

Jolanta Zawora, Paweł Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

Finansowania działalności rozwojowej przez samorządy lokalne w Polsce

Streszczenie: Celem opracowania była ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w polskich gminach w latach 2007–2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji gminnych oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w badanym okresie zmniejszył się potencjał inwestycyjny gmin przy jednoczesnym wzroście ich zadłużenia. Poziom realizowanych inwestycji gminnych po 2011 roku obniżył się. Gminy i miasta na prawach powiatu pozostawały największymi inwestorami wśród poszczególnych szczebli JST, realizując łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych.

Słowa kluczowe: finansowanie inwestycji, gminy, rozwój lokalny

Wstęp

Posiadane zasoby finansowe i racjonalne gospodarowanie mieniem określają realizację zadań publicznych w wymiarze bieżącym i rozwojowym gminy. Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (JST) determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki samorządu, a stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych¹.

Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i rozstrzygają o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Niedostosowanie do potrzeb źródeł dochodów skłania samorządy do podjęcia deficytowego finansowania części zadań, w tym głównie zadań inwestycyjnych. Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej². Inwestycje komunalne,

¹ E. Wojciechowski: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012, s. 234–235.

² E. Markowska-Bzducha: Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, [w:] Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego, S. Kańduła (red.), Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008, s. 256.

których największy zakres rzeczowy przypada na jednostki szczebla podstawowego – gminy i miasta na prawach powiatu – stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Inwestycje infrastrukturalne zajmują bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych³.

Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w samorządach gminnych w Polsce w latach 2007–2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji gminnych oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej gmin z uwzględnieniem ich podziału na gminy: miejskie (z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu), miejsko-wiejskie i wiejskie. Sytuację tych jednostek ukazano na tle pozostałych szczebli JST. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Do oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin wybrano wskaźniki:

- dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy,
- dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem,
- wolnej kwoty w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem,
- samofinansowania,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

Źródła finansowania zadań gminy oraz czynniki ich wyboru

Jednostki samorządu terytorialnego na zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty otrzymują środki finansowe gwarantowane w ustawach, obejmujące dochody własne oraz subwencje i dotacje. Dochody własne JST obejmują przede wszystkim⁴:

- daniny publiczne (podatki i opłaty),
- opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST,
- dochody z majątku samorządowego,
- dochody z działalności gospodarczej samorządu,
- dochody kapitałowe.

³ J. Sierak, R. Górniak: Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 25.

⁴ E. Kornberger-Sokołowska: Finanse jednostek samorządu terytorialnego, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 91.

Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań samorządu, w szczególności inwestycyjnych. Wśród źródeł zewnętrznych samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze⁵:

- bezwrotnym (dotacje, subwencje czy też środki pochodzące z Unii Europejskiej),
- zwrotnym (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe – obligacje komunalne).

Osiągnięcie celów jednostek samorządu terytorialnego, a więc realizacja całokształtu zadań o charakterze bieżącym i inwestycyjnym, przy niedostosowaniu do potrzeb źródeł dochodów samorządowych, wymaga podjęcia deficytowego finansowania części zadań, a tym samym wymusza emisję długu lokalnego. Dług jednostki samorządu terytorialnego jest sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie⁶. W tym zakresie dług samorządowy obejmuje zobowiązania JST z tytułu:

- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych.

Czynniki warunkujące wybór zewnętrznego źródła finansowania przez JST mogą być klasyfikowane w zróżnicowany sposób. Można wśród nich wyróżnić między innymi⁷:

- czynniki wewnętrzne – związane z uwarunkowaniami funkcjonowania gminy, w tym jej zdolnością do zaciągania zobowiązań, a także ze skalą potrzeb i charakterem planowanych zadań inwestycyjnych,
- czynniki zewnętrzne – leżące po stronie danego źródła finansowania, w tym przede wszystkim dostępność i koszt pozyskania kapitału.

Wśród kryteriów, którymi kierują się władze samorządowe dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego można również wyróżnić⁸:

- kryterium finansowe,
- kryterium pozafinansowe (społeczne, polityczne, formalnoprawne i organizacyjne).

Kryterium finansowe, które należy do kluczowych czynników decydujących o wyborze instrumentu zwrotnego, pozwala określić źródła kapitału zwrotnego wymagające najmniejszych nakładów finansowych związanych z obsługą zadłużenia. Na koszt pozyskania danego źródła finansowania mają wpływ koszty ponoszone na etapie pozyskania kapitału oraz koszty cykliczne związane z bieżącą obsługą zadłużenia. Istotnym czyn-

⁵ A. Rosa: Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 367.

⁶ K. Surówka: *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 148.

⁷ M. Ziolo: *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, *Zeszyty Naukowe* nr 10, PTE, Kraków 2011, s. 294.

