

Ewolucja dochodów i wydatków gminy miejsko-wiejskiej w latach 2019–2023. Studium przypadku gminy Żabno

Evolution of income and expenditure of an urban-rural commune in 2019–2023. Case study of the municipality of Żabno

Aleksandra Kurzawska

Akademia Tarnowska

Norbert Szczęch

Akademia Tarnowska

ORCID: 0000-0002-5307-1086

Korespondencja (Correspondence)

dr Norbert Szczęch
Akademia Tarnowska
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Katedra Administracji
ul. Mickiewicza 8
33-100 Tarnów, Poland
tel.: +48 18 449 91 00
e-mail: n_szczech@atar.edu.pl

Informacja o artykule (Article info)

Received (Otrzymano): 30.12.2025

Accepted (Przyjęto do druku): 24.09.2026

Published (Opublikowano): 15.10.2026

Licencja (License)

© by Authors (Autorzy). Udostępnione na podstawie Międzynarodowej Licencji Publicznej Creative Commons CC-BY-SA 4.0 (Licensed under the Creative Commons CC-BY-SA 4.0 International Public License)

Abstrakt

Artykuł przedstawia analizę zmian w strukturze dochodów, wydatków oraz zadłużenia gminy miejsko-wiejskiej Żabno w latach 2019–2023. Celem opracowania jest ocena stabilności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w warunkach istotnych turbulencji społeczno-gospodarczych związanych z pandemią COVID-19, wzrostem inflacji oraz skutkami wojny w Ukrainie. Zastosowano metodę studium przypadku, wykorzystując analizę ilościową i jakościową danych budżetowych oraz analizę wskaźnikową. Stabilność finansową zoperacjonalizowano poprzez relację zadłużenia do dochodów, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, poziom dochodów i wydatków per capita oraz strukturę dochodów. Dodatkowo przeprowadzono analizę porównawczą z gminami miejsko-wiejskimi w Polsce na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Wyniki wskazują, że w analizowanym okresie dochody gminy wzrosły z 79,3 mln zł do 111,7 mln zł (o 40,8%), natomiast wydatki z 75,6 mln zł do 116,1 mln zł (o 53,6%). Wydatki majątkowe zwiększyły się ponad pięciokrotnie – z 7,7 mln zł do 39,0 mln zł – a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł z 10,2% do 33,6%, przekraczając średnią dla gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Relacja zadłużenia do dochodów utrzymywała się na bezpiecznym poziomie 16–25%. Otrzymane wyniki potwierdzają, że gmina Żabno prowadziła zrównoważoną i prorozwojową politykę finansową, łącząc ostrożność fiskalną z intensywną działalnością inwestycyjną, mimo podwyższonej niepewności gospodarczej.

Słowa kluczowe

finanse samorządowe, budżet gminy, dochody i wydatki, inwestycje lokalne, stabilność finansowa

1. Wstęp

Lata 2019–2023 były szczególnym okresem dla gospodarki finansowej gmin w Polsce. Pandemia COVID-19 oraz przeciwdziałanie jej skutkom spowodowały spadek dochodów z podatków lokalnych oraz udziałów w PIT i CIT, przy jednoczesnym wzroście wydatków na ochronę zdrowia i pomoc społeczną. Gorsza sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) w tym okresie była wynikiem zarówno czynników dochodowych, jak i wydatkowych (Łubina, 2021). Jednostki samorządu terytorialnego były zmuszone podejmować działania w krótkim czasie, często bez szczegółowej analizy i pełnych informacji, uważanych za niezbędne w tzw. normalnych warunkach (Ociepa-Kicińska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Brzozowska, Pluskota, 2022). W ekonomii przyjęte jest określanie sposobu funkcjonowania tych jednostek poprzez stan ich finansów, co pozwala dokonać całościowej oceny ich funkcjonowania oraz możliwości rozwojowych (Zawora, 2015). Kryzys gospodarczy związany z wojną w Ukrainie wpłynął na wzrost cen energii i materiałów budowlanych, co zwiększyło koszty inwestycji. Pojawiła się ponadto konieczność udzielania przez samorządy pomocy uchodźcom wojennym, co wiązało się z problemami dotyczącymi zarówno źródeł finansowania tej pomocy, jak i realizacji wydatków na nią (Kowalska, 2022), a następnie związane z wojną problemy z dostępnością węgla oraz rosnące koszty w związku z wysoką inflacją (Ładysz, 2023). W tym okresie szczególnie istotna stała się zdolność samorządów do racjonalnego gospodarowania środkami i utrzymania stabilności finansowej. Celem niniejszego artykułu jest analiza finansów gminy Żabno (województwo małopolskie) w latach 2019–2023 – w szczególności dynamiki dochodów, wydatków i zadłużenia – a także próba oceny, czy w tym trudnym okresie gmina zachowała równowagę finansową i prowadziła inwestycje prorozwojowe.

2. Metodologia

Podstawą badań zaprezentowanych w niniejszym artykule jest metoda studium przypadku, zastosowana w odniesieniu do gminy miejsko-wiejskiej Żabno położonej w województwie małopolskim. Studium przypadku pozwala na szczegółowe prześledzenie procesów finansowych zachodzących w jednostce samorządu terytorialnego w wybranym okresie oraz umożliwia ich interpretację w kontekście czynników zewnętrznych i wewnętrznych.

