

**Jolanta Zawora**

*Uniwersytet Rzeszowski*

## **FINANSOWANIE INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH NA PRZYKŁADZIE GMIN WIEJSKICH PODKARPACIA**

### *FINANCING COMMUNAL INVESTMENTS ON THE EXAMPLE OF RURAL COMMUNITIES IN PODKARPACIE PROVINCE*

**Słowa kluczowe: rozwój lokalny, projekty inwestycyjne, finansowanie inwestycji**

*Key words: local development, investment projects, financing investments*

**Synopsis.** W opracowaniu podjęto problematykę finansów samorządowych, w tym szczególnie istotne dla rozwoju lokalnego zagadnienie, jakim jest finansowanie gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ocenie poddano zdolność inwestycyjną gmin wiejskich województwa podkarpackiego, porównując potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia z pozostałymi gminami w kraju. W opracowaniu zwrócono ponadto uwagę na znaczenie inwestycji gminnych dla rozwoju gospodarczego gminy, omówiono również źródła finansowania inwestycji oraz czynniki wpływające na ich wybór.

### **Wstęp**

Inwestycje jednostek samorządowych to wydatki na zakup lub wytworzenie materialnych składników majątkowych związanych z realizacją ustawowych zadań. Obejmują one działania z zakresu użyteczności publicznej i mają charakter niedochodowy. Można je podzielić na dwie grupy [Rudzka-Lorentz, Sierak 2005]:

- 1) inwestycje bezpośrednio służące poprawie poziomu życia mieszkańców,
- 2) inwestycje umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów.

Inwestycje gminne to głównie inwestycje infrastrukturalne, które cechują się wysoką kapitałochłonnością oraz długim okresem realizacji (wydłużonym okresem zamrożenia kapitału), w związku z tym obciążone są wysokim poziomem ryzyka. Realizacja inwestycji wymaga wysokich nakładów finansowych, ponadto ich zakończenie nie tylko przynosi określone korzyści członkom społeczności lokalnych, ale pociąga też za sobą konieczność realizacji wyższych wydatków bieżących związanych z utrzymaniem obiektów oddanych do eksploatacji w wyniku zakończenia procesu inwestycyjnego. Specyfika wydatków inwestycyjnych samorządu polega na tym, że przeważnie w ich efekcie nie osiąga się wymiernego zysku, jak w przypadku inwestycji podmiotów gospodarczych. Inwestycje gminne dopiero tworzą warunki do tego, aby podmioty gospodarcze mogły inwestować [Sztando 1999].

Finansowanie inwestycji jednostek samorządowych należy rozumieć jako pokrycie zapotrzebowania na kapitał, wynikającego z zakresu przyjętych do realizacji zadań. Finansowanie inwestycji jest procesem złożonym, wynikającym z uwarunkowań gospodarczych i społecznych danej jednostki oraz realizowanej polityki finansowej i gospodarki budżetowej. W warunkach dużych, ilościowych i jakościowych potrzeb inwestycyjnych umiejętny, oparty na rachunku ekonomiczno-społecznym dobór źródeł finansowania projektów stanowi jeden z głównych czynników decydujących o ich podjęciu i realizacji. Dlatego zarządzanie procesem inwestycyjnym w gminach jest zadaniem trudnym. Gmina jako dysponent środków publicznych szczególną uwagę musi zwracać na ich efektywne wykorzystanie.

Inwestycja wiąże się z wyrzeczeniem się bieżącej konsumpcji na rzecz przyszłych korzyści. Przy ograniczonych dochodach gmin zwiększenie wydatków bieżących spowoduje zmniejszenie inwestycji.

