

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN WIEJSKICH W POLSCE

THE ASSESSMENT OF THE FINANCIAL SITUATION OF POLISH RURAL COMMUNITIES

Słowa kluczowe: gospodarka finansowa, sytuacja finansowa, gminy wiejskie

Key words: financial management, financial situation, rural communities

Abstrakt. Celem badań było przedstawienie sytuacji finansowej wiejskich samorządów gminnych w Polsce oraz ocena jej zróżnicowania w ujęciu regionalnym w latach 2006-2011. Do oceny sytuacji finansowej gmin zastosowano analizę wskaźnikową, w której uwzględniono wybrane wskaźniki oceny tj.: dochody przypadające na mieszkańca gminy, samodzielność finansowa, zdolność do realizacji inwestycji oraz wynik budżetu i wynik operacyjny.

Wstęp

Gospodarka finansowa gminy obejmuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych, ich rozdysponowaniem oraz gospodarowaniem majątkiem. Obejmują one w szczególności zagadnienia pobierania dochodów, wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań i zarządzania długiem publicznym, sprawozdawczości finansowej, a także kontroli wewnętrznej. Praktyka działalności samorządu terytorialnego ze względu na fakt dysponowania zasobami publicznymi, zarówno finansowymi, jak i majątkowymi narzuca konieczność prowadzenia kontroli dysponowania tymi zasobami oraz oceny racjonalności prowadzonej gospodarki finansowej [Filipiak 2009]. W warunkach dużej zmienności otoczenia, a także wzrastającej konkurencji jednostek samorządu terytorialnego dotyczącej pozyskiwania kapitału oraz potencjalnych inwestorów, 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 także dane o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem sytuacji finansowej samorządu.

Celem badań była próba oceny sytuacji finansowej gmin wiejskich w Polsce oraz jej zróżnicowania w ujęciu regionalnym w latach 2006-2011.

Material i metodyka badań

Gospodarka finansowa stanowi podstawę funkcjonowania gminy, warunkując jej rozwój, konkurencyjność, a także zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy. Przyjęty okres badań 2006-2011 pozwoli ocenić kondycję finansową samorządów gminnych na tle zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych. Analizę przeprowadzono na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań Ministerstwa Finansów. Do oceny sytuacji finansowej gmin wykorzystano wskaźniki:

- dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy,
- dochody własne w relacji do dochodów ogółem,
- wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem,
- wynik finansowy w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem,
- zobowiązania ogółem w relacji do dochodów ogółem.

Sytuacja finansowa gmin wiejskich w Polsce

Zasobność jednostki samorządu (j.s.) gminnego oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedla wskaźnik wartości dochodów budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej j.s. W latach 2006-2011 dochody budżetowe przypadające na jednego mieszkańca gminy wiejskiej wzrastały (tab. 1). Rozpiętość w poziomie dochodów pomiędzy regionami nie ulegała w badanym okresie istotnym zmianom. Należy jednak zwrócić uwagę na znaczny dystans pomiędzy najbogatszymi i najmniej zasobnymi gminami wiejskimi. Najniższy poziom dochodów na mieszkańca wystąpił w gminach województw lubelskiego, opolskiego i podkarpackiego. Wśród gmin o najwyższych dochodach pozostawały samorządy województw: zachodniopomorskiego i pomorskiego.

W analizie poziomu dochodów gmin wiejskich na tle pozostałych typów gmin stwierdzono wzrastającą dysproporcję pomiędzy dochodami gmin wiejskich i miejskich (tab. 2). 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) możliwości rozwojowe gminy.

