Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 46, nr 1

Jolanta Zawora
Uniwersytet Rzeszowski

Ocena zdolności inwestycyjnej gmin Podkarpacia na tle kraju – ujęcie finansowe

Streszczenie: *Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. W opracowaniu dokonano oceny zdolności inwestycyjnej samorządów gminnych w ujęciu finansowym. Analizie poddano możliwości finansowania inwestycji oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej gmin województwa podkarpackiego na tle pozostałych polskich gmin. Ponadto zwrócono uwagę na rolę inwestycji w rozwoju lokalnym, scharakteryzowano również czynniki warunkujące możliwości finansowania przez samorząd gminny działalności inwestycyjnej.*

Słowa kluczowe: *zdolność inwestycyjna gmin, potencjał inwestycyjny, inwestycje gminne*

1. Wprowadzenie

Dla gospodarczego i społecznego rozwoju w skali lokalnej niezbędne są inwestycje infrastrukturalne realizowane przez gminy. Inwestycje komunalne w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej mają często charakter długookresowy i są przedsięwzięciami kapitałochłonnymi. Ich realizacja wymaga zapewnienia źródeł finansowania w dłuższym horyzoncie czasowym. Jednym z podstawowych problemów samorządów lokalnych jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do potrzeb inwestycyjnych. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami

o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. Czynniki te są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują.

Celem artykułu jest ocena zdolności inwestycyjnej gmin dokonana w ujęciu finansowym. W opracowaniu zwrócono uwagę na rolę inwestycji w rozwoju lokalnym, scharakteryzowano również czynniki warunkujące możliwości finansowania przez samorząd gminny działalności inwestycyjnej. Analizą objęto gminy województwa podkarpackiego, charakteryzując ich możliwości finansowania inwestycji, a także zakres realizowanej działalności inwestycyjnej, na tle pozostałych polskich gmin. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2008-2011. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Do oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin wykorzystano wskaźniki:

- wolnej kwoty w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem,
- udziału dochodów własnych w dochodach ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wolnej kwocie,
- udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

2. Znaczenie inwestycji gminnych i uwarunkowania ich realizacji

Jednym z głównych celów działalności władz lokalnych powinno być kreowanie i stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki. Inwestycje komunalne stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej przez zwiększenie liczby i poprawę jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, stworzenie możliwości lokalizacji nowym podmiotom gospodarczym oraz zamieszkania nowym mieszkańcom. Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego znacznie odbiega od inwestycji podmiotów gospodarczych, jest bowiem prowadzona w celu poprawy bytu społeczności lokalnej i zaspokajania jej potrzeb, powinna gwarantować długotrwały rozwój jednostki przez aktywizację gospodarczą regionu[1].

[1] W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 35.

Systematyzując wydatki inwestycyjne gmin, wyodrębnić wśród nich można nakłady[2]:

– ponoszone w związku z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury technicznej (m.in. drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, komunikacja zbiorowa),

– ponoszone na rozwój i utrzymanie infrastruktury społecznej (m.in. szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, budownictwo mieszkaniowe),

– związane z ochroną i bezpieczeństwem publicznym (m.in. ochrona przeciwpożarowa i bezpieczeństwo sanitarne),

– dokonywane w sferze gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska.

Infrastruktura zajmuje bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Głównym celem rozwoju infrastruktury jest dostarczanie usług dla zaspokojenia potrzeb ludności i gospodarki. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych. Odpowiednio wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej warunkuje prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gospodarczy danego terenu. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne oraz gazowe jest jednym z mierników jego atrakcyjności inwestycyjnej, determinuje także stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Infrastruktura społeczna leży natomiast u podstaw kształtowania zasobów ludzkich i ich struktury[3].

Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej należą do przedsięwzięć kapitałochłonnych, wymagających zapewnienia źródeł finansowania w długim horyzoncie czasowym. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. Czynniki te są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. M. Zioło określa kompleksową zdolność inwestycyjną gminy jako umiejętność i możliwość podejmowania przez daną jednostkę skutecznych działań inwestycyjnych skierowanych na poprawę jakości funkcjonowania wspólnoty lokalnej oraz podnoszenie efektywności świadczenia usług komunalnych[4]. Zdolność inwestycyjna w ujęciu prawnym oznacza, że na podstawie obowiązujących uwarunkowań legislacyjnych gmina

---

[2] E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2004, s. 29.

[3] J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Wyd. SGH, Warszawa 2011, s. 21.

[4] M. Zioło, *Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji*, w: *Finanse publiczne,* red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 465.

wyposażona została w instrumenty umożliwiające jej skuteczne sterowanie procesem inwestycyjnym oraz realizację zadań inwestycyjnych. W tym rozumieniu gmina posiada autonomię w zakresie podejmowania decyzji o kierunkach realizowanej przez nią polityki inwestycyjnej, co jest możliwe dzięki posiadaniu zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych i zdolności sądowej. Pozwala to gminom zawierać umowy, realizować je oraz dochodzić swoich praw przed sądem. Zdolność gminy do realizacji inwestycji jest też ograniczona przepisami prawa, m.in. w zakresie celowości wydatkowania środków, wyboru wykonawcy, wyboru podmiotu finansującego czy wysokości zaciąganych zobowiązań. Działalność inwestycyjna podejmowana przez gminy determinowana jest zakresem zadań powierzonych im do realizacji, uregulowanym prawnie. Uregulowania prawne determinują również zdolność inwestycyjną gmin w wymiarze ekonomicznym, m.in. przez kształtowanie systemu dochodów gmin regulacjami ustawowymi oraz prawne ograniczenia zadłużenia gminy.

Do uwarunkowań pozafinansowych zdolności inwestycyjnej samorządów należą także czynniki o charakterze organizacyjnym. Można wśród nich wymienić[5]:

– politykę władz samorządowych na rynkach finansowych i charakter dotychczasowej współpracy z instytucjami finansowymi,

– realizowaną przez władze samorządowe strategię rozwoju i związaną z nią liczbą i rodzaj planowanych zadań,

– przyjętą i realizowaną strategię finansowania działalności samorządu,

– doświadczenie i kompetencje zarządzających gminą i wykorzystanie współczesnych narzędzi zarządzania finansami.

Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o podjęciu realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach. Zdolność inwestycyjną w wymiarze ekonomicznym można wyrazić wielkością środków finansowych, jakie może ona przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych. Realizacja inwestycji komunalnych wymaga[6]:

– precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania,

– ustalenia środków koniecznych na poszczególnych etapach,

– zapewnienia w budżecie odpowiednich kwot na ich realizację,

– terminowego regulowania zobowiązań wynikających z wykonywania inwestycji.

O możliwościach finansowania lokalnych projektów inwestycyjnych oraz wyborze konkretnego źródła finansowania decyduje szereg czynników, wśród

---

[5] L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 74; M. Zioło, op. cit., s. 467; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008, s. 37.

[6] J. Sierak, R. Górniak, op. cit., s. 34.

nich można wymienić: wysokość niezbędnych do realizacji inwestycji środków, sytuację finansową gminy, dostępność obcych źródeł finansowania czy koszt pozyskania kapitału.