### **Cel i metodyka badań**

Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminy województwa podkarpackiego w latach 2007-2009. Badaniami objęto budżety gmin wiejskich Podkarpacia (114, a od 2009 roku 112 gmin wiejskich), porównując ich potencjał inwestycyjny z pozostałymi gminami w kraju. W artykule zwrócono ponadto uwagę na znaczenie inwestycji gminnych dla rozwoju gospodarczego gminy, omówiono również źródła finansowania inwestycji oraz czynniki wpływające na ich wybór. Analizę przeprowadzono na podstawie informacji pochodzących z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań Ministerstwa Finansów

### Znaczenie inwestycji dla rozwoju gospodarczego gminy

Przyjmuje się, że celem działania samorządu jest [Kosek-Wojnar 2007]: zaspokajanie bieżących potrzeb społeczności lokalnych, rozwój lokalny, rozwój demokracji lokalnej.

Można uznać, że samorząd, tak jak każda jednostka dąży do rozwoju. Rozwój lokalny jest pojęciem wieloznacznym. Wśród licznych definicji procesu rozwoju lokalnego pojawia się stwierdzenie, że jest to prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach [Parysek 1995]. Zasadniczą rolę w procesie rozwoju lokalnego odgrywa efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych, ludzkich i naturalnych w celu stworzenia odpowiednich miejsc pracy oraz osiągnięcia korzystnych standardów społecznych w danym układzie lokalnym. Problematyka rozwoju lokalnego może być rozpatrywana poprzez pryzmat walorów społeczno-kulturowych, ekologicznych i gospodarczych (ekonomicznych) [Szewczuk 2002].

Centralne miejsce w działaniach władz gminnych na rzecz rozwoju lokalnego powinien zajmować problem kreowania i stymulowania rozwoju gospodarczego. Przez rozwój gospodarczy można rozumieć ilościowy, jakościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych, który należy utożsamiać ze zwiększaniem rozmiarów zatrudnienia, wprowadzaniem nowych produktów i usług oraz doskonaleniem istniejących, rozszerzaniem rynków zbytu, wprowadzaniem nowych technologii, inwestowaniem. Od skali, tempa i poziomu rozwoju lokalnej gospodarki zależą przede wszystkim [Ziółkowski, Goleń 2003]: rozmiary bezrobocia i wielkość dochodów ludności, wielkość dochodów budżetu gminy (podatki i opłaty lokalne oraz udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa).

Wśród narzędzi oddziaływania samorządów na gospodarkę w skali lokalnej istotną rolę odgrywają inwestycje gminne w dziedzinie infrastruktury technicznej i społecznej, które podnosząc stan zagospodarowania gminy, są źródłem korzyści dla przedsiębiorców. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest warunkiem niezbędnym wzrostu bazy ekonomicznej oraz czynnikiem przyciągającym nowych inwestorów. Wynikiem zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych są korzyści lokalizacyjne dla mieszkańców (np. spadek bezrobocia, wzrost dochodów ludności, wzrost rozmiarów budownictwa mieszkaniowego) i podmiotów gospodarczych (niższe koszty produkcji i świadczenia usług). Wpływa to w konsekwencji na wzrost potencjału dochodowego gminy.

### Finansowanie inwestycji gminnych

Wydatki inwestycyjne samorządu mogą być finansowane ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Do wewnętrznych źródeł zasilania zalicza się własne środki budżetowe gminy pochodzące głównie z podatków i opłat. Należą do nich także wpływy z gospodarowania mieniem komunalnym, a także zaliczane do przychodów (a nie dochodów) wpływy z prywatyzacji majątku samorządowego oraz nadwyżki budżetowe.

Zewnętrzne źródła zasilania można podzielić na bezzwrotne i zwrotne. Zewnętrzne zasilanie bezzwrotne stanowią: subwencje, dotacje, fundusze pomocowe oraz partycypacja finansowa mieszkańców i innych podmiotów. Do zwrotnych źródeł finansowania należą: pożyczki, kredyty oraz obligacje komunalne.