Zakres czasowy analizy obejmuje lata 2019–2023. Wybór tego okresu jest nieprzypadkowy – obejmuje on czas istotnych turbulencji społeczno-gospodarczych: pandemię COVID-19, okres zwiększonej inflacji oraz kryzys gospodarczy wywołany wojną w Ukrainie. Czynniki te w sposób bezpośredni wpłynęły na kondycję finansową samorządów, a więc stanowią ważne tło badawcze. Źródła danych empirycznych obejmują:

- raporty o stanie gminy Żabno publikowane corocznie przez władze samorządowe;
- sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2019–2023;
- dane Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Analiza przeprowadzona została w dwóch etapach:

1. Analiza ilościowa, która obejmowała:
 - a) badanie poziomu dochodów i wydatków w ujęciu nominalnym;
 - b) obliczenie dynamiki zmian w stosunku rocznym;
 - c) analizę struktury dochodów (udział podatków i opłat lokalnych, subwencji i dotacji);
 - d) analizę struktury wydatków (urząd miejski, oświata, pomoc społeczna, inwestycje);
 - e) wskaźniki zadłużenia (relacja długu do dochodów, obsługa zadłużenia).
2. Analiza jakościowa, polegająca na interpretacji obserwowanych zmian w kontekście wydarzeń zewnętrznych i polityki państwa wobec samorządów. Przykładowo, spadki dochodów podatkowych zestawiano z ubytkami wynikającymi ze zmian w systemie podatkowym, a wzrost wydatków inwestycyjnych – z możliwościami pozyskiwania środków zewnętrznych.

Metody badawcze obejmowały analizę porównawczą (zmiany rok do roku), a także analizę wskaźnikową (wskaźnik samodzielności finansowej, udział wydatków inwestycyjnych w budżecie). Jako punkt odniesienia przyjęto średnie wartości dla gmin miejsko-wiejskich w Polsce, co pozwala na zachowanie porównywalności strukturalnej i wielkościowej badanej jednostki. W celu zwiększenia przejrzystości wyników posłużono się tabelami i rysunkami, które ukazują najważniejsze tendencje finansowe.

2.1. Operacjonalizacja pojęcia stabilności finansowej

Pojęcie stabilności finansowej nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji. W literaturze wskazuje się, że może być ono ujmowane zarówno poprzez opis cech systemu stabilnego, jak i poprzez odniesienie do zjawiska niestabilności finansowej. W ujęciu ogólnym stabilność oznacza zdolność systemu finansowego do niezakłóconego pełnienia podstawowych funkcji oraz do absorpcji wstrząsów bez poważnych konsekwencji dla gospodarki realnej. Ma ona charakter dynamiczny – nie wyklucza występowania zaburzeń, lecz zakłada możliwość utrzymania równowagi w dłuższym okresie (Zygierewicz, 2013).

Na poziomie jednostki samorządu terytorialnego stabilność finansową można rozumieć jako zdolność do terminowej realizacji zadań publicznych, utrzymania płynności budżetowej oraz finansowania działań rozwojowych bez nadmiernego wzrostu zadłużenia.

W niniejszym opracowaniu stabilność finansową gminy zoperacjonalizowano poprzez analizę wybranych wskaźników budżetowych, obejmujących w szczególności relację zobowiązań do dochodów ogółem, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, poziom dochodów i wydatków per capita oraz strukturę dochodów. Zastosowane podejście ma charakter wskaźnikowy i porównawczy, co pozwala ocenić sytuację finansową gminy zarówno w ujęciu dynamicznym, jak i na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Podejście to jest zgodne z dominującym w literaturze nurtem analizy kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w którym stabilność i zrównoważenie fiskalne są oceniane na podstawie zestawu wskaźników zadłużenia, struktury dochodów oraz relacji wydatków majątkowych do wydatków ogółem.

W literaturze międzynarodowej stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest analizowana najczęściej poprzez zestaw wskaźników obejmujących relację zadłużenia do dochodów, strukturę dochodów, poziom wydatków inwestycyjnych oraz zdolność do utrzymania usług publicznych w długim okresie (Sohl i in., 2009; Rodríguez Bolívar i in., 2016). Podkreśla się również, że sama wartość wskaźników nie jest wystarczająca do jej oceny, lecz wymaga interpretacji w kontekście uwarunkowań instytucjonalnych i makroekonomicznych (Sohl i in., 2009).

3. Analiza wyników

3.1. Dochody i wydatki gminy Żabno

W tabeli 1 przedstawiono dochody, wydatki oraz poziom zadłużenia gminy Żabno w latach 2019–2023 wraz z dynamiką ich zmian w stosunku do 2019 roku, przyjętego jako bazowy.

Tabela 1. Dochody, wydatki i zadłużenie gminy Żabno w latach 2019–2023

Rok	Dochody (mln zł)	Wydatki (mln zł)	Zadłużenie (mln zł)	Dynamika dochodów (2019 = 100)	Dynamika wydatków (2019 = 100)
2019	79,3	75,6	20,0	100,0	100,0
2020	88,5	85,1	20,2	111,7	112,6
2021	96,8	97,2	15,8	122,1	128,6
2022	102,9	106,2	18,0	129,8	140,5
2023	111,7	116,1	24,3	140,8	153,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz raportów o stanie gminy Żabno za lata 2019–2023 (Urząd Miejski w Żabnie, 2020a; 2021; 2022; 2023; 2024; Urząd Miejski w Żabnie, 2020b).

W analizowanym okresie dochody gminy wzrosły o 32,4 mln zł, tj. o 40,8% w porównaniu do 2019 roku, osiągając w 2023 roku poziom 111,7 mln zł. Największy przyrost odnotowano w latach 2019–2020 (+11,7%). Wydatki w badanym okresie zwiększyły się o 40,5 mln zł, co stanowi wzrost o 53,6%, przy czym najbardziej dynamiczny skok wystąpił w latach 2019–2020 (+12,6%). Zadłużenie w latach 2019–2020 utrzymywało się na zbliżonym poziomie (około 20 mln zł), po czym w 2021 roku spadło do 15,8 mln zł. Od 2022 roku obserwuje się ponowny wzrost zadłużenia – do 18,0 mln zł, a następnie do 24,3 mln zł w 2023 roku. Oznacza to, że w porównaniu z 2019 roku zadłużenie było wyższe o 4,3 mln zł, czyli o 21,5%.

