

## OCENA MOŻLIWOŚCI INWESTYCYJNYCH GMIN WIEJSKICH I MIEJSKO-WIEJSKICH MAZOWSZA W LATACH 2008-2014

*Wojciech Pizło, Marta Krystosik*

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu  
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Kierownik katedry: dr hab. Joanna Szwacka-Mokrzycka, prof. SGGW

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, potencjał inwestycyjny, rozwój  
*Key words: local self-government, investment potential, development*

**S y n o p s i s.** Rozwój lokalny zależy od wielu czynników, zarówno egzogenicznych, jak i endogenicznych. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego wpływa aktywność inwestycyjna jednostek zarządzających, dlatego istotne jest efektywne zarządzanie finansami samorządów. Celem artykułu jest ocena możliwości finansowania inwestycji przez gminy województwa mazowieckiego w latach 2008-2014. Zakres czasowy prowadzonych badań uwzględniał okres programowania budżetu Unii Europejskiej. Rozważania oparto na danych pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządów gminnych oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Podjęto próbę ustalenia kondycji finansowej samorządów gminnych województwa mazowieckiego i ich potencjału inwestycyjnego oraz obliczono wskaźnik samofinansowania tych gmin. Z przeprowadzonych badań wynika, że w ostatnich kilku latach samorządy lokalne ostrożniej wydatkowały środki finansowe na inwestycje. Realizacja wydatków budżetów gmin województwa mazowieckiego przewyższała uzyskane dochody, o czym świadczy ujemny wynik finansowy gmin. W latach 2008-2014 gminy województwa mazowieckiego charakteryzowały się rosnącą samodzielnością finansową, co wynikało głównie ze wzrostu dochodów majątkowych. Gminy w województwie mazowieckim charakteryzują się zróżnicowanym potencjałem inwestycyjnym, w latach 2008-2014 następowała tendencja spadkowa wskaźnika potencjału inwestycyjnego oraz od 2013 roku wskaźnika samofinansowania.

### WPROWADZENIE

Jednym z głównych celów działalności samorządu jest rozwój lokalnej gospodarki. Zadaniem władz samorządowych powinno być także podnoszenie zdolności regionu do konkurowania. Poziom i struktura dochodów jednostki samorządu terytorialnego znacząco wpływają na aktywność inwestycyjną, a co za tym idzie, również tempo rozwoju społeczno-ekonomicznego [Rudzka-Lorentz, Sierak 2006]. Sytuacja finansowa samorządów lokalnych jest determinowana wielkością dochodów własnych i przychodów, a z drugiej strony – potrzebami wydatkowymi w zakresie realizacji zadań własnych i zleconych. Aktywność inwestycyjna samorządów lokalnych zależy przede wszystkim od dochodów i kosztów wykonywania bieżących zadań, a także od wielkości środków z zewnętrznych źródeł finansowania. Potencjał inwestycyjny to możliwości danej jednostki w zakresie

gromadzenia środków na realizację zadań inwestycyjnych [Kaczor, Tomalak 2009, Skorwider-Namiołko 2013] oraz zdolności do pokrycia tych wydatków ze źródeł własnych oraz innych źródeł finansowania [Jastrzębska 2005]. Jednym ze sposobów oceny kondycji finansowej jednostki samorządu lokalnego jest jej analiza finansowa, która pozwala na ocenę efektywności działalności oraz przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej [Gabrusewicz 2002]. Do głównych metod oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy analiza wskaźnikowa, w której wskaźniki są odzwierciedleniem relacji różnych pozycji budżetu oraz sprawozdań finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Analiza wskaźnikowa wspiera proces planowania rozwoju lokalnego oraz działalność inwestycyjną [Kosek-Wojnar 2006].

Celem artykułu jest ocena potencjalnych możliwości finansowania inwestycji przez gminy województwa mazowieckiego, a w szczególności gminy wiejskie i miejsko-wiejskie na podstawie m.in. dochodów i wydatków bieżących, dochodów i wydatków majątkowych oraz dochodów, wydatków i transferów bieżących na jednego mieszkańca. W badaniach skoncentrowano się na ocenie możliwości inwestycyjnych gmin województwa mazowieckiego w latach 2008-2014. Zakres czasowy prowadzonych badań uwzględnia okres programowania budżetu Unii Europejskiej (UE). Do budowy wskaźników pozyskano dane ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządów gminnych oraz dane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

## TEORIE ROZWOJU ENDOGENNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W naukach ekonomicznych poszukuje się odpowiedzi na pytanie o konkurencyjność danych jednostek samorządu terytorialnego. Uznaje się, że wzrost konkurencyjności danego terytorium jest wypadkową wielu czynników społeczno-ekonomicznych, m.in. wielkości kapitału społecznego, jego wartości, zasobów siły roboczej, poziomu akumulacji kapitału oraz wytworzonych lub odziedziczonych czynników produkcji. O zdolności konkurencyjnej regionu decydują te czynniki, które przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju rozumianego jako powstanie nowych i trwanie starych przedsięwzięć oraz lokowanie się innowacyjnych przedsięwzięć spoza danego regionu [Winiarski 1999]. Konkurencja jest określana w literaturze ekonomicznej jako proces wychodzący poza ramy ekonomicznego i społecznego rozumienia rynku<sup>1</sup> [Landreth, Colander 2005]. Jest procesem odnoszącym się do istoty mechanizmów rynkowych, postrzeganym w literaturze głównie przez pryzmat zależności przyczynowo-skutkowej [Lipowski 1988, Wrzosek 1998]. Konkurencyjność regionów sprowadza się z jednej strony do wielkości obciążeń potencjalnych podmiotów tworzących siłę regionu, z drugiej do poprawy jakości infrastruktury technicznej i społecznej. Rozwój lokalny może być rozumiany jako długotrwały proces rozwoju społeczno-gospodarczego, prowadzony przez władze samorządowe z wykorzystaniem lokalnych czynników rozwoju przez działania na rzecz jednostki terytorialnej, dzięki jej zasobom [Parysek 2001, Parysek 1995]. To podejście stanowi egzemplifikację podejścia endogenicznego, w którym postuluje się reformy społeczne, reorientację wewnętrzną i międzynarodowej polityki gospodarczej oraz troskę o środowisko naturalne. Rozwój endo-