Wśród nowych sposobów pozyskiwania środków i realizacji zadań należy przede wszystkim wymienić partnerstwo publiczno-prywatne oraz *leasing*. Kryteria, którymi jednostka powinna kierować się przy wyborze źródła i sposobu finansowania inwestycji, to czynniki [Filipiak 2002]:

- wewnętrzne (endogeniczne), w tym: wielkość i położenie jednostki, potencjał dochodowy, sytuacja finansowa, postawa kadry zarządzającej, umiejętności pracowników, doświadczenia we współpracy z instytucjami finansowymi, realizowana strategia finansowa,
- zewnętrzne (egzogeniczne), w tym: uwarunkowania prawne (ograniczenia ustawowe dotyczące realizowanych przez jednostkę zadań oraz ograniczających poziom zadłużenia gminy), poziom inflacji, stan rozwoju gospodarczego kraju, stan finansów publicznych, stabilność przepisów prawa, układ sił politycznych w ujęciu krajowym i lokalnym,
- wynikające z samego źródła finansowania i rynku finansowego, w tym: dostępność i uprawnienia dotyczące wykorzystania danego źródła lub sposobu finansowania, koszt i ryzyko związane z wykorzystaniem danej formy zasilania (stopy procentowe kredytów i pożyczek oraz ich zmienność).

Zadłużanie się samorządów w celu sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych można uznać (przy zachowaniu określonych granic – prawnych i ekonomicznych) za uzasadnione. Główne argumenty przemawiające za tym rozwiązaniem są następujące [Kosek-Wojnar 2007]:

- równość międzypokoleniowa i geograficzna – majątek, który powstanie dzięki realizacji inwestycji, będzie służył przyszłym użytkownikom (podatnikom), wskazane jest, aby i oni ponieśli część kosztów jego wytworzenia,
- podwyższenie kosztów inwestycji, jeżeli brak środków finansowych spowoduje wydłużenie czasu jej realizacji,

- restrykcyjna lokalna polityka podatkowa, prowadzona w celu zwiększenia dochodów budżetowych, pogarszając warunki prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie wpływa na pogorszenie sytuacji finansowej jednostki w dłuższym czasie.

### **Możliwości finansowania i zakres realizowanych inwestycji w gminach wiejskich Podkarpacia na tle kraju**

Jednym z istotnych problemów związanych z rozwojem lokalnym są możliwości samorządu w zakresie finansowania działalności inwestycyjnej. Rozmiary wydatków inwestycyjnych wyznaczają z jednej strony lokalne potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokajania. Biorąc pod uwagę ograniczone środki finansowe, którymi dysponują samorządy o rozmiarach realizowanych inwestycji decydują przede wszystkim dochody budżetowe, koszty realizacji bieżących zadań oraz dostępność zewnętrznych (zwrotnych) źródeł finansowania.

Wielkość zobowiązań zaciąganych przez samorząd determinują ustawowe limity, zdolność kredytowa danej jednostki oraz jej skłonność do zadłużania. W długim okresie możliwości zadłużania są ograniczone i uzależnione od wielkości dochodów własnych jednostki. Dlatego o wysokości wydatków inwestycyjnych samorządów przesądza ich własny potencjałem inwestycyjny, czyli dochody budżetowe pomniejszone o wydatki bieżące [Markowska-Bzducha 2009].

Kategorią służącą do ustalania potencjału inwestycyjnego jest wolna kwota, która obliczana jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a wydatkami bieżącymi stanowi wolną kwotę brutto, natomiast różnica ta pomniejszona o wydatki na obsługę długu stanowi wolną kwotę netto [Jastrzębska 2008]. Kategoria ta informuje o zdolności gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł finansowania (poprzez zaciąganie pożyczek, kredytów, czy też emisję dłużnych papierów wartościowych). Wolna kwota określa bowiem, jaka część dochodów budżetowych może zostać wykorzystana na sfinansowanie zadań inwestycyjnych bądź na spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek.