W analizie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wiejskich w latach 2006-2011 stwierdzono duże zróżnicowanie wśród województw pod względem stopnia samodzielności finansowej

Tabela 1. Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy wiejskiej według województw
Table 1. Total incomes of communes by provinces – per resident according to provinces

Wyszczególnienie/ Specification	Dochody ogółem na 1 mieszkańca [zł]/Total incomes per capita [PLN]					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska/Poland	2108,0	2292,9	2511,8	2644,8	2922,2	3047,4
Łódzkie	2139,8	2304,3	2615,9	2728,8	3067,4	3124,8
Mazowieckie	2226,7	2347,5	2563,5	2678,9	2849,9	3046,3
Małopolskie	1994,8	2235,9	2385,2	2536,4	2860,9	2965,9
Śląskie	2023,6	2178,7	2392,8	2436,4	2762,7	2951,2
Lubelskie	1868,4	2037,7	2225,8	2385,9	2705,5	2844,9
Podkarpackie	1949,8	2188,8	2376,9	2593,9	3065,3	2929,6
Podlaskie	2060,9	2173,6	2441,2	2709,9	2773,3	3080,9
Świętokrzyskie	2062,4	2119,6	2338,3	2634,1	3088,8	3032,7
Lubuskie	2216,8	2407,8	2552,1	2714,8	2913,9	3008,9
Wielkopolskie	2178,8	2352,1	2612,2	2658,1	2839,2	3061,1
Zachodniopomorskie	2498,4	2738,0	3003,2	3121,7	3252,2	3430,6
Dolnośląskie	2250,6	2584,8	2699,1	2793,4	3060,5	3123,8
Opolskie	1925,5	2128,3	2340,8	2416,2	2781,7	2837,4
Kujawsko-pomorskie	2133,9	2281,8	2569,1	2687,3	2844,1	2966,2
Pomorskie	2381,8	2613,8	2875,5	2969,9	3270,4	3496,8
Warmińsko-mazurskie	2241,9	2475,2	2733,1	2835,9	3019,3	3278,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL, www.stat.gov.pl (9.04.2013 r.)

Source: own study based on GUS BDL, www.stat.gov.pl (9.04.2013.)

Tabela 2. Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy*

Table 2. Total incomes per resident of communes*

Lata/ Years	Dochody ogółem na 1 mieszkańca [zł]/Total incomes per capita [PLN]			
	ogółem/total	miejskie/urban	miejsko-wiejskie/urban-rural	wiejskie/rural
2006	2431,3	2806,7	2000,8	2108,0
2007	2725,3	3202,7	2209,9	2292,9
2008	2932,2	3404,6	2418,9	2511,8
2009	3019,6	3466,6	2510,6	2644,8
2010	3276,4	3733,5	2733,4	2922,2
2011	3444,2	3942,3	2870,8	3047,4

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/communes with cities with district status

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

gmin (tab. 3). Najniższy udział dochodów własnych wystąpił w gminach wiejskich województw: świętokrzyskiego, lubelskiego, podkarpackiego i małopolskiego, w których analizowany wskaźnik utrzymywał się poniżej 30%. Natomiast w gminach województw dolnośląskiego i zachodniopomorskiego wskaźnik udziału dochodów własnych był najwyższy i wynosił około 50%. Wysokim stopniem samodzielności finansowej charakteryzowały się także gminy wiejskie województw śląskiego i wielkopolskiego.

Z analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wiejskich na tle pozostałych typów gmin wynika, że zakres samodzielności finansowej gmin wiejskich był dużo niższy niż gmin miejskich, w których ponad 60% dochodów budżetowych stanowiły dochody własne (tab. 4). Udział dochodów własnych w dochodach gmin wiejskich w latach 2006–2008 wzrastał, w następnych latach spadał, natomiast w 2011 r. wzrósł. Podobne zmiany wskaźnika wystąpiły we wszystkich województwach. Kształtowanie się dochodów własnych gmin wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany warunków makroekonomicznych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wzrastał w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. W latach 2006–2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie w 2006 r. i wynosił 6,2%, w roku następnym – 6,8% oraz w 2008 r. – 5,1%. Okres spadku dochodów własnych nakładał się na okres, gdy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 r. (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 PKB wzrosło odpowiednio o 3,9 i 4,3%. Z analizy przestrzennego zróżnicowania poziomu dochodów gmin wiejskich oraz zmian w ich wartości w latach 2006–2011 wynika, że sytuacja dochodowa oraz samodzielność finansowa gmin związana jest z sytuacją gospodarczą regionu i kraju, a więc czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od bezpośredniej aktywności tych jednostek. Niższy poziom dochodów ogółem oraz dochodów własnych utrzymywał się w regionach wschodnich i południowo-wschodnich, a więc obszarach o niższym poziomie rozwoju infrastruktury i usług oraz rozdrobnionym rolnictwie.

