

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

ZADŁUŻENIE GMIN WIEJSKICH PODKARPACIA NA TLE UWARUNKOWAŃ ICH ROZWOJU

RURAL COUNTY DEBT AND THEIR DEVELOPMENT CONDITIONS IN PODKARPACIE VOIVODSHIP

Słowa kluczowe: gminy wiejskie, zadłużenie gmin, rozwój gospodarczy

Key words: rural counties, municipal debt, economic development

Abstrakt. Podjęto problematykę zarządzania długiem w samorządach gminnych. Celem badań była ocena wyniku finansowego oraz stopnia zadłużenia gmin wiejskich województwa podkarpackiego w latach 2007-2010. Zadłużenie gmin ukazano na tle uwarunkowań rozwoju gmin w województwie podkarpackim, porównując ponadto ich sytuację finansową z zadłużeniem pozostałych gmin wiejskich w kraju. Stwierdzono, że sytuacja finansowa gmin wiejskich Podkarpacia uległa pogorszeniu, o czym świadczy narastający deficyt budżetowy gmin oraz wzrost zadłużenia.

Wstęp

Przyczyny uchwalania budżetu deficytowego w jednostkach samorządu terytorialnego wiążą się z występowaniem trudności w zrealizowaniu dochodów na założonym poziomie oraz brakiem możliwości obniżenia wydatków. Często jedynym rozwiązaniem pozwalającym na sfinansowanie podjętych zadań, szczególnie inwestycyjnych, jest ustanowienie deficytu budżetowego i wykorzystanie zwrotnych źródeł finansowania (przychodów). Ponieważ niedobór w postaci deficytu budżetowego, wpływający na wielkość długu publicznego, jest zjawiskiem powszechnym, wymaga szczególnej uwagi. Decyzja o czasowo zwiększonym deficycie nie może mieć charakteru politycznego, a powinna wynikać ze względów ekonomicznych i społecznych. Z tych względów zarządzanie deficytem budżetowym nie może być działaniem doraźnym, wymaga bowiem długiej perspektywy [Piotrowska-Marczak, Uryszek 2009].

Na zarządzanie deficytem i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego wpływ mają przede wszystkim niezależne od samorządów uwarunkowania prawne określające granice ich zadłużenia. Istotne są ponadto uwarunkowania wpływające na kondycję finansową jednostek, wyznaczające ekonomiczną granicę zadłużenia samorządów. Na efektywność zarządzania długiem wpływ mają zależne od samorządu uwarunkowania organizacyjne, które decydują o umiejętności zastosowania instrumentów finansowego planowania strategicznego oraz analizy finansowej.

Material i metodyka badań

Opracowanie podejmuje problemy dotyczące kształtowania i finansowania deficytu budżetowego oraz zarządzania długiem w samorządach gminnych. Celem badań była ocena wyniku finansowego oraz stopnia zadłużenia gmin wiejskich województwa podkarpackiego w latach 2007-2010. Zadłużenie gmin ukazano na tle uwarunkowań rozwoju gmin w województwie podkarpackim, porównując ponadto ich sytuację finansową z zadłużeniem pozostałych gmin wiejskich w kraju. Analizę przeprowadzono na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań Ministerstwa Finansów.

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 km², co stanowi 5,7% powierzchni Polski i zajmuje pod względem wielkości 11 miejsce wśród regionów w kraju. Obejmuje terytorium dawnych województw: krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego, tarnobrzeskiego 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).

Na Podkarpaciu mieszka 2 mln 100 tys. osób, co stanowi 5,5% ludności kraju. Na 1 km² przypada 118,7 osób i pod względem gęstości zaludnienia województwo zajmuje 7 miejsce w Polsce. W najgęściej zaludnionym powiecie łańcuckim na 1 km² przypada 172 osoby. Najslabiej zaludnionym powiatem jest powiat bieszczadzki, gdzie na 1 km² przypada 26 osób.

W porównaniu do innych części kraju województwo podkarpackie ma odmienne warunki gospodarowania, które wynikają z dużego zróżnicowania warunków przyrodniczych, społeczno-gospodarczych, infrastrukturalnych, ekologicznych i historycznych. Naturalną bazą rozwoju gospodarczego są występujące surowce i warunki glebowo-klimatyczne. Potencjalne warunki i czynniki rozwoju, sprzyjały wykształceniu się trzech podstawowych funkcji województwa podkarpackiego w gospodarce krajowej: przemysłowej, rolniczej, rekreacyjno-wypoczynkowej i turystycznej oraz funkcje uzupełniające, które spełniają: komunikacja, budownictwo oraz usługi socjalno-kulturalne, parki narodowe i rezerwy przyrody pełniące funkcję ochronną.

