

Jolanta Zawora¹, Paweł Zawora²

Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii

¹ e-mail: jolazawora@gmail.com

² e-mail: paweuq@gmail.com

Możliwości finansowania działalności inwestycyjnej przez gminy województwa podkarpackiego

Kody JEL: H71, H76

Słowa kluczowe: inwestycje, gminy, finansowanie, wskaźniki

Streszczenie. Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania inwestycji przez samorządy gminne województwa podkarpackiego, a także ukazanie ich sytuacji na tle pozostałych polskich gmin. Zakres czasowy analizy objął lata 2012–2014. W opracowaniu, poza zastosowaniem analizy wskaźnikowej, oparto się na wielowymiarowej analizie porównawczej, wykorzystując w ocenie gmin miernik syntetyczny. Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała znacząco gmin według typów, wskazując jednak na najlepszą sytuację gmin miejskich. Do gmin o najniższych możliwościach rozwojowych należały przede wszystkim gminy wiejskie. Charakteryzowała je niska samodzielność finansowa oraz niewielka zdolność do finansowania inwestycji, zarówno ze środków własnych, jak również źródeł zewnętrznych.

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej. Inwestycje komunalne tworzą warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Rozwój gminy wyraża się zatem przez: wzrost majątku komunalnego, poziomu świadczonych usług, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych

i zamieszkania nowych mieszkańców. 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 podatkowych (Sierak, Górniak, 2011, s. 25).

Należy podkreślić, że zdolności inwestycyjne JST pozostają w ścisłej korelacji z ich kondycją finansową i stanem finansów lokalnych. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. O rozmiarach działalności inwestycyjnej decydują ponadto koszty realizacji bieżących zadań, a także dostępność zewnętrznych źródeł finansowania. 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. Przyczyna trudności finansowych tkwi w niekorzystnym dla JST podziale zasobów publicznych pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządów, a w konsekwencji w źle skonstruowanym systemie dochodów JST oraz w zbyt dużej liczbie zadań, które wykonuje samorząd terytorialny (Gonet, 2013, s. 125). Wszelkie niekorzystne zjawiska, które można zaobserwować w ostatnich latach w polskim systemie finansów lokalnych, w tym ograniczanie samodzielności finansowej JST, nakładanie na samorząd terytorialny dodatkowych zadań bez adekwatnych rekompensat finansowych czy wprowadzenie nowych, restrykcyjnych limitów zadłużenia, wpływają na zdolności inwestycyjne samorządu terytorialnego i mogą w istotny sposób je ograniczać.

Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania inwestycji przez samorządy gminne województwa podkarpackiego, a także ukazanie ich sytuacji na tle pozostałych polskich gmin. Ocena możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin jest procesem złożonym i trudno jej dokonać na podstawie jednej mierzalnej cechy. Zdolność inwestycyjna gminy uzależniona jest od wielu czynników, dlatego w opracowaniu, poza zastosowaniem analizy wskaźnikowej, oparto się na wielowymiarowej analizie porównawczej, wykorzystując w ocenie gmin miernik syntetyczny. Miernik agreguje informacje finansowe i pozwala na kwantyfikację złożonego zjawiska za pomocą jednej wartości liczbowej, która syntezuje cechy cząstkowe oraz ułatwia wszelkie porównania. W opracowaniu ocenę tę przeprowadzono przy wykorzystaniu metody TOPSIS, umożliwiającej syntetyczną ocenę wielowymiarowego zjawiska opisywanego przez wiele cech (wskaźników finansowych)¹. Podstawowe założenia metody TOPSIS opierają się na identyfikacji najlepszego rozwiązania spośród skończonego zbioru obiektów. W literaturze

¹ Metoda ta, umożliwiająca syntetyczną (agregatową) ocenę gmin, znalazła zastosowanie w analizach finansowych jednostek samorządu terytorialnego (Bieniasz, Gołaś, Łuczak, 2010; Wiśniewski, 2011; Galiński, 2014).

polskiej metoda TOPSIS jest zaliczana do podstawowych metod wzorcowych porządkowania liniowego obiektów wielocechowych (Wysocki, 2010). Idea metody TOPSIS polega na określeniu odległości rozpatrywanych obiektów od rozwiązania idealnego i anty-idealnego. Końcowym rezultatem analizy jest wskaźnik syntetyczny tworzący ranking badanych obiektów.