Z analizy udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wynika, że zarówno w gminach wiejskich, jak i pozostałych typach gmin wydatki inwestycyjne w latach 2006–2011 wzrastały (tab. 4). Ponadto, w badanym okresie pozostawały na podobnym poziomie bez względu na wahania koniunktury.

Tabela 3. Dochody własne gmin wiejskich w relacji do dochodów ogółem według województw
Table 3. Own incomes of rural communities in relation to the total incomes by provinces

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	Dochody własne gmin wiejskich w relacji do dochodów ogółem/ <i>Own incomes of communes in relation to the total incomes [%]</i>					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Polska/Poland</i>	34,3	37,1	39,3	36,8	35,9	37,1
<i>Łódzkie</i>	38,5	40,7	43,1	39,6	41,7	42,4
<i>Mazowieckie</i>	37,9	39,8	42,1	39,7	37,3	37,4
<i>Małopolskie</i>	25,8	30,1	30,5	29,1	27,2	29,4
<i>Śląskie</i>	44,3	47,4	51,7	48,6	45,5	45,9
<i>Lubelskie</i>	25,1	26,5	28,6	25,6	25,4	26,5
<i>Podkarpackie</i>	25,5	26,6	29,4	27,5	25,7	28,7
<i>Podlaskie</i>	29,1	31,2	35,1	30,7	31,9	34,9
<i>Świętokrzyskie</i>	22,8	25,8	29,5	26,9	25,6	26,9
<i>Lubuskie</i>	37,5	41,2	44,3	40,9	38,8	44,1
<i>Wielkopolskie</i>	40,2	43,6	44,6	43,6	44,1	44,2
<i>Zachodniopomorskie</i>	43,5	46,6	48,8	46,5	47,9	49,8
<i>Dolnośląskie</i>	48,7	51,6	53,6	51,3	49,5	50,3
<i>Opolskie</i>	40,8	44,6	46,2	42,2	39,2	41,0
<i>Kujawsko-pomorskie</i>	31,1	33,9	36,2	35,1	37,0	37,1
<i>Pomorskie</i>	37,1	41,5	42,7	40,7	39,5	39,5
<i>Warmińsko-mazurskie</i>	30,7	32,7	35,1	31,7	33,4	35,3

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Tabela 4. Dochody własne a wydatki inwestycyjne gmin*
 Table 4. Own incomes and investment expenses of communes

Lata/ Years	Dochody własne gmin w relacji do dochodów ogółem/ <i>Own incomes in relation to the total incomes [%]</i>				Wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem/ <i>Investment expenses in relation to the total expenses [%]</i>			
	ogółem/ <i>total</i>	miejskie/ <i>urban</i>	miejsko- wiejskie/ <i>urban-rural</i>	wiejskie/ <i>rural</i>	ogółem/ <i>total</i>	miejskie/ <i>urban</i>	miejsko- wiejskie/ <i>urban-rural</i>	wiejskie/ <i>rural</i>
2006	52,9	63,2	45,8	34,3	19,6	19,4	19,2	20,6
2007	55,2	64,8	48,1	37,1	19,8	20,9	17,8	18,9
2008	58,2	68,5	51,0	39,3	20,8	21,5	19,6	19,9
2009	54,9	65,1	48,0	36,8	22,1	21,7	21,9	23,0
2010	52,7	62,5	46,5	35,9	23,4	21,9	23,8	26,3
2011	53,1	62,2	47,4	37,1	21,5	20,2	21,9	23,8

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/*communes with cities with district status*

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

turalne. Na tle ogółu gmin w Polsce poziom realizowanych inwestycji w gminach wiejskich był wysoki, co przy stosunkowo niższym własnym potencjale dochodowym tych gmin może wskazywać na aktywne pozyskiwanie funduszy unijnych, a także powiększanie zadłużenia.