<sup>1</sup> Pojęcie konkurencji, a raczej modelu konkurencji w ekonomii klasycznej traktowane było elastycznie. W modelach formalnych zakładano konkurencję doskonałą, a przy jej omówieniach rynki rozpatrywano jako położone między monopolem i konkurencją.

geniczny regionu jest możliwy w przypadku, gdy dysponuje się zasobami wyjątkowymi lub akumuluje właściwy poziom kapitału finansowego oraz posiada kapitał społeczny. Zwolennicy rozwoju endogennego postrzegają rozwój w wymiarze technicznym, ekonomicznym z poszanowaniem harmonii ze środowiskiem przyrodniczym [Krzysztofek, Szczepański 2002]. Środowisko traktowane jest w rozwoju endogennym jako wartość kulturowa współtworząca tożsamość regionu. W świecie ograniczonych zasobów podmioty gospodarujące konkurują o coraz wydajniejsze ich wykorzystanie. Przez konkurowanie rozumieć można poszukiwanie sposobów zaspakajania coraz to nowych potrzeb, zarówno indywidualnych (gospodarstwa domowego i jej poszczególnych członków) [Pizło, Mazurkiewicz-Pizło 2014], jak i zbiorowych (całych społeczności oraz grup zawodowych). Nowe potrzeby i idące w ślad za nimi dążenie do dostarczania nowych produktów (wyrobów i usług) przyczyniają się do poprawy jakości życia [Mazurkiewicz-Pizło 2013], podnosząc ogólny poziom dobrobytu [Bywalec 2010]<sup>2</sup>. W ekonomii dobrobytu konkurencja jest rozumiana głównie jako stymulowanie kreatywności jednostek, gospodarstw domowych, pojedynczych przedsiębiorstw (w tym również sieci przedsiębiorstw) i poszczególnych regionów (w tym społeczności i jej władzy przedstawicielskiej) oraz państw. Głównym instrumentem umiejętnego sterowania rozwojem są inwestycje. Występują istotne powiązania pomiędzy kondycją finansową jednostki samorządu lokalnego a jej rozwojem oraz uwarunkowania wynikające z konieczności zapewnienia środków finansowych na inwestycje.

## SPECYFIKA OBSZARU BADAŃ

Województwo mazowieckie jest jednym z najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie województw w kraju. Można wyróżnić jego dwie składowe: aglomerację warszawską, gdzie skoncentrowany jest znaczny potencjał społeczny i gospodarczy regionu, oraz pozostałe obszary województwa charakteryzujące się średnimi wartościami wskaźników rozwoju ekonomicznego. Jest to województwo o najwyższych różnicach wewnątrzregionalnych w poziomie rozwoju w Polsce oraz jeden z regionów o największych różnicach w UE [MRR, OECD 2008]. Wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB) *per capita* w 2010 roku w Warszawie wynosił 188% średniej dla UE, podczas gdy w subregionie radomskim wynosił 47%, a w ostrołęcko-siedleckim 48% tej średniej [Przeгляд... 2012]. Wysoko rozwinięty obszar aglomeracji warszawskiej stanowi kontrast dla obszarów peryferyjnych, a jego wskaźniki ekonomiczne zniekształcają obraz całego regionu. Szczególnie widoczne jest to w strukturze gmin województwa, w której strefa dynamicznego wzrostu gospodarczego sąsiaduje ze strefą słabego rozwoju strukturalnego, który stanowią zmarginalizowane gospodarczo i społecznie obszary wiejskie [Wojewódzka-Wiewiórska 2014]. W badaniach skupiono się na najniższym szczeblu organizacji podziału terytorialnego, czyli na gminach. Województwo mazowieckie administracyjnie dzieli się na 314 gmin: 35 gmin miejskich, 51 gmin miejsko-wiejskich i 229 gmin wiejskich (od 01.01.2014 r. gmina Mrozy zmieniła status gminy wiejskiej na miejsko-wiejską) [Dz.U. nr 0, poz. 1585 z 2013 r.]

<sup>2</sup> Pierwsze całościowe podstawy ekonomii dobrobytu zawarte zostały w pracy Arthura Cecila Pigou z 1920 roku pt. *The Economics of Welfare*. Pośrednio ekonomia dobrobytu bazuje na założeniu ciągłego podnoszenia jakości życia przy trwałej lub względnie trwałej konkurencyjności regionów i gospodarek.

## KONDYCJA FINANSOWA GMIN

Ocena rozwoju jednostki samorządu lokalnego może być rozpatrywana z użyciem miar jakościowych lub ilościowych. W opracowaniu skupiono się na miarach ilościowych, które służą do oceny potencjału rozwojowego i kondycji finansowej gmin. Jedną z miar tej oceny jest wskaźnik przewagi wydatków w stosunku do dochodów ogółem, który pozwala na określenie współmierności środków finansowych gminy do zakresu zadań przez nią realizowanych [Kosek-Wojnar, Wojnar 2005] (tab. 1.).