W celu pogłębionej analizy oraz zapewnienia porównywalności danych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, poziom dochodów i wydatków odniesiono do liczby mieszkańców. W tabeli 2 zaprezentowano dochody i wydatki gminy Żabno per capita na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2019–2023.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 2 wskazuje, że w całym badanym okresie poziom dochodów i wydatków per capita w gminie Żabno pozostawał niższy niż średnia dla

gmin miejsko-wiejskich w Polsce, co może wynikać ze skali jednostki, jej potencjału demograficznego oraz struktury lokalnej bazy podatkowej. Jednocześnie obserwowany jest systematyczny proces zmniejszania dystansu do średniej krajowej. W przypadku dochodów na jednego mieszkańca różnica pomiędzy Żabnem a przeciętną gminą miejsko-wiejską zmniejszyła się z około 953 zł w 2019 roku do około 453 zł w 2023 roku, co oznacza wyraźne zbliżanie się do poziomu krajowego. Analogiczna tendencja widoczna jest w zakresie wydatków na jednego mieszkańca – luka zmniejszyła się z ponad 1150 zł do około 632 zł.

Tabela 2. Dochody i wydatki gminy Żabno na jednego mieszkańca na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2019–2023

Rok	Dochody gminy Żabno na 1 mieszkańca (zł)	Dochody gmin miejsko-wiejskich w Polsce na 1 mieszkańca (zł)	Wydatki gminy Żabno na 1 mieszkańca (zł)	Wydatki gmin miejsko-wiejskich w Polsce na 1 mieszkańca (zł)
2019	4201,5	5154,8	4005,5	5164,6
2020	4751,4	5735,3	4568,9	5545,3
2021	5216,9	6289,7	5238,5	5937,9
2022	5561,0	6629,9	5739,3	6815,1
2023	6071,6	6524,6	6310,8	6942,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz danych GUS (Urząd Miejski w Żabnie, 2020b; GUS, 2026).

Warto podkreślić, że dynamika wzrostu dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca była w Żabnie relatywnie wysoka, szczególnie w latach 2021–2023, co świadczy o rosnącej aktywności finansowej samorządu oraz skutecznym pozyskiwaniu i absorpcji środków zewnętrznych. Oznacza to, że mimo utrzymującej się różnicy względem średniej krajowej, gmina stopniowo wzmacniała swój potencjał finansowy i zwiększała skalę realizowanych zadań publicznych w relacji do liczby mieszkańców. W ujęciu długookresowym może to świadczyć o poprawie efektywności zarządzania budżetem oraz o konsekwentnym budowaniu zdolności rozwojowych jednostki.

Powyższe tendencje ilościowe uzasadniają pogłębioną analizę struktury dochodów budżetowych, która pozwoli określić, jakie źródła finansowania w największym stopniu odpowiadały za obserwowany wzrost potencjału finansowego gminy.

3.2. Struktura dochodów

W tabeli 3 zobrazowano strukturę dochodów budżetowych w gminie Żabno według głównych źródeł powstawania w latach 2019–2023.

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych w gminie Żabno według głównych źródeł powstawania (2019–2023)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w mln zł za rok:				
		2019	2020	2021	2022	2023
1.	Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone, własne, porozumienia, fundusze celowe	29,0	36,7	35,2	39,4	37,5
2.	Dochody – udział w podatkach:	13,0	12,8	14,1	16,0	14,4
	a) udział w podatkach budżetu państwa PIT	12,6	12,2	13,4	15,3	11,9
	b) udział w podatkach budżetu państwa CIT	0,4	0,6	0,7	0,7	2,4
3.	Podatki i opłaty realizowane przez urząd skarbowy	0,5	0,5	0,7	0,7	1,8
4.	Podatki realizowane przez Urząd Miejski	9,0	9,3	10,3	11,0	12,9
5.	Opłaty realizowane przez Urząd Miejski	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
6.	Subwencje z tego:	22,0	22,3	26,7	26,2	32,4
	a) subwencja oświatowa	15,6	15,8	16,5	17,9	19,7
	b) subwencja – część uzupełniająca	0,2	0,5	2,8	1,0	5,4
	c) subwencja – część wyrównawcza	6,1	6,1	7,4	7,1	7,0
	d) subwencja równoważąca	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3
7.	Dochody majątkowe	1,5	1,2	3,0	1,5	2,1
8.	Wpływy za odpady	2,3	3,5	4,7	4,7	4,7
9.	Pozostałe dochody (m.in. wpływ z kar, odszkodowania, odsetki od lokat)	0,2	0,1	0,1	1,0	3,2
10.	Dochody realizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Żabnie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11.	Dochody realizowane przez jednostki oświaty	1,0	1,0	1,1	1,6	1,9
Ogółem		79,3	88,5	96,8	102,9	111,7
Planowane dochody (uchwała budżetowa)		77,9	77,1	89,2	87,1	95,4
Wykonanie dochodów		101,8%	114,8%	108,6%	118,2%	117,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz raportów o stanie gminy Żabno za lata 2019–2023 (Urząd Miejski w Żabnie, 2020a; 2021; 2022; 2023; 2024; Urząd Miejski w Żabnie, 2020b).

Analiza poszczególnych składników dochodów przedstawia się następująco:

1. Dotacje celowe z budżetu państwa. Dochody z dotacji celowych były zmienne: minimum odnotowano w 2019 roku (29,0 mln zł), a maksimum w 2022 roku (39,4 mln zł). Najsilniejszy wzrost r/r wystąpił w 2020 roku (+7,7 mln zł; +26,6%), natomiast spadek w 2023 wyniósł –1,9 mln zł (–4,8%).
2. Dochody – udział w podatkach (PIT + CIT łącznie). Udziały w podatkach osiągnęły minimum w 2020 roku (12,8 mln zł) i maksimum w 2022 roku (16,0 mln zł). Największy wzrost r/r miał miejsce w 2022 roku (+1,9 mln zł; +13,5%), po czym w 2023 nastąpił spadek o 1,6 mln zł (–10,0%).