Ważną rolę w gospodarce województwa podkarpackiego odgrywa przemysł. Udział produkcji przemysłowej w PKB województwa wynosi około 30%. Produkcja ta stanowi także około 5% produkcji przemysłowej kraju. W strukturze gałęziowej przemysłu województwa, dominują przemysły: lotniczy, elektromaszynowy, chemiczny i spożywczy, które wytwarzają łącznie prawie 70% produkcji przemysłowej województwa. Ważną rolę odgrywają także: przemysł szklarski, materiałów budowlanych, drzewny oraz lekki.

Istotną rolę w rozwoju gospodarczym województwa spełnia rolnictwo. Województwo podkarpackie jest słabo zurbanizowane, tylko 40,6% ludności mieszka w miastach, przy średniej w kraju na poziomie 61,1%. Znaczny odsetek gmin wiejskich stanowiących 71,7% spośród wszystkich gmin województwa, także świadczy o wiejskim charakterze tego regionu. W strukturze użytkowania ziemi dominują użytki rolne (stanowią 54,2% powierzchni), wysoki odsetek stanowią także lasy – 37,6% powierzchni (wśród regionów tylko w województwie lubuskim odsetek ten jest wyższy – 50,5%) [Bank Danych... 2009]. Cechą obszarów wiejskich Podkarpacia, podobnie jak pozostałych regionów Polski południowo-wschodniej, jest znaczne rozdrobnienie agrarne. Średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego w województwie podkarpackim wynosi niewiele ponad 3 ha (przy 8 ha w Polsce). Wyraznym atutem województwa podkarpackiego jest natomiast środowisko naturalne i walory turystyczne. Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych stanowi blisko połowę obszarów obszaru województwa (przy ok. 33% w Polsce). Podkarpacie dysponuje także większą niż przeciętnie w Polsce powierzchnią obszarów zajmowanych przez parki narodowe, rezerwy przyrody i parki krajobrazowe. Istotnym czynnikiem sprzyjającym zachowaniu walorów krajobrazowych jest niski poziom industrializacji regionu w powiązaniu z relatywnie niskim poziomem zanieczyszczenia powodowanego przez przemysł. Rolnicza przestrzeń produkcyjna stwarza warunki do rozwoju pracochłonnych kierunków produkcji, w tym zdrowej żywności, oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Województwo ma dobre warunki dla rozwoju turystyki, rekreacji i wypoczynku. Dodatkowym atutem dla rozwoju tej funkcji są liczne źródła wód mineralnych, umożliwiające funkcjonowanie ośrodków sanatoryjnych.

Do atutów Podkarpacia zaliczyć można również jego graniczny charakter oraz położenie na przecięciu dwóch szlaków komunikacyjnych korytarza Berlin – Wrocław – Łódź – 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 położone w biedniejszych regionach oraz trudno dostępnych terenach nie są w stanie wypracować takich dochodów własnych (kwotowo, jak i udział w dochodach łącznych) jak 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 przez stosowanie znacznych ulg w podatkach lokalnych [Gonet 2006]. Warto zauważyć, że zróżnicowanie atrakcyjności inwestycyjnej Polski ma wyraźnie przestrzenny charakter. Generalnie, atrakcyjność maleje w kierunku wschodnim, podobnie jak większość charakteryzujących ją wskaźników makroekonomicznych i społecznych [Godlewska 2001]. Według prowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową analiz, atrakcyjność inwestycyjna województwa podkarpackiego, jak również pozostałych województw „ściany wschodniej”, należy do najniższych w kraju. Wynika ona ze stosunkowo gorszych wskaźników ekonomicznych osiągniętych przez Podkarpacie w porównaniu z innymi regionami.

Województwo podkarpackie należy do najsłabszych gospodarczo według wartości PKB na 1 mieszkańca (20 829 zł), zajmując w 2007 r. wśród województw ostatnie miejsce i odstając znacząco od średniej krajowej (67% średniej krajowej). Najwyższa relacja wartości PKB *per capita* do średniej krajowej występuje w województwie mazowieckim, dolnośląskim i śląskim (wynosi odpowiednio: 160, 108 oraz 106%).