Zmiany wskaźnika przewagi wydatków w stosunku do dochodów ogółem wskazują, że w latach 2008-2014 realizacja wydatków budżetów gmin przewyższała uzyskane dochody (wskaźnik kształtuje się na poziomie powyżej 100, z tendencją malejącą). Wyższe dochody w stosunku do wydatków w badanym okresie zarejestrowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w 2012 roku, w kolejnym roku już tylko w gminach wiejskich. W 2014 roku w gminach miejskich dochody były wyższe niż wydatki. Świadczy o tym ujemny wynik finansowy gmin, a dokładnie duża liczba gmin województwa z deficytem budżetowym. W 2010 roku liczba gmin z deficytem budżetowym wynosiła ponad 80% wszystkich gmin województwa mazowieckiego, ale w następnych latach systematycznie zmniejszała się. Ponowny wzrost liczby gmin z deficytem budżetowym nastąpił w 2013 roku. Przyczynami uchwalania budżetu deficytowego w jednostkach samorządu terytorialnego mogą być występujące trudności w zrealizowaniu dochodów na założonym poziomie, dążenie do wykonania większej liczby zadań niż pozwalają na to środki lub brak możliwości obniżenia niektórych wydatków. Zmiana wielkości wskaźnika w badanym okresie oraz fakt, że dochody w tym czasie rosły szybciej niż wydatki, wskazują na obniżenie wydatków realizowanych przez gminy. Wydatki gmin wiejskich ogółem *per capita* w badanym okresie wzrosły z 2622,55 zł (w 2008 r.) do 3484,04 zł (w 2014 r.), co stanowi wzrost o 32,8%. W gminach miejsko-wiejskich wzrost wydatków wyniósł 19,3%, natomiast w miastach 27,6%.

Innym elementem oceny kondycji finansowej gmin są wskaźniki wyrażone w zł w przeliczeniu na mieszkańca, spośród których do analizy wybrano trzy miary: wielkość dochodów na jednego mieszkańca, wielkość wydatków na jednego mieszkańca oraz transfery bieżące na jednego mieszkańca [Dylewski i in. 2004], co przedstawiono w tabeli 1. Transfery bieżące na jednego mieszkańca to subwencja ogólna i dotacja ogólna w danym roku. W latach 2008-2014 w gminach wiejskich następował wzrost wielkości zarówno wydatków *per capita*, jak i dochodów (wzrost z 2563,45 zł do 3440,39 zł na mieszkańca, czyli o 34,2%). W 2012 roku nastąpił spadek wydatków przypadających na mieszkańca, a równocześnie w latach 2011-2012 dochody rosły szybciej niż wydatki. Analizując dochody i wydatki na mieszkańca w gminach miejsko-wiejskich w 2014 roku można zauważyć, że nastąpił wzrost wydatków (o 19,3%) i dochodów (o 27,8%) na mieszkańca w stosunku do 2008 roku jako roku bazowego. W gminach miejsko-wiejskich największy wzrost dochodów w stosunku do wydatków odnotowano w 2011 roku (porównując z rokiem poprzednim) – 69,9% oraz w 2010 roku, gdy wzrost dochodów był aż o 77,28% większy niż wzrost wydatków. We wszystkich gminach dochody na osobę rosły szybciej niż wydatki średnio o 13,2% w ciągu całego badanego okresu. Wskazuje to na obniżenie wydatków w planach budżetowych samorządów gminnych Mazowsza, jednak najmniejsze oszczędności w wydatkach odnotowano w gminach wiejskich.

W województwie mazowieckim w latach 2008-2014 większy wzrost dochodów, ale i wydatków na mieszkańca odnotowano w gminach wiejskich niż w gminach miejsko-wiejskich. Wzrost dochodów wynikał z większych kwot subwencji i dotacji na jednego

Tabela 1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące gminy województwa mazowieckiego w latach 2008-2014

Rodzaj gminy	Wielkości w roku						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźnik przewagi wydatków w stosunku do dochodów ogółem [%]*							
Ogółem, w tym:	103,22	111,08	112,04	106,31	102,66	100,07	99,29
– wiejskie	102,31	106,33	108,18	104,32	98,36	99,89	101,27
– miejsko-wiejskie	108,53	110,88	105,33	101,46	99,49	100,63	101,35
– miejskie	102,64	112,47	114,30	107,70	104,45	100,03	98,42
Liczba gmin z deficytem budżetowym							
Ogółem, w tym:	174	228	254	209	128	150	176
– wiejskie	123	150	190	151	84	106	134
– miejsko-wiejskie	28	44	38	35	27	29	28
– miejskie	23	34	26	23	17	15	14
Wydatki w zł na jednego mieszkańca							
Wiejskie	2622,55	2848,44	3082,99	3177,99	3235,17	3235,17	3484,04
Miejsko-wiejskie	2894,34	2984,67	3025,75	3072,52	3274,42	3274,42	3454,06
Miejskie	4875,61	5303,02	5658,53	5674,58	5688,65	5688,65	6220,43
Dochody w zł na jednego mieszkańca							
Wiejskie	2563,45	2678,97	2849,90	3046,34	3163,48	3238,84	3440,39
Miejsko-wiejskie	2666,93	2691,87	2872,68	3028,27	3214,93	3253,84	3408,06
Miejskie	4750,41	4715,15	4950,42	5268,69	5579,32	5687,08	6320,26
Transfery bieżące w zł na jednego mieszkańca							
Wiejskie	1483,71	1585,61	1642,83	1677,27	1714,11	1731,46	1757,82
Miejsko-wiejskie	977,29	1045,82	1098,40	1107,03	1147,60	1180,24	1243,73
Miejskie	932,40	1040,23	1085,88	1152,75	1222,82	1262,74	1363,40
Wskaźnik potencjału inwestycyjnego							
Ogółem, w tym:	21,74	17,92	17,35	18,25	17,62	16,54	17,08
– wiejskie	21,13	19,36	16,67	18,92	18,56	16,94	17,33
– miejsko-wiejskie	22,47	18,62	18,84	19,35	18,92	17,99	17,93
– miejskie	21,62	15,77	16,55	16,47	15,37	14,68	15,97
Wydatki na obsługę długu [mln zł]							
Woj. mazowieckie:	199,6	209,6	330,9	477,9	556,4	474,7	436,8
– wiejskie	22,0	26,1	36,4	55,3	68,2	54,6	46,2
– miejsko-wiejskie	18,8	23,4	29,5	38,5	46,4	37,4	32,6
– miejskie	158,8	160,1	264,9	384,1	441,8	382,7	357,9