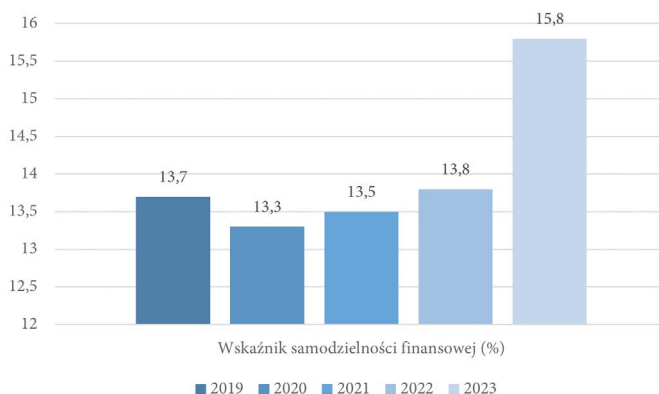
- a) Udział w PIT. Wpływy z PIT rosły do 2022 roku, kiedy osiągnęły maksimum 15,3 mln zł (wyjątek stanowi rok 2020 – 12,2 mln zł), by w 2023 roku spaść do 11,9 mln zł (minimum okresu). Największy wzrost r/r nastąpił w 2022 (+1,9 mln zł; +14,2%), a największy spadek w 2023 roku (–3,4 mln zł; –22,2%).
- b) Udział w CIT. CIT cechował się wysoką zmiennością: od minimum 0,4 mln zł w 2019 roku do maksimum 2,4 mln zł w 2023 roku. Rekordowy wzrost r/r zanotowano w 2023 (+1,7 mln zł; +242,9%); spadków w badanym okresie nie odnotowano (2022 do 2021 – stagnacja).
3. Podatki i opłaty realizowane przez urząd skarbowy. Kategoria ta miała niską, lecz rosnącą wagę: od 0,5 mln zł w latach 2019–2020 do maksimum 1,8 mln zł w 2023 roku. Największy skok r/r wystąpił w 2023 (+1,1 mln zł; +157,1%).
4. Podatki realizowane przez urząd miejski. W całym okresie obserwowano trend wzrostowy: od minimum 9,0 mln zł w 2019 roku do maksimum 12,9 mln zł w 2023 roku. Najsilniejszy wzrost r/r miał miejsce w 2023 (+1,9 mln zł; +17,3%).
5. Opłaty realizowane przez urząd miejski. Wpływy były stabilne w przedziale 0,7–0,8 mln zł. Najwyższe wartości odnotowano w latach 2020–2021 (po 0,8 mln zł), a najniższe w 2019 roku oraz w latach 2022–2023 (po 0,7 mln zł). Największy wzrost r/r przypadł na 2020 (+0,1 mln zł; +14,3%), a spadek na 2022 (–0,1 mln zł; –12,5%).
6. Subwencje (łącznie). Suma czterech części subwencji wzrosła z 22,0 mln zł w 2019 roku (minimum) do 32,4 mln zł w 2023 roku (maksimum). Najsilniejszy wzrost r/r zanotowano w 2023 (+6,2 mln zł; +23,7%), a jedyny spadek w 2022 (–0,5 mln zł; –1,9%).
 - a) Subwencja oświatowa. Subwencja systematycznie rosła z 15,6 mln zł w 2019 roku do maksimum 19,7 mln zł w 2023 roku; spadków nie było. Największy przyrost r/r miał miejsce w 2023 (+1,8 mln zł; +10,1%).
 - b) Subwencja – część uzupełniająca. Segment o największych wahanich: od minimum 0,2 mln zł w 2019 roku do maksimum 5,4 mln zł w 2023 roku. Kolejno: silny wzrost w 2021 (+2,3 mln zł; +460%), głęboki spadek w 2022 (–1,8 mln zł; –64,3%) i ponowny bardzo wysoki wzrost w 2023 roku (+4,4 mln zł; +440%).
 - c) Subwencja – część wyrównawcza. Stosunkowo stabilna: minimum 6,1 mln zł w latach 2019–2020, maksimum 7,4 mln zł w 2021 roku. Największy wzrost r/r nastąpił w 2021 (+1,3 mln zł; +21,3%); natomiast spadek w 2022 (0,3 mln zł; –4,1%).
 - d) Subwencja równoważąca. Po wyzerowaniu w 2020 roku (0,0 mln zł) nastąpił stopniowy wzrost do 0,3 mln zł w 2023 roku. Skoki r/r odnotowano w 2022 (+100%; z 0,1 mln zł do 0,2 mln zł) oraz w 2023 roku (+50%; z 0,2 mln zł do 0,3 mln zł).
7. Dochody majątkowe. Wahanie były znaczące: minimum 1,2 mln zł w 2020 roku, maksimum 3,0 mln zł w 2021 roku. Największy wzrost r/r miał miejsce w 2021 (+1,8 mln zł; +150%), a największy spadek w 2022 roku (–1,5 mln zł; –50%).
8. Wpływy za odpady. Dochody wzrosły z 2,3 mln zł w 2019 roku do 4,7 mln zł w 2023 roku (maksimum); stabilizacja na poziomie 4,7 mln zł w latach 2021–2023. Najsilniejszy skok r/r miał miejsce wcześniej – w 2020 (+1,2 mln zł; +52,2%).
9. Pozostałe dochody (m.in. kary, odszkodowania, odsetki od lokat). To najbardziej „skokowa” pozycja: minimum 0,1 mln zł w latach 2020–2021 i maksimum 3,2 mln zł

w 2023 roku. Wystąpiły dwa silne wzrosty r/r: w 2022 (+0,9 mln zł; +900%) oraz w 2023 (+2,2 mln zł; +220,0%); poprzedzone spadkiem o 0,1 mln zł (–50%) w 2020 roku.

10. Dochody realizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej. Pozycja stabilna przez cały okres – po 0,1 mln zł rocznie; brak istotnych wahań r/r.
11. Dochody realizowane przez jednostki oświaty. Stała, umiarkowana tendencja wzrostowa: od minimum 1,0 mln zł w latach 2019–2020 do maksimum 1,9 mln zł w 2023 roku. Największy przyrost r/r odnotowano w 2022 roku (+0,5 mln zł; +45,5%).