W badanym okresie w większości województw wzrastał udział wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich w ich wydatkach ogółem (tab. 5). Spadek wydatków inwestycyjnych widoczny był w 2007 r., natomiast znaczący ich wzrost można zauważyć w 2010 r. Średni poziom wskaźnika w analizowanym okresie najniższy był w gminach województw warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i podkarpackiego (poniżej 20%), najwyższy wskaźnik charakteryzował gminy województw dolnośląskiego, mazowieckiego i łódzkiego (około 25%).

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich w relacji do wydatków ogółem według województw
 Table 5. Investment expenses of rural municipalities in relation to the total expenses by provinces

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich w relacji do wydatków ogółem według województw/ <i>Investment expenses of communes in relation to the total expenses by provinces [%]</i>					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska/ <i>Poland</i>	20,6	18,9	19,9	23,0	26,3	23,8
Łódzkie	22,6	22,2	24,6	27,5	27,3	22,8
Mazowieckie	24,1	23,0	23,8	24,6	24,9	23,7
Małopolskie	20,2	18,7	20,6	23,5	24,4	24,1
Śląskie	24,4	21,7	18,9	23,2	27,1	25,0
Lubelskie	17,1	15,4	15,1	18,8	26,3	24,5
Podkarpackie	16,1	14,9	16,7	22,4	25,6	21,5
Podlaskie	21,1	16,4	16,9	25,3	29,0	25,1
Świętokrzyskie	20,2	15,7	17,4	26,3	30,9	26,4
Lubuskie	22,5	14,6	16,9	23,3	27,9	20,8
Wielkopolskie	19,6	19,4	20,3	21,6	24,7	24,5
Zachodniopomorskie	21,5	17,8	21,5	24,4	27,5	25,1
Dolnośląskie	23,3	24,9	25,7	24,4	27,8	25,3
Opolskie	20,9	20,1	16,4	18,7	24,2	20,9
Kujawsko-pomorskie	19,5	15,8	17,4	22,8	24,5	22,3
Pomorskie	20,9	18,6	21,9	21,7	28,4	24,9
Warmińsko-mazurskie	14,4	13,4	13,1	16,7	24,5	20,6

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Z analizy sald budżetowych gmin wiejskich wynika, że tylko w 2007 r. wystąpiły nadwyżki budżetowe, od 2009 r. pogłębiał się deficyt budżetowy, a najwyższy wystąpił w 2010 r. W tym okresie obniżał się udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, co oznacza, że gminy mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe (tab. 6).

Powiększającemu się deficytowi budżetowemu gmin wiejskich towarzyszył wzrost zadłużenia, szczególnie widoczny w latach 2010-2011. Wzrastało również wykorzystanie środków zwrotnych związanych z pozyskiwaniem funduszy unijnych (tab. 7). Dynamiczny wzrost zadłużenia gmin wiejskich w Polsce związany był z wykorzystaniem unijnych funduszy, zwiększającymi się zadaniami do wykonania [Heller 2012].