\* Wskaźnik przewagi wydatków w stosunku do dochodów ogółem oznacza stosunek wydatków do dochodów ogółem. Wskaźnik powyżej 100% oznacza wyższe wydatki niż dochody.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

mieszkańca. W gminach wiejskich bieżące transfery na mieszkańca były większe niż w innych typach gmin w badanym okresie. W 2014 roku gminy wiejskie miały o 28,9% większy poziom transferów bieżących na mieszkańca niż gminy miejskie oraz o 41,3% niż gminy miejsko-wiejskie. Wzrost wydatków (32,8%) i dochodów (34,2%) na mieszkańca gmin wiejskich w 2014 roku w stosunku do 2008 roku był podobny do średniej dla całej Polski, odpowiednio 34,4 i 35,4%. Taki wynik ma odzwierciedlenie w przestrzennym rozkładzie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce przeważają tereny wiejskie, których jednostki samorządu lokalnego mają porównywalny wskaźnik dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca. Tendencje wzrostu tych wskaźników dla gmin wiejskich są dodatnie, a ich wzrost jest większy niż w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Wskaźnik transferów bieżących na jednego mieszkańca we wszystkich typach gmin województwa mazowieckiego w latach 2008-2014 miał tendencję wzrostową. Najwięcej subwencji i dotacji ogółem na mieszkańca przypadało w gminach wiejskich, najmniej zaś w gminach miejsko-wiejskich. W strukturze dochodów gmin miejskich dominują dochody własne. Odwrotna sytuacja występuje w gminach wiejskich, w których udział dochodów własnych na mieszkańca wynosi poniżej 50% dochodów ogółem, a subwencje i dotacje celowe są najwyższe spośród wszystkich typów gmin. W gminach miejsko-wiejskich dochody własne stanowią około 60% wszystkich dochodów, ale transfery bieżące na mieszkańca są najniższe.

#### MOŻLIWOŚCI FINANSOWE GMIN W ZAKRESIE REALIZACJI NAKŁADÓW NA ICH ROZWÓJ

Nakłady finansowe ponoszone przez władze jednostek samorządu terytorialnego są jedną z determinant rozwoju lokalnego. Analizę możliwości finansowania inwestycji związanych z rozwojem jednostek samorządu terytorialnego można przeprowadzić z zastosowaniem kryterium dochodowego, wykorzystując wskaźnik potencjału inwestycyjnego (WPI) [Dylewski 2009]:

$$WPI_t = \frac{(DB_t - WB_t)}{DB_t} \times 100 \quad (1)$$

gdzie:  $DB_t$  – dochody budżetu ogółem w danym roku  $t$ ,  $WB_t$  – wydatki bieżące w danym roku  $t$ , dla  $t$  dla każdego roku od 2008 do 2014.

Wskaźnik potencjału inwestycyjnego jednostki samorządu terytorialnego określa jej zdolność do rozwoju. Przedstawia on stosunek wolnych środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego do wszystkich dochodów z budżetu w danym roku. Relacja wskazuje na rzeczywiste możliwości finansowania nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do realnej nadwyżki wolnych środków finansowych, będącej dodatnią różnicą pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu w danym roku. Porównując jednostki samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu wskaźnika potencjału inwestycyjnego, za punkt odniesienia przyjmuje się zmianę wskaźnika w czasie dla poszczególnych typów gmin (tab. 1.).

Wskaźnik potencjału inwestycyjnego gmin województwa mazowieckiego przyjmował najwyższą wartość w 2008 roku, w następnych latach systematycznie ulegał zmniejszeniu. Podobną sytuację opisywano w literaturze, gdy analizowano poziom własnego potencjału inwestycyjnego gmin i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2007-2011. Zmniejsza-