W ujęciu syntetycznym struktura dochodów gminy Żabno w analizowanym okresie wskazuje na wyraźną dominację transferów z budżetu państwa (dotacje i subwencje), które stanowiły podstawowe źródło finansowania zadań publicznych. Jednocześnie widoczny jest stopniowy wzrost znaczenia dochodów własnych, zwłaszcza podatków lokalnych oraz udziałów w CIT, co może świadczyć o wzmacnianiu lokalnej bazy gospodarczej. Spadek wpływów z PIT w 2023 roku należy wiązać ze zmianami systemowymi wprowadzonymi w ramach reform podatkowych, które ograniczyły dochody jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei silne wahania w części subwencji uzupełniającej oraz w kategorii „pozostałe dochody” potwierdzają zwiększoną zależność finansów gminy od decyzji centralnych i czynników jednorazowych. Całościowo struktura dochodów wskazuje na umiarkowany poziom samodzielności finansowej, przy jednoczesnej zdolności gminy do adaptacji do zmieniających się uwarunkowań fiskalnych.

Na rysunku 1 zobrazowano wskaźnik samodzielności finansowej w gminie Żabno w latach 2019–2023 (dochody własne/dochody ogółem $\times$ 100%).



Rysunek 1. Wskaźnik samodzielności finansowej gminy Żabno w latach 2019–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz raportów o stanie gminy Żabno za lata 2019–2023 (Urząd Miejski w Żabnie, 2020a; 2021; 2022; 2023; 2024; Urząd Miejski w Żabnie, 2020b).

Wskaźnik samodzielności finansowej gminy Żabno w latach 2019–2023 (rysunek 1) utrzymywał się na relatywnie niskim, lecz stabilnym poziomie od 13,3% do 15,8%. Wskazuje to, że gmina realizowała znaczną część swoich zadań przy wykorzystaniu transferów z budżetu państwa, jednak obserwowany stopniowy wzrost udziału dochodów własnych potwierdza poprawę

niezależności fiskalnej jednostki. Wzrost ten był efektem rosnących wpływów z podatków i opłat lokalnych oraz aktywniejszego gospodarowania majątkiem komunalnym.

3.3. Struktura wydatków

Tabela 4 przedstawia strukturę wydatków gminy Żabno w latach 2019–2023, obejmującą wykonanie wydatków w głównych jednostkach budżetowych: Urzędzie Miejskim w Żabnie, jednostkach oświatowych (wraz z Zakładem Obsługi Samorządowych Szkół i Przedszkoli w Żabnie – ZOSSIP) oraz Ośrodku Pomocy Społecznej w Żabnie.

Tabela 4. Struktura wydatków gminy Żabno w latach 2019–2023 (mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w mln zł za rok:				
		2019	2020	2021	2022	2023
1.	Wydatki wykonane w jednostkach budżetowych:					
1.1.	Urząd Miejski w Żabnie	24,0	28,9	39,2	46,0	68,0
1.2.	Jednostki oświatowe i Zakład Obsługi Samorządowych Szkół i Przedszkoli w Żabnie (ZOSSIP)	26,8	27,6	30,1	33,0	37,3
1.3.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Żabnie	24,9	28,6	27,8	27,2	10,8
Ogółem		75,6	85,1	97,2	106,2	116,1
w tym:						
a)	wydatki majątkowe	7,7	9,7	21,0	25,1	39,0
b)	wydatki na obsługę długu publicznego	0,6	0,4	0,3	1,1	1,5
c)	udzielone dotacje z budżetu gminy	7,3	8,5	8,3	9,4	10,4
d)	wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszy sołeckich	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Planowane wydatki (uchwała budżetowa)		82,1	84,0	99,1	119,8	113,2
Wykonanie wydatków		92,1%	101,3%	98,1%	88,7%	102,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz raportów o stanie gminy Żabno za lata 2019–2023 (Urząd Miejski w Żabnie, 2020a; 2021; 2022; 2023; 2024; Urząd Miejski w Żabnie, 2020b).

1. Wydatki w poszczególnych jednostkach budżetowych:

- a) Jednostki oświatowe i ZOSSIP. Największy udział w strukturze wydatków miały niezmiennie jednostki oświaty i ZOSSIP, których wydatki wzrosły z 26,8 mln zł w 2019 roku do 37,3 mln zł w 2023 roku (wzrost o 39,2%). Oświata pozostaje zatem jednym z kluczowych obszarów wydatkowania środków publicznych, co jest zgodne z tendencjami obserwowanymi w większości gmin w Polsce.

Urząd Miejski w Żabnie. Drugą kategorią o istotnym znaczeniu były wydatki Urzędu Miejskiego w Żabnie, które w analizowanym okresie wzrosły niemal trzykrotnie – z 24,0 mln zł w 2019 roku do 68,0 mln zł w 2023 roku. Tak dynamiczny wzrost może wynikać zarówno z rozszerzenia zakresu zadań realizowanych przez

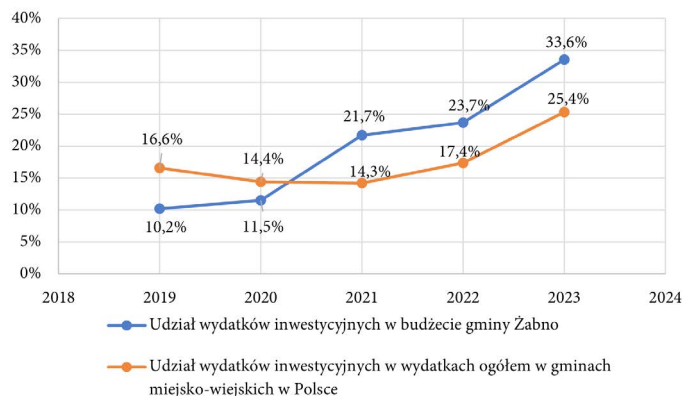
administrację samorządową, jak i z rosnących kosztów utrzymania infrastruktury technicznej i administracyjnej.