Tabela 1. Mierniki rozwoju gospodarczego województwa podkarpackiego na tle kraju w 2007 r.
Table 1. Economic development measures in Podkarpackie voivodship in 2007

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	WDB na 1 zatrudnionego/ <i>Gross value added per employed person</i>	Nakłady inwestycyjne ogółem na 1 mieszkańca/ <i>Investment outlays per capita</i>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto/ <i>Average monthly gross wages and salaries</i>	Stopa bezrobocia rejestrowanego/ <i>Registered unemployment rate</i>
	udział/share [%]			
Polska/ <i>Poland</i>	100,0	100,0	100,0	11,2
Województwo podkarpackie/ <i>Podkarpackie voivodship</i>	70,1	66,6	82,8	14,2
Ranking woj. w kraju/ <i>Rank in Poland</i>	15	14	16	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych
 Source: own study based on the Bank Danych Regionalnych

Potwierdzenie niekorzystnej sytuacji Podkarpacia można znaleźć w kształtowaniu się pozostałych mierników rozwoju województwa (tab. 1).

Wskaźnik wartości dodanej brutto na 1 zatrudnionego (społeczna wydajność pracy) dla województwa podkarpackiego należy do najniższych w kraju (przedostatnie miejsce wśród województw). O przedsiębiorczości regionalnych społeczności świadczy wielkość nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca, pod tym względem województwo podkarpackie zajmuje 14 miejsce wśród innych regionów. Region charakteryzuje się także najniższym wynagrodzeniem w kraju oraz wysokim bezrobociem (tab. 1).

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. wyniosła 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. 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 1 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.

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. Pod względem wyposażenia w sieć wodociągową i kanalizacyjną region Podkarpacia zajmuje wśród województw jedno z ostatnich miejsc. Jedynie pod względem wyposażenia w sieć gazową województwo zajmuje wysoką pozycję.

Przyczyn problemów rozwojowych regionu Podkarpacia i jego zagrożeń marginalizacją należy dopatrywać się w następujących cechach: występowaniu obszarów przygranicznych i górskich, oddaleniu dużej części gmin od dużych ośrodków miejskich (peryferyjnością), specyfice rolnictwa regionu [Ślusarz 2005].

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, iż 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. Występujące dysproporcje zależą głównie od potencjału ekonomicznego poszczególnych układów lokalnych [Malikowski, Solecki 2003].

Analiza wyniku finansowego oraz wielkości zadłużenia gmin wiejskich Podkarpacia na tle kraju

Analizując wyniki finansowe gmin wiejskich w latach 2007-2010 można stwierdzić, że sytuacja finansowa, zarówno gmin Podkarpacia, jak i pozostałych gmin w kraju w badanym okresie pogorszyła się (tab. 2). W 2007 r. przeważały nadwyżki finansowe, natomiast w latach 2008-2010 zrealizowane przez gminy salda budżetów miały w przeważającej części charakter deficytowy, przy tym w 2010 r. deficyt wszystkich badanych gmin zdecydowanie wzrósł. Wyniki finansowe budżetów gmin Podkarpacia kształtowały się na podobnym poziomie, jak w pozostałych gminach w kraju.

Podstawowym wskaźnikiem służącym do oceny zadłużenia jednostek samorządowych jest wskaźnik obciążenia dochodów jednostki samorządowej jej długiem (tab. 3). Analiza danych zawartych w tabeli 3 pozwala stwierdzić, że gminy wiejskie charakteryzowały się w latach 2007-2010 niższym zadłużeniem od pozostałych typów gmin. Można jednak zauważyć, że udział zadłużenia w dochodach gmin wiejskich w badanym okresie rośnie. Zdecydowany wzrost zadłużenia we wszystkich badanych gminach ma miejsce w 2010 r.

Należy zauważyć, że część powstającego w jednostkach samorządu terytorialnego zadłużenia jest związana z prefinansowaniem projektów współfinansowanych przez Unię Europejską oraz z pozyskiwaniem środków unijnych lub pochodzących z innych bezzwrotnych, zagranicznych źródeł. Eliminacja z zobowiązań gmin tej części zadłużenia, która była związana z pozyskiwaniem środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 3 Ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104), powoduje, że obciążenie dochodów długiem nieznacznie maleje (tab. 4). Z uwagi na to, że różnice w wartości prezentowanych wskaźników dotyczących zadłużenia gmin są niewielkie, można przypuszczać, że gminy w niewielkim stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument związany z pozyskiwaniem środków UE. Dopiero w 2010 r. różnica między wskaźnikami staje się wyraźniejsza, co wskazuje na wzrost zadłużenia gminnego związanego z pozyskaniem środków unijnych.