⁸ A. Rosa: *Kredyty i obligacje...*, op. cit., s. 367.

nikiem jest także elastyczność instrumentu dłużnego i możliwość dostosowania go do specyfiki realizowanych zadań. Ponadto wśród tej grupy czynników należy wymienić: dostępność kapitału, szybkość pozyskania kapitału, okres zwrotu kapitału i wymagane zabezpieczenie jego zwrotu, a także ryzyko związane z pozyskaniem kapitału.

Na kryteria ekonomiczne w istotny sposób oddziałują czynniki prawne, które warunkują przede wszystkim dostępność danego źródła finansowania. Jako przykłady prawnych ograniczeń zewnętrznych można podać ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego przez JST. Ustawowe ograniczenia sprawdzają się z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania limitów zadłużenia samorządu terytorialnego.

Wśród czynników formalnoorganizacyjnych o charakterze zewnętrznym istotne znaczenie mają procedury pozyskania danego źródła finansowania oraz rodzaj dokumentów wymaganych w związku z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego. Uwarunkowania o charakterze wewnętrznym związane są m.in. z układem sił politycznych w jednostce, fazą kadencji, poziomem wiedzy i doświadczenia władz decydujących o wyborze danego instrumentu dłużnego, postawą wobec korzystania z finansowania zwrotnego czy możliwością wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej stanowiska (lub osoby) odpowiedzialnej za pozyskiwanie i obsługę zadłużenia.

Z uwagi na społeczno-ekonomiczne skutki wykorzystania przez gminę zewnętrznych źródeł finansowania oraz fakt rozporządzania przez nią środkami o charakterze publicznym wybór instrumentu zwrotnego powinien być poprzedzony wnikliwą analizą.

Możliwości inwestycyjne samorządów gminnych

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, określane w literaturze przedmiotu także jako potencjał inwestycyjny, uzależnione są od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej⁹. Kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł wewnętrznych), jest wolna kwota netto, która stanowi różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (zawierającymi wydatki na obsługę długu).

Na możliwości inwestycyjne gmin wpływa także zakres ich samodzielności finansowej. Rozpatrując zagadnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego, należy wyróżnić dwie podstawowe płaszczyzny analizy tego pojęcia: samodzielność finansową związaną ze stroną dochodową budżetu oraz samodzielność w zakresie dokonywania wydatków budżetowych¹⁰. Zakres samodzielności wydatkowej jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Samodzielności dochodowej nadaje się w związku z tym często większą wagę niż samodzielności

⁹ M. Dylewski: Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 113–115.

¹⁰ E. Kornberger-Sokołowska: *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 17.

wydatkowej, wskazując przy tym głównie na to, że wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek¹¹. Zakres samodzielności jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest on w przypadku dochodów własnych, w tym głównie podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku¹².

W analizie zdolności do finansowania inwestycji gminnych przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego, który stanowi różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi¹³.

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku określa się indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące nie mogą zwiększać zadłużenia. Od 2014 roku ma zastosowanie art. 243 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹⁴, w którym określono, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Do końca 2013 roku obowiązywał wyznaczony w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych¹⁵ limit zadłużenia, będący nieprzekraczalną granicą dla wielkości długu publicznego JST, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie mógł przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Ograniczenie to nie obejmowało wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych.

¹¹ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 93.

¹² K. Surówka: *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 23.

¹³ Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, Ministerstwo Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [14.02.2015].

¹⁴ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁵ Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ocena zdolności finansowania inwestycji samorządów gminnych w Polsce

Analizując sytuację dochodową samorządów w Polsce, można stwierdzić, że JST w latach 2007–2013 notowały stały wzrost dochodów. Najwyższymi dochodami dysponowały gminy oraz miasta na prawach powiatu, ich dochody stanowiły w latach 2007–2013 średnio 77,8% łącznych dochodów JST w Polsce (tab. 1).

Tabela 1. Dochody budżetowe ogółem JST w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
w mld zł							
JST ogółem, w tym:	131,2	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5
gminy	57,0	62,3	64,9	72,3	75,8	78,4	80,0
miasta na prawach powiatu	46,7	49,4	50,3	53,8	56,8	61,2	64,2
w %							
JST ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy	43,5	43,7	41,9	44,4	44,3	44,2	43,6
miasta na prawach powiatu	35,7	34,7	32,5	33,1	33,2	34,5	35,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2013, Warszawa 2008–2014, <http://www.rio.gov.pl> [20.01.2015].

Zasobność JST oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej. Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na mieszkańca w latach 2007–2013 dysponowały miasta na prawach powiatu. Najniższymi dochodami własnymi w przeliczeniu na mieszkańca dysponowały natomiast gminy wiejskie (tab. 2).