Tabela 6. Wyniki budżetów i wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gmin*

Table 6. Budgets and results in relation to the total income

Lata/ Years	Wyniki budżetów gmin w relacji do ich dochodów ogółem/ County budgets in relations to the total incomes			Wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gmin/ Current results in relation to the total incomes		
	miejskie/ urban	miejsko-wiejskie/ urban-rural	wiejskie/ rural	miejskie/ urban	miejsko-wiejskie/ urban-rural	wiejskie/ rural
2007	2,3	1,1	1,4	11,3	10,4	11,6
2008	- 2,9	- 1,6	- 0,2	10,5	10,9	12,8
2009	- 11,5	- 8,3	- 6,1	5,3	8,3	10,8
2010	- 9,3	- 5,5	- 10,3	3,8	4,9	7,4
2011	- 7,2	- 5,5	- 5,2	5,1	6,0	7,2

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/*communes with cities with district status*

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki do oceny... 2013*

Source: own study based on *Wskaźniki do oceny... 2013*

Tabela 7. Udział zobowiązań w dochodach ogółem gmin*

Table 7. The share of liabilities in the total income of communes

Lata/ Years	Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem/ Liabilities without the debt for EU projects in total revenues [%]			Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem/ Total liabilities in total revenues [%]		
	miejskie/ urban	miejsko-wiejskie/ urban-rural	wiejskie/ rural	miejskie/ urban	miejsko-wiejskie/ urban-rural	wiejskie/ rural
2007	19,4	18,3	13,5	23,0	19,4	14,4
2008	19,6	18,0	13,2	24,4	18,7	13,8
2009	25,4	22,5	16,3	33,3	23,9	17,2
2010	28,5	28,8	22,2	33,5	32,7	26,9
2011	32,9	32,2	25,1	37,4	37,1	30,6

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/*communes with cities with district status*

Źródło: jak w tab. 6

Source: see tab. 6

Podsumowanie

Z analizy przestrzennego zróżnicowania poziomu dochodów gmin wiejskich oraz zmian w ich wartości w latach 2006-2011 wynika, że sytuacja dochodowa oraz samodzielność finansowa gmin związana była z sytuacją gospodarczą regionu i kraju, a więc czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od bezpośredniej aktywności tych jednostek. Mimo że dochody budżetowe gmin wiejskich wzrastały, utrzymywały się istotne dysproporcje w poziomie dochodów gmin w poszczególnych regionach. Niższy poziom dochodów ogółem oraz dochodów własnych utrzymywał się w regionach wschodnim i południowo-wschodnim (gminy województw lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). Najwyższy poziom dochodów wystąpił w

gminach województw zachodniopomorskiego, pomorskiego i dolnośląskiego. W analizie poziomu dochodów gmin wiejskich i ich samodzielność finansową na tle pozostałych typów gmin stwierdzono wzrastający dystans między gminami wiejskimi i miejskimi.

W badanym okresie w większości województw wzrastał udział wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich w ich wydatkach ogółem. Rosnącym wydatkom inwestycyjnym towarzyszył pogłębiający się deficyt budżetowy gmin – najwyższy deficyt wystąpił w 2010 r. Zmniejszała się w tym okresie nadwyżka operacyjna, co oznacza, że gminy mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe. Wysoki poziom realizacji inwestycji wiązał się ze wzrostem zadłużenia gmin wiejskich. Wzrost zadłużenia widoczny był szczególnie w latach 2010-2011 – w tym okresie wzrastało również wykorzystanie środków zwrotnych związanych z pozyskiwaniem funduszy unijnych

Literatura

Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl, dostęp 9.04.2013.

Filipiak B. 2009: *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa, s. 10.

Heller J. 2012: *Finanse samorządów terytorialnych na obszarach wiejskich*, Roczn. Nauk. SERiA, t. XIV, z. 3, s. 112.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2011, Ministerstwo Finansów, www.finanse.mf.gov.pl, dostęp 20.03.2013.

Summary

The aim of the study was to analyze the financial situation of rural communities in Poland. An analysis of the level of income of rural municipalities in the period 2006-2011 shows that the income situation and the financial independence of municipalities was connected with the economic situation of the region and the country. The level of incomes and financial independence of the rural communities were lower than in other municipalities. The share of investment expenditure increased, the budget deficit of the municipalities increased and their debt increased.

Adres do korespondencji
dr Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii, Katedra Ekonomiki i Zarządzania
ul. M. Cwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów
tel. (17) 872 16 79
e-mail: jolazawora@gmail.com