jący się własny potencjał inwestycyjny samorządów był podtrzymywany przez uzyskiwane dotacje inwestycyjne, przede wszystkim środki z funduszy UE [Skorwider-Namiołko 2013]. Analizując wskaźnik potencjału inwestycyjnego (tab. 1.), należy stwierdzić, że najniższa wartość dla wszystkich typów gmin została odnotowana w 2013 roku, bo stosunek wolnych środków do wszystkich dochodów budżetu gmin wiejskich był najniższy w ciągu całego badanego okresu. Niska kwota wolnych środków samorządów gminnych w 2013 roku ma związek z obsługą zadłużenia. Do 2012 roku wydatki na obsługę długu systematycznie rosły, a w 2012 roku były najwyższe (tab. 1.). W 2014 roku odnotowano spadek poziomu potencjału inwestycyjnego w stosunku do 2008 roku o 21,3%, a zwiększające się wydatki na obsługę długu będą ograniczać potencjał inwestycyjny gmin w kolejnych latach. W badanym okresie gminy miejskie przyjmowały wartość wskaźnika poniżej średniej dla całego województwa, a gminy miejsko-wiejskie przewyższały wskaźnik dla województwa średnio o jeden punkt procentowy. Największymi wahaniami charakteryzowały się gminy wiejskie, jednak jedynie w 2010 roku wartość wskaźnika potencjału inwestycyjnego była niższa niż średnia dla województwa. Porównując dochody gmin na mieszkańca oraz wskaźnik potencjału inwestycyjnego, należy stwierdzić, że nie ma prostej zależności pomiędzy wzrostem dochodów a wzrostem potencjału inwestycyjnego. Podczas gdy dochody na mieszkańca w każdym roku były wyższe w stosunku do roku poprzedniego (z wyjątkiem gmin miejskich w 2009 roku), to wskaźnik potencjału inwestycyjnego charakteryzował się zmiennymi wartościami w badanym okresie.

Wskaźnik potencjału inwestycyjnego gmin Mazowsza w latach 2008-2014 może pozwolić na ocenę rozkładu badanej zmiennej. Dokonano więc podziału jednostek samorządu terytorialnego na grupy według poziomów potencjału inwestycyjnego. Za pomocą kryterium średniej i odchylenia standardowego wyszczególniono cztery grupy gmin, podzielone ze względu na wielkość potencjału inwestycyjnego [Kaczmarek, Parysek 1977]:

- A (bardzo wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego):  $w_i \geq \bar{w} + \hat{\sigma}_w$ ,
- B (wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego):  $\bar{w} + \hat{\sigma}_w > w_i \geq \bar{w}$ ,
- C (przeciętny wskaźnik potencjału inwestycyjnego):  $\bar{w} > w_i \geq \bar{w} - \hat{\sigma}_w$ ,
- D (niski wskaźnik potencjału inwestycyjnego):  $\bar{w} - \hat{\sigma}_w > w_i$ .

gdzie:  $\bar{w}$  – średnia arytmetyczna wskaźnika potencjału inwestycyjnego,  $\hat{\sigma}_w$  – odchylenie standardowe wskaźnika potencjału inwestycyjnego.

Za bardzo wysoki uznano wskaźnik, który jest większy od średniej powiększonej o odchylenie standardowe (grupa A). Poniżej tego progu mieszczą się gminy z grupy B, poza gminami, których wskaźnik jest niższy niż średnia arytmetyczna dla całej grupy. Do grupy C należą gminy mieszczące się poniżej średniej wielkości wskaźnika i wskaźnika pomniejszonego o odchylenie standardowe. Pozostałe gminy przyjmują najniższy wskaźnik (grupa D) (tab. 2.). Potencjał inwestycyjny w 2008 roku był o kilka punktów procentowych wyższy niż w 2014 roku. Średnia arytmetyczna wskaźnika potencjału inwestycyjnego w 2008 roku wynosiła 21,40, a w 2014 roku już tylko 17,27. Tak znaczny spadek (prawie 20%) może świadczyć o malejących zdolnościach do rozwoju gmin ze względu na możliwości finansowania nakładów inwestycyjnych w odniesieniu do nadwyżki wolnych środków finansowych budżetów samorządów. Im wyższy poziom wskaźnika, tym większe możliwości inwestycyjne lub – przy innej polityce wydatkowej – możliwość zwiększenia wydatków bieżących. W sytuacji malejącego wskaźnika potencjału inwestycyjnego istnieją

mniejsze szanse na wzrost nakładów, które mogą zostać przeznaczone na realizację inwestycji, a tym samym zdolność do rozwoju jednostki samorządu lokalnego.

Gminy w województwie mazowieckim charakteryzowały się zróżnicowanym potencjałem inwestycyjnym (tab. 3.). Ponad 55% wszystkich gmin w województwie miało niski bądź przeciętny potencjał inwestycyjny. Wśród gmin wiejskich ponad 40% miało przeciętny potencjał inwestycyjny. Na tle wszystkich gmin najlepiej wypadły gminy miejskie i miejsko-wiejskie, wśród których ponad 50% miało wysoki lub bardzo wysoki potencjał inwestycyjny.

Pierwsze miejsce w rankingu gmin województwa mazowieckiego według wskaźnika potencjału inwestycyjnego w 2008 roku zajmowała Kobyłka – gmina miejska. W rankingu najlepszych gmin znalazły się głównie gminy należące do aglomeracji warszawskiej. Wyjątek stanowiły gminy wiejskie: Szulborze Wielkie w powiecie ostrowskim oraz Słupno w powiecie płońskim. Zarówno w 2008 roku, jak i w 2014 wśród 10 gmin o najwyższym potencjale inwestycyjnym znalazły się gminy Czosnów i Stare Babice. Ostatnie miejsca w rankingu zajęły głównie gminy z powiatów sokołowskiego i łosickiego oraz gminy powiatu płockiego. Wyjątek stanowiły: Leszno w powiecie warszawskim zachodnim oraz Gzy w powiecie pułtuskim, Goszczyn w grójeckim i Pionki w radomskim. W 2014 roku w rankingu najlepszych gmin znalazły się głównie gminy wiejskie położone w środkowej części województwa. Pozycje w pierwszej piątce najlepszych gmin utrzymały gminy z

Tabela 2. Podział grup potencjału inwestycyjnego w latach 2008 i 2014

Grupa	Zakres w roku	
	2008	2014
A	$w_i \geq 28,4$	$w_i \geq 24,53$
B	$28,4 > w_i \geq 21,40$	$24,53 > w_i \geq 17,27$
C	$21,40 > w_i \geq 14,78$	$17,27 > w_i \geq 10,01$
D	$14,78 > w_i$	$10,01 > w_i$