Z możliwością finansowania projektów inwestycyjnych ściśle wiąże się także problem samodzielności finansowej gmin. Zakres samodzielności finansowej rozpatrywać można w dwóch podstawowych płaszczyznach: dochodowej i wydatkowej[7]. Samodzielność dochodowa wiąże się z uprawnieniami organów lokalnych w zakresie oddziaływania na poziom i strukturę dochodów budżetowych. Z punktu widzenia kształtowania lokalnej polityki rozwoju bardzo ważna jest wielkość dochodów własnych jako najbardziej stabilnego i pozostającego w swobodnej dyspozycji gmin składnika budżetu, decydującego o odpowiednim poziomie niezależności finansowej gmin. Tworzenie stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych zwiększa zdolność finansowania inwestycji z wewnętrznych źródeł, ma też przełożenie na możliwość zadłużania się, co często decyduje o aktywności inwestycyjnej gmin. Oprócz wielkości dochodów, jakimi może dysponować samorząd, istotna jest również swoboda w dysponowaniu nimi, co wiąże się z zakresem samodzielności wydatkowej, określającym niezależność w podejmowaniu decyzji o poziomie i strukturze dokonywanych wydatków.

Samodzielność finansowa może być rozpatrywana również w aspekcie wyboru źródła finansowania zwrotnego. Możliwość ustalania poziomu i struktury finansowania deficytu budżetowego, zwiększając zakres samodzielności finansowej samorządu gminnego, wpływa na możliwość i elastyczność finansowania zadań gminy. Szczególna rola przychodów zwrotnych związana jest z finansowaniem inwestycji, gdyż finansowanie tego rodzaju zadań z dochodów własnych czy transferowych z budżetu państwa jest utrudnione ze względu na to, że większość tych dochodów jest przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością samorządów. W dłuższym okresie o możliwościach inwestycyjnych samorządów gminnych przesądza jednak ich potencjał własny.

3. Ocena zdolności inwestycyjnej oraz zakresu realizowanych inwestycji gmin Podkarpacia na tle kraju

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych w literaturze przedmiotu określane są jako potencjał inwestycyjny[8]. Potencjał inwestycyjny samorządów

---

[7] J. Zawora, op. cit., s. 28.

[8] J. Łukomska-Szarek, *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 167, s. 197.

jest uzależniony od poziomu dochodów budżetowych, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Oceny potencjału inwestycyjnego dokonuje się na podstawie kategorii wolnej kwoty i jej relacji do dochodów ogółem gmin. Wolna kwota, obliczana jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a wydatkami bieżącymi, stanowi wolną kwotę brutto, natomiast jako różnica między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu, stanowi wolną kwotę netto. Kategoria wolnej kwoty informuje o zdolności gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych ze środków własnych i/lub ze zwrotnych źródeł finansowania uzyskanych poprzez zaciąganie pożyczek i kredytów czy też emisję dłużnych papierów wartościowych. Wolne środki określają bowiem, jaka część dochodów budżetowych może zostać wykorzystana na sfinansowanie zadań inwestycyjnych bądź na spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek. Jest kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Tabela 1. Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	18,9	21,2	17,7	17,2	20,9	21,3	19,7	20,6
2009	16,3	19,4	17,8	18,7	16,7	15,4	17,2	19,3
2010	18,1	17,2	18,4	18,6	17,5	16,8	17,4	19,3
2011	20,6	22,9	19,6	18,8	18,9	17,5	19,9	21,2

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [20.03.2013 r.].

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008-2011, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Zauważalną tendencją jest spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 r., szczególnie dotknął on gminy miejskie (zob. tab. 1).

Odnotowanym spadkom potencjału inwestycyjnego towarzyszyło obniżanie się udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin (zob. tab. 2). Analizując udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia, można zauważyć, że jego średni poziom odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju. Dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w analizowanym okresie spadał. Trend spadkowy wskaźnika można zauważyć

także w gminach Podkarpacia, najsilniejszy był w gminach miejskich. Najniższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie, szczególnie niskimi – gminy Podkarpacia. Dochody własne decydują o stopniu samodzielności finansowej samorządów, a ich spadek niekorzystnie wpływa na planowanie i realizację działalności inwestycyjnej. Okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 r. (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 produkt krajowy brutto wzrósł odpowiednio: o 3,9% i 4,3% (w 2012 r. nastąpiło jednak dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2%)[9].