Tabela 2. Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy [zł]

Lata	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy				Dochody własne na 1 mieszkańca gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	2217,3	3677,5	2209,9	2292,9	1365,3	2416,6	1063,2	849,7
2008	2396,3	3890,3	2418,9	2511,8	1562,0	2704,2	1234,1	986,3
2009	2427,8	3967,8	2510,6	2644,8	1503,1	2622,4	1205,7	972,9
2010	2654,4	4264,6	2733,3	2922,2	1560,5	2713,3	1270,9	1048,1
2011	2791,8	4508,6	2870,8	3047,4	1637,0	2850,7	1361,7	1131,9
2012	2847,8	4865,1	2989,4	3146,9	1701,6	2971,4	1444,3	1212,1
2013	2941,9	5067,1	3052,3	3222,9	1785,9	3160,9	1530,1	1300,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> [20.01.2015].

Mimo systematycznego wzrostu dochodów JST, spadał w badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach ogółem tych jednostek (przy jednoczesnym wzroście znaczenia dotacji celowych), co oznacza ograniczenie samodzielności finansowej samorządów, zarówno w sferze dochodowej, jak i wydatkowej. Spadek dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem był widoczny zarówno dla JST ogółem, jak i poszczególnych szczebli samorządu. Najniższym stopniem samodzielności finansowej wśród poszczególnych typów jednostek charakteryzowały się powiaty posiadające w latach 2007–2013 najniższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów (ok. 30%), przy wysokim udziale dotacji celowych (25,6%)¹⁶. Największy zakres samodzielności miały w latach 2007–2013 miasta na prawach powiatu, przy czym także w tych jednostkach nastąpił spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem z ponad 70% w 2007 roku do 62% w roku 2013. Wśród gmin najniższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie (38%). W 2013 roku sytuacja gmin w zakresie samodzielności finansowej nieznacznie poprawiła się o czym świadczy zwiększenie wskaźnika udziału dochodów własnych występujące we wszystkich typach gmin (tab. 3).

Tabela 3. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne gmin w latach 2007–2013 [%]

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,0	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	22,0	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> [20.01.2015].

Analizując poziom wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych gmin w ich wydatkach ogółem można zauważyć, że wydatki inwestycyjne kształtowały się w poszczególnych typach gmin na zbliżonym poziomie (średnio w badanym okresie od 19,3% w gminach miejskich do 21% w gminach wiejskich). Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały podatności na wahania koniunkturalne oraz na związany z nimi poziom i zmiany dochodów własnych (tab. 3). Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin (obserwowany do 2010 roku) wiązał się ze wzrostem dochodów transferowych z budżetu państwa, a także systematycznie wzrastającym zadłużeniem samorządów. Od 2011 roku obserwowany jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych

¹⁶ J. Zawora: Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. 29.

w wydatkach ogółem, szczególnie widoczny w latach 2012–2013 (mimo niewielkiego wzrostu w tym okresie dochodów własnych).

Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne jest dla całego sektora samorządowego (poza województwami). Wśród poszczególnych typów JST największymi inwestorami były gminy i miasta na prawach powiatu, które realizowały łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych (tab. 4).

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne JST w latach 2008–2013

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
w mld zł						
JST ogółem, w tym:	30,8	41,6	43,3	41,2	34,4	33,5
gminy	12,6	15,8	19,7	17,9	13,9	12,8
miasta na prawach powiatu	11,1	12,1	12,7	12,4	12,1	11,4
w %						
JST ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy	40,9	37,9	45,4	43,4	40,4	38,4
miasta na prawach powiatu	36,0	29,1	29,3	30,1	35,2	34,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obra-
chunkowych, Sprawozdanie..., <http://www.rio.gov.pl> [17.02.2015].

Możliwości rozwojowe samorządów lokalnych uzależnione są od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych (wyrażoną udziałem wolnej kwoty netto w dochodach budżetowych), można zauważyć, że jedynie w grupie gmin wiejskich zdolność inwestycyjna w badanym okresie wzrosła. W pozostałych typach gmin nastąpił spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi (tab. 5). W badanym okresie przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji. Biorąc pod uwagę poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot, można zauważyć, że szczególnie w latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne znacznie przewyższały wartość wolnych środków, co oznacza, że gminy w związku z niższymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania, co dotyczyło przede wszystkim miast na prawach powiatu¹⁷. Z wysokim poziomem realizacji inwestycji w gminach wiązał się wzrost ich zadłużenie, widoczny szczególnie w latach 2009–2011 (tab. 5). Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w miastach na prawach powiatu. Jednocześnie jednostki te miały spośród poszczególnych szczebli JST największy udział w generowaniu długu sektora samorządowego (44,6% w 2013 roku)¹⁸. Najniższym wskaźnikiem zadłużenia wśród poszczególnych typów gmin charakteryzowały się gminy wiejskie. Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, która wpłynęła już w 2012 roku na

¹⁷ J. Zawora: Samodzielność finansowa..., op. cit., s. 31.