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Struktura wskaźnika potencjału inwestycyjnego gmin województwa mazowieckiego w latach 2008 i 2014

Grupa	Gminy							
	ogółem		wiejskie		miejsko-wiejskie		miejskie	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Wielkości w 2008 roku								
A	39	12,42	26	11,35	8	14,29	5	16,00
B	106	33,76	76	33,19	20	28,57	10	40,00
C	123	39,17	92	40,17	17	40,00	14	34,00
D	46	14,65	35	15,28	5	17,14	6	10,00
Razem	314	100	229	100	50	100	35	100
Wielkości w 2014 roku								
A	49	15,61	39	17,10	8	15,69	2	5,71
B	86	27,39	56	24,56	16	31,37	14	40,00
C	132	42,04	97	42,55	22	43,14	13	37,14
D	47	14,97	36	15,79	5	9,80	6	17,14
Razem	314	100,00	228*	100,00	51	100,00	35	100,00

\* Gmina Mrozy – zmiana rodzaju gminy z wiejskiego na miejsko-wiejski z dniem 1.01.2014 r.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Lokalnych GUS.



Tabela 4. Fragment rankingu gmin Mazowsza według wskaźnika potencjału inwestycyjnego dla lat 2008 i 2014

Pozycja gminy w 2008 roku		Pozycja gminy w 2014 roku	
1. Kobyłka	305. Leszno	1. Teresin	305. Stoczek
2. Piaseczno	306. Sokołów Podlaski	2. Strzegowo	306. Dzierzgowo
3. Szulborze Wielkie	307. Brudzeń Duży	3. Czosnów	307. Radzanów (powiat mławski)
4. Czosnów	308. Gzy	4. Stare Babice	308. Sierpc
5. Stare Babice	309. Ceranów	5. Wiskitki	309. Bulkowo
6. Legionowo	310. Huszlew	6. Strachówka	310. Lutocin
7. Słupno	311. Goszczyn	7. Rybno	311. Szczawin Kościelny
8. Wieliszew	312. Pionki	8. Nieporęt	312. Drobin
9. Nadarzyn	313. Staroźreby	9. Myszyniec	313. Wierzbno
10. Konstancin-Jeziorna	314. Olszanka	10. Boguty-Pianki	314. Joniec

Źródło: opracowanie własne.

północno-zachodniej części aglomeracji warszawskiej: Czosnów i Stare Babice. Wśród gmin o najniższym wskaźniku potencjału inwestycyjnego w 2014 roku znalazły się aż cztery gminy powiatu płockiego: Bulkowo, Drobin (tab. 4.), Brudzeń Duży (pozycja 299. w rankingu) oraz Mała Wieś (pozycja 290. w rankingu).

Rozkład przestrzenny wskaźnika potencjału inwestycyjnego gmin Mazowsza w 2014 roku wskazuje na znaczące zmiany w stosunku do 2008 roku, przede wszystkim w południowej i wschodniej części województwa, gdzie przybyło gmin o niskim i przeciętnym potencjale inwestycyjnym. W całym województwie 40 gmin o przeciętnym wskaźniku uzyskało wysoki i bardzo wysoki potencjał inwestycyjny w stosunku do analizowanego 2008 roku. Zmiany przestrzenne w rozkładzie wskaźnika były znaczące, na co wskazuje przykład powiatu ciechanowskiego, w którym wszystkie gminy zwiększyły potencjał inwestycyjny.

## FINANSOWANIE INWESTYCJI ZE ŚRODKÓW WŁASNYCH GMINY

Ocenę potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego dopełnia analiza wskaźnika samofinansowania, który jest relacją nadwyżki operacyjnej (różnicy dochodów i wydatków bieżących<sup>3</sup>) i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych. Wskaźnik samofinansowania przedstawia, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje ze środków własnych [*Wskaźniki...* 2012].

$$WSF = \frac{N_o - D_m}{W_m} \quad (2)$$

gdzie:  $WSF$  – wskaźnik samofinansowania,  $D_m$  – dochody majątkowe,  $N_o$  – nadwyżka operacyjna,  $W_m$  – wydatki majątkowe ogółem.

<sup>3</sup> Do obliczenia wysokości dochodów bieżących zastosowano różnicę między wysokością dochodów ogółem a dochodów majątkowych, ponieważ dochody bieżące wraz z dochodami majątkowymi stanowią dochody budżetu jednostki (art. 235 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* [Dz.U.2013.0.885 t.j.]).

Tabela 5. Średni wskaźnik samofinansowania gmin województwa mazowieckiego w latach 2008-2014

Gminy	Wielkości w roku							średnia 2008-2014
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Wiejskie	1,11	0,95	0,77	0,86	1,90	1,74	1,12	1,21
Miejsko-wiejskie	1,03	0,75	0,68	0,88	1,21	1,47	1,02	1,01
Miejskie	1,21	0,77	1,25	1,44	1,66	1,91	1,81	1,44
Polska ogółem	1,12	0,82	0,90	1,06	1,59	1,71	1,32	1,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Lokalnych GUS (30.10.2015).

Analiza wskaźnika samofinansowania może być podstawą do określenia stopnia finansowania inwestycji środkami własnymi przez jednostkę samorządu terytorialnego. Im wyższa wartość wskaźnika, tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej. Jednocześnie wysoka wartość wskaźnika może oznaczać niski poziom realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości finansowych. Wskaźnik dotyczy finansowania inwestycji środkami własnymi, nie informuje zaś o strukturze tych środków.