- b) Ośrodek Pomocy Społecznej w Żabnie. Wydatki Ośrodka Pomocy Społecznej (OSP) w Żabnie w latach 2019–2023 zmniejszyły się z 24,9 mln zł do 10,8 mln zł, co oznacza spadek o 56,6% w analizowanym okresie. W latach 2019–2021 obserwowano umiarkowany wzrost wydatków, związany z realizacją programów osłonowych i świadczeń społecznych finansowanych ze środków centralnych. Natomiast w latach 2022–2023 odnotowano wyraźne obniżenie poziomu wydatków. Zjawisko to wymaga dalszych badań obejmujących szczegółową analizę struktury wydatków OPS oraz zmian organizacyjnych i finansowych zachodzących w gminie. Pomimo spadku wartości nominalnej wydatki OPS nadal stanowią istotny element struktury budżetu, odpowiadając za realizację zadań z zakresu polityki społecznej, choć ich znaczenie względne uległo zmniejszeniu.

2. Struktura szczegółowa wydatków budżetowych:

- a) Wydatki majątkowe. Wydatki majątkowe, czyli inwestycyjne, stanowiły najbardziej dynamicznie rosnącą część budżetu gminy. W 2019 roku ich wartość wynosiła 7,7 mln zł, natomiast w 2023 roku osiągnęła poziom 39,0 mln zł, co oznacza ponadpięciokrotny wzrost. Największe przyrosty odnotowano w latach 2021–2023, co wskazuje na intensyfikację działalności inwestycyjnej gminy w okresie popandemicznym. Wzrost wydatków inwestycyjnych można wiązać z realizacją projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków zewnętrznych – w tym z programów rządowych (m.in. Polski Ład) i funduszy unijnych. Inwestycje te obejmowały przede wszystkim rozbudowę i modernizację dróg lokalnych, kanalizacji, sieci wodociągowej oraz obiektów użyteczności publicznej. Tak znaczny udział wydatków majątkowych świadczy o prorozwojowej polityce finansowej samorządu i dążeniu do poprawy jakości życia mieszkańców. Na rysunku 2 przedstawiono udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – gmina Żabno na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2019–2023. Analiza danych przedstawionych na rysunku 2 wskazuje na wyraźną zmianę pozycji inwestycyjnej gminy Żabno na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2019–2023. W początkowym okresie badania udział wydatków inwestycyjnych w budżecie gminy był niższy od średniej krajowej (10,2% w 2019 roku wobec 16,6% dla gmin miejsko-wiejskich), co wskazywało na relatywnie ostrożne podejście do finansowania rozwoju infrastrukturalnego. Od 2021 roku nastąpił jednak wyraźny punkt zwrotny – udział wydatków majątkowych w gminie Żabno wzrósł dynamicznie, przekraczając średnią krajową i osiągając w 2023 roku poziom 33,6%, podczas gdy średnia dla gmin miejsko-wiejskich wyniosła 25,4%. Oznacza to, że gmina nie tylko nadrobiła wcześniejszy dystans, lecz także przyjęła bardziej intensywną strategię inwestycyjną niż przeciętna jednostka tej kategorii. Skala wzrostu udziału wydatków majątkowych świadczy o świadomym przesunięciu akcentów budżetowych w kierunku działań prorozwojowych, wspieranych

środkami zewnętrznymi. W ujęciu porównawczym potwierdza to aktywną i ekspansywną politykę inwestycyjną samorządu, realizowaną przy jednoczesnym utrzymaniu bezpiecznego poziomu zadłużenia.



Rysunek 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – gmina Żabno na tle gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2019–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz danych GUS (Urząd Miejski w Żabnie, 2020b; GUS, 2026).

- Wydatki na obsługę długu publicznego. Wydatki na obsługę długu publicznego utrzymywały się na niskim poziomie w całym analizowanym okresie, w granicach od 0,3 mln zł w 2021 roku do 1,5 mln zł w 2023 roku. Pomimo wzrostu wartości nominalnej, ich udział w wydatkach ogółem pozostawał marginalny – nie przekraczał 1,5%. Niski poziom kosztów obsługi zadłużenia potwierdza konserwatywną politykę finansową władz gminy, która ograniczała zaciąganie nowych zobowiązań i dążyła do utrzymania wysokiej płynności budżetowej. Wzrost wydatków w 2023 roku można tłumaczyć pogorszeniem warunków finansowania na rynku kapitałowym (wzrost stóp procentowych i inflacji), jednak ich skala nie zagrażała stabilności finansowej gminy.
- Udzielone dotacje z budżetu gminy. W analizowanym okresie wzrosła także wartość udzielanych dotacji – z 7,3 mln zł w 2019 roku do 10,4 mln zł w 2023 roku, co oznacza wzrost o 42,5%. Dotacje te obejmowały środki przekazywane m.in. instytucjom kultury, klubom sportowym, jednostkom ochotniczych straży pożarnych oraz organizacjom pozarządowym realizującym zadania publiczne z zakresu edukacji, sportu, kultury i pomocy społecznej. Systematyczny wzrost wartości dotacji wskazuje na rozwój współpracy samorządu z lokalnymi partnerami społecznymi i rosnącą rolę sektora obywatelskiego w realizacji zadań publicznych. W ujęciu strukturalnym potwierdza to realizację zasady pomocniczości (subsydiarności) w polityce lokalnej.
- Wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszy sołeckich. Wydatki w ramach funduszy sołeckich utrzymywały się na stabilnym poziomie od 0,4 mln zł

w 2019 roku do 0,6 mln zł w 2023 roku, co stanowi wzrost o 50% w ujęciu pięcioletnim. Choć ich wartość nominalna jest stosunkowo niewielka, pełnią one istotną funkcję społeczną – umożliwiają mieszkańcom bezpośredni wpływ na kształt lokalnych inwestycji i przedsięwzięć. Stałość i umiarkowany wzrost tych wydatków potwierdzają, że gmina Żabno konsekwentnie wspiera partycypację obywatelską i lokalne inicjatywy rozwojowe, przyczyniając się do wzmacniania więzi społecznych oraz rozwoju sołectw.