¹⁸ Sprawozdanie..., <http://www.rio.gov.pl> [17.02.2015].

znaczące ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, przyczyniła się do zahamowania dynamiki zadłużenia. W 2013 roku ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin.

Na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych w latach 2007–2013 wskazuje spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin. Najwyższy spadek wskaźnika wystąpił w miastach na prawach powiatu. Warto jednak wskazać na poprawę sytuacji finansowej gmin w 2013 roku, o czym świadczy nieznaczny wzrost udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach gmin (tab. 6).

Tabela 5. Wolne środki netto oraz zadłużenie gmin [%]

Lata	Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gminy				Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej
2007	20,1	24,0	17,0	17,4	19,6	24,3	19,4	14,4
2008	20,6	20,0	18,9	19,9	19,5	25,9	18,7	13,8
2009	14,9	14,0	16,3	18,7	25,8	35,0	23,9	17,2
2010	16,7	14,9	16,3	18,5	32,4	40,6	32,7	26,9
2011	18,0	14,8	18,3	20,0	35,6	47,5	37,1	30,6
2012	16,0	16,6	17,7	19,2	35,5	47,4	35,8	28,8
2013	15,3	18,2	16,5	18,7	33,6	47,5	34,6	27,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl> [14.02.2015], Ministerstwo Finansów <http://www.finanse.mf.gov.pl> [14.02.2015].

Tabela 6. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej oraz samofinansowania gmin [%]

Lata	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gminy				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej
2007	11,1	13,4	10,4	11,6	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	10,9	11,8	10,9	12,8	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	5,2	6,4	8,3	10,8	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	3,2	4,7	4,9	7,4	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	5,3	5,4	6,0	7,2	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	5,4	4,8	6,9	8,6	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	6,9	6,0	8,3	9,8	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl> [14.02.2015].

Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009–2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%. W latach 2012–2013, wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych w gminach, wzrósł poziom ich samofinansowania (tab. 6). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi miały gminy wiejskie, a najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

Podsumowanie

W latach 2007–2013 w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego uwidoczniły się niekorzystne zjawiska, które wpłynęły na pogorszenie ich sytuacji finansowej. Z analizy możliwości finansowania działalności rozwojowej w gminach w Polsce wynika, że w badanym okresie zmniejszyły się możliwości finansowania inwestycji gminnych z dochodów budżetowych, czemu towarzyszył wzrost zadłużenia gmin, szczególnie wysoki w latach 2009–2011. Do 2010 roku wydatki inwestycyjne dla wszystkich typów gmin rosły, osiągając najwyższy relatywnie poziom w gminach wiejskich. Jednak od 2011 roku poziom realizacji inwestycji gminnych zdecydowanie malał. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było, poza województwami, dla całego sektora samorządowego. Istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych była zmiana uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań i wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniającego sytuację finansową samorządu, co wymusza na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej.

Chociaż sytuacja finansowa gmin i miast na prawach powiatu pozostaje trudna, w 2013 roku można wskazać na nieznaczną poprawę stanu ich finansów (m.in. wzrost poziomu dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów budżetowych oraz spadek wskaźnika zadłużenia), co jest istotne w związku ze zmianą uwarunkowań prawnych, a także możliwościami wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej (2014–2020).

Literatura

- Bank Danych Lokalnych: GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M.: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013.
- Dylewski M.: *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Markowska-Bzducha E.: *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, S. Kańduła (red.), *Akademia Ekonomiczna*, Poznań 2008.
- Rosa A.: *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

- Sierak J., Górniak R.: Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w latach 2007–2013, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, www.rio.gov.pl [17.02.2015].
- Surówka K.: Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, PWE, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Wojciechowski E.: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013. Ministerstwo Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [17.02.2015].
- Zawora J.: Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. [17.02.2015].
- Zioło M.: Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru, Zeszyty Naukowe nr 10, PTE, Kraków 2011.

Financing the developmental activities by local governments in Poland

Summary: The aim of the study was to assess the possibility of financing the development of Polish municipalities in 2007–2013. The evaluation assessed the ability of financing municipal investments and the extent of its investing activities. The analysis shows that in the considered period investment potential of municipalities decreased, while their debt increased. The level of implemented municipal investment decreased after 2011. Municipalities and cities with county rights have remained the largest investors among the various levels of local government, by realizing more than 70% of all local government investment

Keywords: investment financing, communities, local development