Średni wskaźnik samofinansowania gmin województwa mazowieckiego oscylował między 0,68 (w roku 2010 dla gmin miejsko-wiejskich) a 1,91 (w roku 2013 dla gmin miejskich). W latach 2009-2011 wartość wskaźnika utrzymywała się na niskim poziomie, co może świadczyć o niskich dochodach majątkowych samorządów gmin w tych latach<sup>4</sup>. Od roku 2009 następował wzrost dochodów majątkowych gmin, a największy średni wskaźnik samofinansowania miały gminy miejskie w 2013 roku (tab. 5.).

Najniższym poziomem samofinansowania charakteryzowały się w badanym okresie gminy miejsko-wiejskie (tab. 5.). W latach 2008-2014 w stosunku do gmin ogółem wskaźnik był niższy średnio o ponad 20,8%, a w 2010 roku aż o 32,5%. Podobnie w gminach wiejskich do 2011 roku średni wskaźnik samofinansowania był niższy od średniego dla wszystkich gmin w kraju. Od 2013 roku gminy województwa mazowieckiego wykazywały tendencję spadkową w finansowaniu inwestycji środkami własnymi, podobnie w przypadku wszystkich gmin w Polsce. Ta zmiana oznacza malejący stopień finansowania inwestycji z własnych środków samorządów gminnych Mazowsza, natomiast stopniowy wzrost realizacji inwestycji ze źródeł zewnętrznych. Sytuacja ma odzwierciedlenie w rosnącym poziomie dotacji na cele inwestycyjne. Dla potrzeb analizy przestrzennego rozkładu wskaźnika samofinansowania gmin województwa mazowieckiego przyjęto podział na grupy ze względu na poziom wskaźnika: bardzo niski < 0,4, niski – 0,41-0,80, średni – 0,81-1,20, wysoki – 1,21-1,80 oraz bardzo wysoki > 1,80.

Rozkład przestrzenny wskaźnika samofinansowania w województwie mazowieckim zmienił się badanym okresie. W 2008 roku ponad 70% gmin finansowało inwestycje ze środków własnych na poziomie średnim lub wyższym wskaźnika samofinansowania (powyżej 0,80), a jedynie 5 gmin charakteryzowało się bardzo niskim wskaźnikiem (poniżej 0,40). W 2014 roku liczba gmin ze wskaźnikiem samofinansowania na bardzo niskim poziomie (poniżej 0,40) wzrosła do 22. Były to gminy, które w 2008 roku miały wysoki i bardzo wysoki poziom samofinansowania. Spadek wskaźnika od 2013 roku wskazuje na

<sup>4</sup> Wysoka wartość wskaźnika może wskazywać na niski poziom wydatków inwestycyjnych oraz niskie wydatki bieżące, które świadczą o niskim poziomie zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W przypadku niskich wydatków bieżących wskaźnik samofinansowania będzie nadal utrzymywać się na wysokim poziomie. Na wielkość wskaźnika ma wpływ także wysokość dochodów majątkowych (w tym dochody ze sprzedaży majątku gminnego).

niższą zdolność do samofinansowania inwestycji środkami własnymi przez samorządy. W 2008 roku było 126 gmin, dla których wskaźnik samofinansowania oscylował wokół wartości średnich, a w 2014 roku było już tylko 97 samorządów. Jednocześnie wzrosła liczba gmin, których wskaźnik samofinansowania był wyraźnie mniejszy niż 1 (poniżej 0,4), co oznacza, że gminne przedsięwzięcia inwestycyjne finansowano z zewnętrznych źródeł.

Od 2008 roku utrzymywała się wysoka liczba gmin o bardzo wysokim wskaźniku samofinansowania, które mogłyby finansować inwestycje z pozostających środków. Wartość nadwyżki (powyżej 1) obrazuje pozostający do wykorzystania własny potencjał finansowy, który można przeznaczyć na inwestycje. Analiza wskaźnika samofinansowania Mazowsza obrazuje własne możliwości gmin do rozwoju oraz charakteryzuje źródła finansowania inwestycji. Ponad 31% gmin województwa mazowieckiego miało bardzo wysoki wskaźnik samofinansowania, ale w przypadku aż 37% gmin wskaźnik ten był na bardzo niskim poziomie. Tak niska wartość wskaźnika samofinansowania wskazuje na wysoki poziom realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości, a tym samym finansowanie inwestycji z zewnętrznych źródeł. Średnia wartość wskaźnika, która była charakterystyczna dla jednej trzeciej wszystkich samorządów gminnych, decyduje o wysokim stopniu finansowania inwestycji z własnych środków, mniej natomiast ze źródeł zewnętrznych, co jest bezpieczne z punktu widzenia finansów lokalnych. Wysoka wartość wskaźnika świadczy o zbyt niskim stopniu finansowania inwestycji w stosunku do własnych możliwości, ale jednocześnie określa poziom bezpieczeństwa finansowego gminy i jest korzystna w odniesieniu do oceny jej kondycji finansowej.