4. Zadłużenie i stabilność finansowa

W tabeli 5 przedstawiono zmiany w poziomie zadłużenia gminy Żabno oraz jego relację do dochodów budżetowych, a także koszty obsługi długu w latach 2019–2023. Wskaźniki te pozwalają na ocenę stabilności finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej zdolności do finansowania inwestycji bez ryzyka utraty płynności budżetowej.

Tabela 5. Wskaźniki zadłużenia gminy Żabno w latach 2019–2023

Rok	Zadłużenie/dochody (%)	Obsługa długu (mln zł)	Udział obsługi długu w wydatkach (%)
2019	25,2	0,6	0,8
2020	22,9	0,4	0,5
2021	16,3	0,3	0,3
2022	17,5	1,1	1,0
2023	21,8	1,5	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych gminy Żabno oraz raportów o stanie gminy Żabno za lata 2019–2023 (Urząd Miejski w Żabnie, 2020a; 2021; 2022; 2023; 2024; Urząd Miejski w Żabnie, 2020b).

W analizowanym okresie relacja długu do dochodów kształtowała się w przedziale od 16,3% w 2021 roku do 25,2% w 2019 roku, co oznacza, że zadłużenie gminy utrzymywało się na bezpiecznym i stabilnym poziomie, znacznie poniżej ustawowego limitu 60%. Początkowo, w latach 2019–2020, zadłużenie wykazywało tendencję spadkową (z 25,2% do 22,9%), co można wiązać z ograniczonym zaciąganiem nowych zobowiązań w okresie pandemii oraz z ostrożną polityką fiskalną władz lokalnych. W 2021 roku relacja ta osiągnęła najniższy poziom (16,3%), co świadczyło o szczególnie dobrej kondycji finansowej gminy i wysokiej zdolności do obsługi istniejącego długu. W kolejnych latach – 2022 i 2023 – nastąpił ponowny wzrost zadłużenia, odpowiednio do 17,5% i 21,8%. Było to związane z intensyfikacją działań inwestycyjnych, w tym realizacją projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych (rządowych i unijnych), co wymagało zwiększenia zaangażowania kapitału dłużnego.

Warto zauważyć, że koszty obsługi długu w badanym okresie pozostawały bardzo niskie – od 0,3 mln zł w 2021 roku do 1,5 mln zł w 2023 roku. Udział obsługi długu w wydatkach ogółem nie przekraczał 1,3%, co potwierdza wysoką efektywność zarządzania zobowiązaniami

finansowymi. Pomimo wzrostu wartości nominalnej zadłużenia w 2023 roku, jego obsługa nie stanowiła znaczącego obciążenia dla budżetu. Wzrost wydatków na ten cel w latach 2022–2023 można tłumaczyć wzrostem kosztów kredytowych i inflacji, które podniosły oprocentowanie pożyczek i obligacji komunalnych.

Z analizy wskaźników wynika, że gmina Żabno prowadziła w badanym okresie zrównoważoną i odpowiedzialną politykę długu, unikając nadmiernego zadłużania się przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu inwestycji. Struktura zadłużenia oraz jego udział w dochodach wskazują na stabilną sytuację finansową i brak zagrożeń dla płynności budżetowej. Gmina skutecznie łączyła wykorzystanie środków kredytowych z finansowaniem zewnętrznym, co umożliwiło realizację inwestycji infrastrukturalnych bez nadmiernego obciążenia finansów lokalnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że utrzymywanie umiarkowanej relacji długu do dochodów, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności inwestycyjnej, stanowi jeden z kluczowych warunków trwałej stabilności fiskalnej samorządów (McDonald, 2018).

5. Podsumowanie analizy

Przeprowadzona analiza finansów gminy miejsko-wiejskiej Żabno w latach 2019–2023 pozwala stwierdzić, że mimo występowania silnych czynników destabilizujących: pandemii COVID-19, wysokiej inflacji oraz konsekwencji wojny w Ukrainie, jednostka zachowała stabilność finansową i zdolność do realizacji zadań publicznych.

W badanym okresie dochody budżetowe wzrosły z 79,3 mln zł w 2019 roku do 111,7 mln zł w 2023 roku (o 40,8%), natomiast wydatki zwiększyły się z 75,6 mln zł do 116,1 mln zł (o 53,6%). Jednocześnie relacja zadłużenia do dochodów utrzymywała się na bezpiecznym poziomie 16–25%, znacząco poniżej ustawowego limitu 60%, a udział kosztów obsługi długu w wydatkach ogółem nie przekroczył 1,3%. Oznacza to, że wzrost aktywności finansowej nie doprowadził do utraty równowagi budżetowej.

Szczególnie istotnym zjawiskiem był dynamiczny wzrost wydatków majątkowych – z 7,7 mln zł do 39,0 mln zł, czyli ponad pięciokrotnie – co przełożyło się na wzrost ich udziału w strukturze wydatków z 10,2% do 33,6%. W 2023 roku poziom ten przekroczył średnią dla gmin miejsko-wiejskich w Polsce (25,4%), co potwierdza intensywną i świadomie ukierunkowaną politykę inwestycyjną gminy.

Analiza struktury dochodów wskazuje na dominującą rolę transferów z budżetu państwa (dotacje i subwencje stanowiły łącznie ponad połowę dochodów), przy jednoczesnym stopniowym wzroście znaczenia dochodów własnych, w tym podatków lokalnych oraz udziałów w CIT. Spadek wpływów z PIT w 2023 roku (z 15,3 mln zł do 11,9 mln zł) potwierdza wrażliwość finansów samorządowych na zmiany systemowe w polityce podatkowej państwa.