Tabela 2. Wyniki finansowe budżetów gmin wiejskich w relacji do ich dochodów ogółem

Table 2. County budgets in relation to their income

Lata/ Year	Wynik finansowy/Country budgets [%]			
	gminy województwa podkarpackiego/ counties in Podkarpackie voivodship		gminy w Polsce/ counties in Poland	
	ogółem/ total	wiejskie/ rural	ogółem/ total	wiejskie/ rural
2007	1,1	2,7	1,9	1,4
2008	0,3	-0,1	-2,1	-0,2
2009	-6,8	-5,5	-9,5	-6,1
2010	-9,7	-10,4	-10,3	-10,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR oraz Ministerstwa Finansów

Source: own study based on the BDR and the Ministry of Finance

Tabela 3. Zadłużenie gmin wiejskich w relacji do ich dochodów ogółem

Table 3. County debt in relation to their income

Lata/ Year	Relacja zadłużenia do dochodów/ Relation between debt and incomem [%]			
	gminy województwa podkarpackiego/ counties in Podkarpackie voivodship		gminy w Polsce/ counties in Poland	
	ogółem/ total	wiejskie/ rural	ogółem/ total	wiejskie/ rural
2007	18,6	12,7	18,9	14,4
2008	17,5	12,2	18,9	13,8
2009	22,5	16,4	24,8	17,2
2010	27,9	25,1	26,9	26,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Source: own study based on the Ministry of Finance data

Tabela 4. Zadłużenie gmin wiejskich w relacji do ich dochodów ogółem po wyeliminowaniu zobowiązań związanych z pozyskiwaniem środków unijnych

Table 4. County debt in relation to county income excluding liabilities associated with the acquisition of EU funds

Lata/ Year	Relacja zadłużenia do dochodu/ Relation between debt and incomes [%]			
	gminy województwa podkarpackiego/ counties in Podkarpackie voivodship		gminy w Polsce/ counties in Poland	
	ogółem/ total	wiejskie/ rural	ogółem/ total	wiejskie/ rural
2007	17,8	11,7	17,7	13,5
2008	16,7	11,2	18,1	13,2
2009	21,1	14,4	23,4	16,3
2010	24,1	19,7	22,2	21,7

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Podsumowanie

Podkarpacie, w porównaniu z innymi regionami, osiąga gorsze wskaźniki ekonomiczne. Należy do najsłabszych gospodarczo regionów według wartości PKB na 1 mieszkańca. Potwierdzenie niekorzystnej sytuacji Podkarpacia można znaleźć w kształtowaniu się pozostałych mierników rozwoju województwa, w tym m.in. wartości dodanej brutto na 1 zatrudnionego, przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i stopy bezrobocia. Również wskaźniki stanu infrastruktury charakterystyczne dla województwa podkarpackiego są niższe od średnich w kraju.

Analizując wyniki finansowe wiejskich samorządów gminnych w latach 2007-2010 można stwierdzić, że w badanym okresie w gminach przeważał deficyt budżetowy. Najtrudniejsza sytuacja finansowa zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych gminach, wystąpiła w 2010 r. Zadłużenie gmin w badanym okresie rosło. Zdecydowany wzrost zadłużenia można zauważyć w 2010 r. i dotyczyło ono zarówno gmin wiejskich Podkarpacia i pozostałych typów gmin. Gminy wiejskie charakteryzowały się stosunkowo niższym wskaźnikiem zadłużenia, jednak w latach 2009-2010 dystans do pozostałych typów gmin pod względem wielkości zadłużenia zmniejszył się.

Literatura

- Bank Danych Regionalnych. 2007-2009: GUS, Warszawa.
- Godlewska H.** 2001: Lokalizacja działalności gospodarczej. Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa, 102.
- Gonet W.** 2006: Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 1-2, 32.
- Malikowski M., Solecki S.** 2003: Stan i potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej w woj. podkarpackim. [W:] *Województwo podkarpackie na początku XXI wieku* (red. M. Malikowski). Rzeszów, 46-48.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T.** 2009: Zarządzanie finansami publicznymi. Difin, Warszawa, 35.
- Potencjał Podkarpacia, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego. *Biuletyn Informacji Publicznej*, [www.si.podkarpackie.pl], odczyt 05.04.2012.
- Ślusarz G.** 2005: Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją. Na przykładzie województwa podkarpackiego, UR, Rzeszów, 58.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*. Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- [www.mf.gov.pl].
- [www.stat.gov.pl].
- [www.paiz.gov.pl].

Summary

The paper examines the problem of county debt and focuses on the evaluation of financial performance and the debt level of rural counties in Podkarpackie voivodship between 2007 and 2010. The county debt level was described in the context of the development conditions and compared their financial condition to that of rural counties in the country. Results show that the situation of rural counties in Podkarpackie voivodship has worsened and is reflected in the growing county budget deficit and the debt growth.

Adres do korespondencji:

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