Dobry obraz sytuacji gminy w zakresie możliwości finansowania inwestycji daje analiza relacji wolnej kwoty do dochodów budżetowych. Im większy jest poziom wolnej kwoty i im większy jej udział w dochodach gminy, tym sytuacja korzystniejsza. Istotne jest ponadto, w jaki sposób gmina zagospodarowuje wolną kwotę, czyli jaka jej część przeznaczona jest na realizację inwestycji, a jaka na spłatę zadłużenia.

W latach 2007-2009 poziom wolnych środków, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych gminach w kraju, miał tendencję spadkową. Jedynie w gminach wiejskich województwa podkarpackiego wystąpił w 2009 roku wzrost wolnej kwoty. Można ponadto zauważyć, że gminy wiejskie charakteryzowały się potencjałem inwestycyjnym niższym od pozostałych typów gmin. Należy także podkreślić, że gminy Podkarpacia miały niższą zdolność do realizacji inwestycji od pozostałych gmin w kraju (tab. 1). Analiza relacji wydatków inwestycyjnych gmin do wolnej kwoty wskazuje, jaką część tych wydatków gmina pokrywała z przychodów. Przyjmuje się, że gdy relacja ta oscyluje wokół 100%, wówczas plan inwestycyjny jednostki został dostosowany do jej możliwości finansowych.

**Tabela 1. Wolna kwota netto w relacji do dochodów ogółem gmin wiejskich województwa podkarpackiego na tle kraju**  
*Table 1. The free resources in relation to the income of rural communities in Podkarpackie province and Poland*

Lata/ Years	Wolna kwota netto/Free resources [%]			
	gminy województwa podkarpackiego/ communities in Podkarpackie province		gminy Polski/ communities in Poland	
	ogółem*/ total	wiejskie/ rural	ogółem*/ total	wiejskie/ rural
2007	17,5	16,9	21,2	19,7
2008	17,2	16,2	18,9	19,3
2009	14,7	17,8	14,7	18,1

\*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/gminas with cities with powiat status

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS

Source: own study based on Bank Danych Regionalnych GUS

W związku ze zmniejszaniem się możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych, gminy w coraz większym stopniu sięgały do zwrotnych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych. Świadczył o tym wzrost wskaźnika wydatków inwestycyjnych do wolnej kwoty, obserwowany w latach 2007-2009 we wszystkich badanych gminach. Najwyższy poziom wskaźnika wystąpił w 2009 roku (tab. 2).

Analizując możliwości finansowania inwestycji należy poddać ocenie strukturę dochodów gmin. Przyjmuje się, że wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych wpływa na rozwój gmin, umożliwiając sporządzanie realnych wieloletnich planów finansowych oraz dostosowanych do nich planów inwestycyjnych, a także zwiększając dostęp gmin do zewnętrznych źródeł finansowania.

Gminy Podkarpacia, a szczególnie gminy wiejskie, charakteryzowały się niekorzystną strukturą dochodów budżetowych (tab. 3). Badane gminy na tle pozostałych typów gmin w województwie podkarpackim oraz gmin wiejskich w kraju miały znacznie niższe dochody własne. W latach 2007-2008 gminy wiejskie Podkarpacia charakteryzowały się również niższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych. Natomiast w 2009 roku udział wydatków inwestycyjnych znacznie wzrósł, co wiązało się z nieznacznym wzrostem w tym okresie wolnej kwoty, ale przede wszystkim znaczącym udziałem w finansowaniu inwestycji zwrotnych środków.

**Tabela 2. Wydatki inwestycyjne w relacji do wolnej kwoty netto gmin wiejskich województwa podkarpackiego na tle kraju**

*Table 2. The investment expenses in relation to the free resources of rural communities in Podkarpackie province and Poland*

Lata/ Years	Wydatki inwestycyjne [%]/Investment expenses [%]			
	gminy województwa podkarpackiego/communities in Podkarpackie province		gminy Polski/communities in Poland	
	ogółem*/total	wiejskie/rural	ogółem*/total	wiejskie/rural
2007	95,6	85,7	92	94,6
2008	101,3	103,5	112	103,3
2009	149,6	133,1	164,2	135,2