## PODSUMOWANIE

Na podstawie badań można wskazać, że w latach 2008-2014 realizacja wydatków budżetów gmin województwa mazowieckiego przewyższała uzyskane dochody, co potwierdziły ujemne wyniki finansowe gmin. W 2010 roku ponad 80% gmin województwa mazowieckiego miało deficyt budżetowy. W latach 2008-2014 największy wzrost dochodów i wydatków na mieszkańca na Mazowszu odnotowano w gminach wiejskich, najmniejszy zaś w gminach miejsko-wiejskich. Wzrost wydatków i dochodów na mieszkańca gmin wiejskich w stosunku do 2008 roku jest podobny do średniej dla całej Polski. Należy wskazać, że rosnące wydatki bieżące mogą ograniczać możliwości inwestycyjne gminy, pomimo wyższych dochodów ogółem. Określenie zależności pomiędzy dochodami gmin a potencjałem inwestycyjnym jest zadaniem trudnym ze względu na ograniczenia wynikające z budowy samego wskaźnika, który skupia się na wydatkach bieżących. Na podstawie prowadzonych obserwacji należy stwierdzić, że nie ma prostej zależności pomiędzy wzrostem dochodów a wzrostem potencjału inwestycyjnego. Jednocześnie nie można jednoznacznie wskazać zależności pomiędzy realizowanymi inwestycjami a potencjałem inwestycyjnym. W latach 2008-2014 gminy województwa mazowieckiego charakteryzowały się rosnącą samodzielnością finansową. Najwyższy średni wskaźnik samofinansowania miały gminy miejskie w 2013 roku. Od 2013 roku wszystkie typy gmin województwa mazowieckiego miały tendencję spadkową w finansowaniu inwestycji środkami własnymi.

## LITERATURA

- Bywalec Czesław, 2010: *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 171 i dalsze.
- Dylewski Marek, Beata Filipiak, Małgorzata Gorzałkowska-Koczkodaj, 2004: *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa, s. 109.
- Dylewski Marek, 2009: Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. Beata Filipiak, Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 197.
- Gabrusewicz Wiktor, 2002: *Podstawy analizy finansowej*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 18.
- Jastrzębska Maria, 2005: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 95.
- Kaczmarek Zygmunt, Jerzy Parysek, 1977: Zastosowanie analizy wielowymiarowej w badaniach geograficzno-ekonomicznych, [w:] *Metody ilościowe i modele w geografii*, red. Zbigniew Chojnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 94-127.
- Kaczor Tomasz, Marcin Tomalak, 2000: *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, Passim.
- Kosek-Wojnar Maria, 2006: *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 4, s. 75.
- Kosek-Wojnar Maria, Jan Wojnar, 2005: *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania w Bochni”, nr 3, s. 41-42.
- Krzysztofek Kazimierz, Marek Szczepański, 2002: *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo UŚ, Katowice, s. 151-152.
- Landreth Harry, David C. Colander, 2005: *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 454-455.
- Lipowski Adam, 1988: *Mechanizm rynkowy w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 10.
- Mazurkiewicz-Pizło Anna, 2013: Jakość życia wiejskich gospodarstw domowych w województwie mazowieckim – ujęcie społeczno-ekonomiczne, [w:] *Rynek pracy na obszarach wiejskich Mazowsza – perspektywa gender*, red. Janina Sawicka, Wydawnictwo SGGW, s. 131-163.
- Parysek Jerzy, 1995: Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym, [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 37.
- Parysek Jerzy, 2001: *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo UAM, Poznań, s. 47.
- Pizło Wojciech, Anna Mazurkiewicz-Pizło, 2014: *Regionalne zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnych i Agrobiznesu”, t. 16, z. 6, s. 397-402.
- MRR, OECD, 2008: *Przegląd terytorialny Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Komitet Polityki Rozwoju Terytorialnego OECD, s. 45.
- Przegląd sytuacji społeczno-gospodarczej województwa mazowieckiego*, 2012: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, s. 3.
- Rudzka-Lorentz Czesława, Jacek Sierak, 2006: Zarządzanie finansami w gminach, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Wydawnictwo SGH, Warszawa, s. 183.
- Skorwider-Namiołko Jarosław, 2013: *Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 280, s. 41-49.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Dz.U.2013.0.885, art. 235.
- Winiarski Bolesław, 1999: Czynniki konkurencyjności regionów, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. Mirosława Klamut, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 50-51.
- Wojewódzka-Wiewiórska Agnieszka, 2014: *Dynamika rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin wiejskich województwa mazowieckiego na tle innych typów gmin*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 2 (32), s. 213-223.
- Wrzosek Wojciech, 1998: *Funkcjonowanie rynku*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 26-27.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2011*, 2012: Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Wojciech Pizło, Marta Krystosik*

*ASSESSMENT OF THE INVESTMENT POSSIBILITIES OF RURAL AND URBAN-RURAL  
MUNICIPALITIES OF MAZOVIA IN THE YEARS 2008-2014*

*Summary*

*Local development depends on both exogenous and endogenous factors. Investment activity of management units affects the pace of socio-economic development. Therefore, effective financial management of local governments is essential. The aim of the article was to evaluate the possibility of financing of investments by municipalities in Mazovia Province in the years 2008-2014. Time range of the study takes account of the period of the European Union budget programming. Considerations are based on data from the reports on implementation of the budgets of local governments and the Local Data Bank. An attempt was made to determine the financial condition, investment capacity for development and self-financing ratio of local governments. The conducted analysis shows that in the last few years local governments disbursed investment funds more cautiously. Payment of budget expenditure of municipalities in Mazovia Province exceeded their revenue, which is reflected in the negative financial result of municipalities. In the years 2008-2014 municipalities in Mazovia Province showed increasing financial independence, which resulted mainly from increase in capital revenue. Municipalities in Mazovia Province have a diverse investment potential; in the years 2008-2014 the downward trend of investment potential rate was recorded, and from 2013 the downward trend of self-financing indicator followed.*

Adres do korespondencji:  
Dr hab. inż. Wojciech Pizło, prof. SGGW  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
ul. Nowoursynowska 166, 02-978 Warszawa  
e-mail: wojciech\_pizlo@sggw.pl