Tabela 2. Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	41,9	57,4	37,6	29,4	58,2	68,5	51,0	39,3
2009	38,3	52,9	34,7	27,5	54,9	65,1	48,0	36,8
2010	34,7	46,3	32,5	25,7	52,7	62,5	46,5	35,9
2011	37,3	47,9	34,2	28,7	53,1	62,2	47,4	37,1

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [10.03.2013 r.].

W analizie potencjału inwestycyjnego gmin przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego. Wynik operacyjny stanowi bowiem różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Wynik operacyjny informuje o tym, ile samorządowi pozostało dochodów, o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydatków o takim samym charakterze. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza więc, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Stąd wzrost wartości nadwyżki operacyjnej wskazuje na możliwości realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminę. Osiąganie nadwyżki operacyjnej oznacza posiadanie środków finansowych, które gmina może przeznaczyć na rozwój bez naruszania jej majątku oraz zadłużania się. Sytuacja przeciwna – gdy dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących – oznacza deficyt operacyjny, co świadczy o tym, że gmina w celu sfinansowania wydatków bieżących musi sięgać po dochody, które są realizowane incydentalnie (np. dochody ze sprzedaży majątku) lub zaciągać

[9] Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl [17.03.2013 r.].

zobowiązania na sfinansowanie tych wydatków[10]. Jeżeli deficyt operacyjny utrzymuje się przez dłuższy czas, świadczy to o trudnej sytuacji finansowej gminy, która może być spowodowana nadmiernym zadłużeniem (wraz z kosztami jego obsługi), przy relatywnie niższym wzroście dochodów bieżących i zbyt wysokim poziomie wydatków bieżących. Należy ponadto zaznaczyć, że nadwyżka operacyjna, jako syntetyczny miernik oceny potencjału inwestycyjnego, służy także instytucjom bankowym i ratingowym w celu oceny zdolności kredytowej gmin. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 r. będzie określany indywidualnie dla każdej jednostki. Do jego opracowania będą brane pod uwagę dane finansowe od 2011 r. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie będą mogły zwiększać zadłużenia. Poziom nadwyżki wpływa więc na wielkość zadłużenia jednostki samorządowej, a często tym samym na możliwość realizacji inwestycji, także współfinansowanych ze środków unijnych, w których wymagany jest wkład własny. Do oceny możliwości finansowania inwestycji przez samorząd gminny wykorzystano relację nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem, która określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. Wyższa wartość wskaźnika wskazuje na większą zdolność inwestycyjną lub możliwość zwiększenia wydatków bieżących.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego			Gminy Polski		
	miejskie	miejsko--wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko--wiejskie	wiejskie
2008	8,2	10,8	10,5	10,5	10,9	12,8
2009	4,4	8,6	8,8	5,3	8,3	10,8
2010	2,5	4,0	5,6	3,8	4,9	7,4
2011	4,3	5,9	6,5	5,1	6,0	7,2

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [20.03.2013 r.].

W analizowanym okresie wynik operacyjny w zdecydowanej większości gmin województwa podkarpackiego przyjmował wartość dodatnią, przy czym średnia wartość nadwyżki (udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem) dla gmin badanego regionu znacznie zmniejszyła się w latach 2008-2011, co

[10] P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota" 2004, nr 16, s. 24-25.

oznacza, że gminy mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe (zob. tab. 3). Porównując wskaźniki nadwyżki operacyjnej w gminach Podkarpacia i kraju, można zauważyć podobne tendencje zmian w badanym okresie, mianowicie: znaczny spadek wskaźnika, szczególnie widoczny w 2010 r.

Mimo to udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w badanym okresie wzrastał (zob. tab. 4). Można też zauważyć, że udział ten w podkarpackich gminach pozostawał na zbliżonym poziomie do średniego w kraju.