\*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/gminas with cities with powiat status

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

**Tabela 3. Dochody własne a wydatki inwestycyjne gmin**

*Table 3. Own income and investment expenses*

Lata/ Years	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem [%]/Own income in relation to the total income [%]				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem [%]/Investment expenses in relation to the total expenses [%]			
	województwo podkarpackie		Polska/Poland		województwo podkarpackie		Polska/Poland	
	gminy/gminas							
	ogółem*/total	wiejskie/rural	ogółem*/total	wiejskie/rural	ogółem*/total	wiejskie/rural	ogółem*/total	wiejskie/rural
2007	37,6	26,6	55,2	37,1	16,9	14,9	19,8	18,9
2008	41,9	29,4	58,2	39,3	17,5	16,7	20,8	19,9
2009	38,3	27,5	54,9	36,8	20,6	22,4	22,1	23

\*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu/gminas with cities with powiat status

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

## Podsumowanie

Spośród narzędzi oddziaływania samorządów na gospodarkę w skali lokalnej istotną rolę odgrywają inwestycje gminne w dziedzinie infrastruktury technicznej i społecznej, które podnosząc stan zagospodarowania gminy, są źródłem korzyści dla przedsiębiorców. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest warunkiem niezbędnym wzrostu bazy ekonomicznej oraz czynnikiem przyciągającym nowych inwestorów.

Ze względu na ograniczone dochody budżetowe oraz wysokie wydatki bieżące samorządy zmuszone są do realizacji kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych sięgać do zwrotnych źródeł finansowania.

W latach 2007-2009 gminy wiejskie Podkarpacia charakteryzowały się potencjałem inwestycyjnym niższym niż pozostałe typy podkarpackich gmin. Należy także podkreślić, że gminy Podkarpacia miały niższą zdolność do realizacji inwestycji od pozostałych gmin w kraju. W związku ze zmniejszaniem się możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych, badane gminy w coraz większym stopniu sięgały do zwrotnych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych.

Gminy wiejskie Podkarpacia charakteryzowały się niekorzystną strukturą dochodów budżetowych. Badane gminy na tle pozostałych typów gmin w województwie podkarpackim oraz gmin wiejskich w kraju miały znacznie niższe dochody własne, charakteryzowały się również niższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych.

### Literatura

- Bank Danych Regionalnych 2007-2009: GUS, [www.stat.gov.pl].
- Filipiak B.** 2002: Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy. WNUS, Szczecin, 190-214.
- Jastrzębska M.** 2008: Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005. [W:] Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego (red. S. Kańduła). Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 242-243.
- Kosek-Wojnar M.** 2007: Dług lokalny w teorii i praktyce. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 33-35, 64-67.
- Markowska-Bzducha E.** 2009: Potencjał inwestycyjny gmin podregionu radomskiego a ich wydatki majątkowe. [W:] Finanse lokalne (red. L. Patrzalek). Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 147.
- Parysek J.** 1995: Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym. [W:] Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej. PWN, Warszawa, 37.
- Rudzka-Lorentz C., Sierak J.** 2005: Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego. [W:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym (red. A. Zalewski). SGH, Warszawa, 169.
- Szewczuk A.** 2002: Finanse samorządowe – rozwój lokalny – nowe wyzwania. [W:] Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego (red. S. Dolata). Opole, 54-55.
- Sztando A.** 1999: Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych, *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 99-100.
- Ziółkowski M., Goleń M.** 2003: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym. [W:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy (red. H. Sochacka-Krysiak). SGH, Warszawa, 49-51.

### Summary

*Municipal investments influence on local development. The realization of investments is associated with financial potential of a community. Rural communities of the Podkarpackie region have a lower capacity to realize investments than other Polish communities. The realization investments was lower than in other Polish communities. Rural communities of the Podkarpackie region characterized by a worse financial standing than other Polish communes.*

#### Adres do korespondencji:

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