL STANDING OF PODKARPACKIE VOIVODESHIP COMMUNES AGAINST THE BACKGROUND OF POLAND

**Summary:** Municipal investments influence local development. The realization of investments is associated with the financial potential of a commune. The communes of Podkarpackie voivodeship have lower capacity to realize investments than other Polish communes. The realization investments decreased in 2006-2009. The communes of the Podkarpackie voivodeship are characterized by a lower financial independence and worse financial standing than other Polish communes. In 2009 the financial standing of Polish communes got worse.