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wydatków ogółem (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	17,5	18,2	17,5	16,7	20,8	21,5	19,6	19,9
2009	20,6	18,3	21,1	22,4	22,1	21,7	21,9	23
2010	23,8	20,1	26,5	25,6	23,4	21,9	23,8	26,3
2011	23,5	26,3	22,2	21,5	21,5	20,2	21,9	23,8

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [18.03.2013 r.].

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wolnej kwoty netto (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	92,3	84,9	99,6	97,2	101,6	103,8	100,6	97.1
2009	135,5	102,9	124,6	126,4	144,8	157,1	138,6	126,7
2010	144,3	123,6	162,5	152,0	146,4	142,5	150,7	150,9
2011	121,4	123,3	119,5	120,3	120,9	124,3	116,7	117,9

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [18.03.2013 r.].

Biorąc pod uwagę poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot w badanych gminach, można zauważyć, że przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji (zob. tab. 5). Jedynie w 2008 r. stosunek wydatków inwestycyjnych do wartości wolnej kwoty oscyluje wokół wartości 100%, co oznacza, że plan inwestycyjny gmin był dopasowany do ich zdolności finansowych. W latach 2009-2010 wydatki inwestycyjne znacznie przewyższały wartość wolnych środków, co oznacza, że gminy w związku

Tabela 6. Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin* długiem (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego			Gminy Polski		
	miejskie	miejsko--wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko--wiejskie	wiejskie
2008	23,5	16,8	12,2	24,4	18,7	13,8
2009	30,9	20,3	16,4	33,3	23,9	17,2
2010	30,0	30,4	25,3	33,5	32,7	26,9
2011	35,3	34,7	29,3	37,4	37,1	30,6

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [20.03.2013 r.].

z niższymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych, sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania.

Z utrzymującym się wysokim poziomem realizacji inwestycji w gminach, wiązał się wzrost ich zadłużenia (zob. tab. 6). Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia wystąpił w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, najwyższy był w 2010 r.

4. Podsumowanie

Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest szeregiem czynników, w tym przede wszystkim o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym. Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o podjęciu realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach. Zdolność inwestycyjną w wymiarze ekonomicznym można wyrazić wielkością środków finansowych, jakie może ona przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych.

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008-2011, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Zauważalną tendencją jest spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 r., szczególnie dotknął on gminy miejskie.

Odnotowanym spadkom potencjału inwestycyjnego towarzyszyło obniżanie się udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin. W gminach Podkarpacia średni jego poziom odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju. Okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 r.

Średnia wartość nadwyżki operacyjnej w gminach badanego regionu znacznie zmniejszyła się w latach 2008-2011, co oznacza, że jednostki te mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe. Porównując wskaźniki nadwyżki operacyjnej w gminach Podkarpacia i kraju, można zauważyć podobne tendencje zmian w badanym okresie, mianowicie: znaczny spadek wskaźnika, szczególnie widoczny w 2010 r. Mimo to udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w badanym okresie wzrastał. Wysoki poziom realizacji inwestycji wiązał się ze wzrostem zadłużenia samorządów gminnych, co miało po części związek z prefinansowaniem projektów inwestycyjnych ze środków unijnych.

Literatura

Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego,* Difin, Warszawa 2008.

Łukomska-Szarek J., *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 167.

Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.

Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Wyd. SGH, Warszawa 2011.

Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota" 2004, nr 16.

Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008.

Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2004.

Zioło M., *Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Evaluation of the Investment Capacity of the Subcarpathian's Municipalities in Comparison With the Rest of the Country – Financial Aspect

Abstract. *The investment activity of municipalities is determined by the financial environment and non-financial aspects, including in particular, legal and organizational factors. Financial circumstances of the realization of investments have a great value. In 2008-2010 the investment potential of surveyed municipalities remained stable. The decrease in investment capabilities of the municipalities took place in 2009-2010. In the period of time analyzed by the study, an increase in investment was observed, which was connected with the increase in debt of local governments.*

Keywords: *investment capacity of municipalities, investment potential, municipal investments*