W ujęciu porównawczym gmina Żabno zmniejszyła dystans dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca względem średniej krajowej – różnica w dochodach per capita spadła z około 953 zł w 2019 roku do około 453 zł w 2023 roku. Oznacza to stopniowe wzmacnianie potencjału finansowego jednostki na tle porównywalnych gmin.

Wyniki badania potwierdzają, że w analizowanym okresie gmina prowadziła racjonalną i odpowiedzialną politykę finansową, łącząc ostrożne zarządzanie długiem z aktywnym wykorzystaniem środków zewnętrznych. Studium przypadku wskazuje, że nawet w warunkach zwiększonej niepewności gospodarczej możliwe jest zachowanie równowagi budżetowej przy jednoczesnym wzmacnianiu inwestycyjnej funkcji samorządu.

Wnioski te są spójne z rezultatami badań nad odpornością fiskalną jednostek samorządu terytorialnego, które wskazują, że dywersyfikacja dochodów oraz kontrolowany poziom zadłużenia zwiększają zdolność adaptacyjną samorządów wobec zmieniających się czynników zewnętrznych (Rodríguez Bolívar i in., 2016).

Należy jednak podkreślić, że przeprowadzona analiza ma charakter studium przypadku i dotyczy jednej gminy miejsko-wiejskiej. Ogranicza to możliwość bezpośredniego uogólniania uzyskanych wyników na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Jednocześnie wykorzystanie danych porównawczych dla gmin miejsko-wiejskich oraz analiza zmian w okresie obejmującym istotne turbulencje społeczno-gospodarcze pozwoliły osadzić wyniki w szerszym kontekście krajowym. W przyszłych badaniach zasadne byłoby rozszerzenie analizy o większą liczbę jednostek samorządowych oraz zastosowanie dodatkowych wskaźników oceny kondycji finansowej.

Bibliografia

- GUS. (2026). *Bank Danych Lokalnych*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. Dostępny w Internecie: <https://bdl.stat.gov.pl/> [dostęp: 2026-02-27].
- Kowalska, I. (2022). Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy na przykładzie wybranych miast. *Finanse Komunalne*, 6, 9–19.
- Ładysz, I. (2023). Wybrane współczesne problemy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 17(2), 123–143. DOI: 10.34862/rbm.2023.2.7.
- Łubina, J. (2021). Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 4(9), 103–116. DOI: 10.12775/PBPS.2021.024.
- McDonald, B.D. (2018). Local governance and the issue of fiscal health. *State and Local Government Review*, 50(1), 46–55. DOI: 10.1177/0160323X18765919.
- Ociepa-Kicińska, E., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Brzozowska, K., Pluskota, P. (2022). Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obliczu pandemii COVID-19 na przykładzie województw samorządowych w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 59, 149–165. DOI: 10.14746/rrpr.2022.59.10.
- Urząd Miejski w Żabnie. (2020a). Dokumenty – raport za 2019 r. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,336361,2020r.html> [dostęp: 2025-10-21].
- Urząd Miejski w Żabnie. (2020b). Sprawozdania budżetowe [za lata 2019–2023]. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,272394,sprawozdania.html> [dostęp: 2025-10-21].

- Urząd Miejski w Żabnie. (2021). Raport za 2020 r. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,393139,2021r.html> [dostęp: 2025-10-21].
- Urząd Miejski w Żabnie. (2022). Raport za 2021 r. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,413387,2022r.html> [dostęp: 2025-10-21].
- Urząd Miejski w Żabnie. (2023). Raport za 2022 r. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,424634,2023r.html> [dostęp: 2025-10-21].
- Urząd Miejski w Żabnie. (2024). Raport za 2023 r. *Biuletyn Informacji Publicznej*. Dostępny w Internecie: <https://bip.malopolska.pl/umwzabno,m,437329,2024r.html> [dostęp: 2025-10-21].
- Rodríguez Bolívar, M.P., Navarro-Galera, A., Alcaide Muñoz, L., López-Subirés, M.D. (2016). Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study. *Local Government Studies*, 42(1), 29–51. DOI: 10.1080/03003930.2015.1061506.
- Sohl, S., Peddle, M.T., Thurmaier, K., Wood, C.H., Kuhn, G. (2009). Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves. *Public Budgeting & Finance*, 29(3), 74–96. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2009.00937.x.
- Zawora, J. (2015). Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządowymi. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 3(4), 33–45. DOI: 10.22630/ZFIR.2015.3.4.30.
- Zygierewicz, M. (2013). Stabilność finansowa. *Annales*, 47(3), 686–695. DOI: 10.17951/h.2013.47.3.685.

Abstract

The article analyses changes in the structure of revenues, expenditures, and debt of the urban-rural municipality of Żabno in the years 2019–2023. The main objective is to assess the financial stability of the local government unit under conditions of significant socio-economic turbulence caused by the COVID-19 pandemic, rising inflation, and the consequences of the war in Ukraine. The study applies a case study approach supported by quantitative and qualitative analysis of budgetary data as well as indicator-based assessment. Financial stability is operationalised through selected fiscal ratios, including the debt-to-revenue ratio, the share of capital expenditures in total spending, per capita revenues and expenditures, and the structure of income sources. A comparative analysis with urban–rural municipalities in Poland was conducted using data from the Local Data Bank (Statistics Poland). The findings indicate that municipal revenues increased from PLN 79.3 million to PLN 111.7 million (an increase of 40.8%), while expenditures rose from PLN 75.6 million to PLN 116.1 million (an increase of 53.6%) during the analysed period. Capital expenditures increased more than fivefold, from PLN 7.7 million to PLN 39.0 million, and their share in total spending rose from 10.2% to 33.6%, exceeding the average level observed in urban–rural municipalities in Poland. The debt-to-revenue ratio remained at a safe level of 16–25%. The results confirm that the municipality of Żabno pursued a balanced and development-oriented fiscal policy, combining prudent debt management with intensive investment activity despite adverse economic conditions.

Keywords

local government finance, municipal budget, revenues and expenditures, local investments, financial stability