Badaniami objęto 160 gmin województwa podkarpackiego, przy uwzględnieniu ich podziału na gminy: miejskie (16 gmin łącznie z miastami na prawach powiatu), wiejskie (109 gmin) i miejsko-wiejskie (35 gmin). Zakres czasowy analizy objął lata 2012–2014. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS.

1. Czynniki wyboru źródeł finansowania zadań gminy

Zadaniem samorządów gminnych jest dbanie o zaspokajanie bieżących potrzeb mieszkańców oraz tworzenie właściwych warunków do rozwoju. Samorządy gminne dysponują środkami finansowymi na zadania bieżące, do których zaliczamy m.in. prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących już obiektów, wypłatę wynagrodzeń czy wydatki operacyjne. Druga grupa wydatków – inwestycyjnych – służy rozwojowi danej jednostki i skupia się na zakupie bądź wytworzeniu środków trwałych, potrzebnych gminie do wykonywania zadań (Łukomska-Szarek, 2015). 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 wszystkim: 1) daniny publiczne (podatki i opłaty); 2) opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST; 3) dochody z majątku samorządowego; 4) dochody z działalności gospodarczej samorządu; 5) dochody kapitałowe (Kornberger-Sokołowska, 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 charakterze:

- bezzwrotnym (dotacje, subwencje czy też środki pochodzące z Unii Europejskiej),
- zwrotnym (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe – obligacje komunalne) (Rosa, 2011).

Osiągnięcie celów jednostek samorządu terytorialnego, a więc realizacja całości 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 finansowanie (Surówka, 2013, s. 148).

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

- 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 (Zioło, 2011).

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

- kryterium finansowe,
- kryterium pozafinansowe (społeczne, polityczne, formalnoprawne i organizacyjne) (Rosa, 2011).

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 czynnikiem jest także elastyczność instrumentu dłużnego i możliwość dostosowania go do specyfiki realizowanych zadań. Ponadto wśród tej grupy czynników należy wymienić: dostępność kapitału, szybkość jego pozyskania, okres zwrotu i wymagane zabezpieczenie, 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 prowadzą 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 zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za pozyskiwanie i obsługę zadłużenia.

2. Mierniki oceny możliwości inwestycyjnych 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 inwestycyjnej (Dylewski, 2010). Na zdolność finansowania inwestycji gminnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł) wpływa wysokość wolnych środków, czyli części dochodów, która pozostaje po sfinansowaniu wydatków bieżących (które zasadniczo mają charakter obligatoryjny).

Na poziom realizowanych przez samorzady inwestycji ma także wpływ poziom ich samodzielności finansowej. Biorąc pod uwagę ograniczenia samodzielności finansowej (zarówno dochodowej, jak i wydatkowej), można stwierdzić, że samodzielność JST przejawia się przede wszystkim w zakresie finansowania i realizacji działalności rozwojowej, w tym szczególnie zadań inwestycyjnych (Zawora, 2014). Środki przeznaczone na inwestycje są to bowiem wydatki, o których poniesieniu decydują same jednostki samorządowe. Poziom realizacji tych zadań jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Wskazuje się przy tym głównie na rolę dochodów własnych, bowiem ich wysoki udział w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych, dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 93).

Na możliwości rozwojowe jednostek samorządowych – obok dochodów własnych – wskazuje także wielkość wydatków inwestycyjnych (Sobczyk, 2010). Wydatki inwestycyjne są głównym składnikiem wydatków majątkowych. Kategoria wydatków majątkowych obejmuje wszystko to, co służy powiększaniu majątku jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych 2009 r. (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.) wydatki majątkowe obejmują: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem odzwierciedla aktywność inwestycyjną gminy.

W analizie zdolności do finansowania inwestycji gminnych przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego, który stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Poglębieniem 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 własnymi. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia (Ministerstwo Finansów, 2015).

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku jest określany indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie mogą

zwiększać zadłużenia². Nowy wskaźnik stanowi podstawę określenia wartości granicznej, jaką samorzady będą mogły przeznaczyć na obsługę zadłużenia. Do końca 2013 roku obowiązywały dwa jednakowe dla wszystkich jednostek wskaźniki, wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, ograniczające poziom zadłużenia, tj. 15-procentowy limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169) oraz 60-procentowy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170).

W konsekwencji ocenę możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin przeprowadzono na podstawie następujących wskaźników częściowych:

- dochody własne w relacji do dochodów ogółem (W1),
- nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem (W2),
- wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem (W3),
- wolne środki w relacji do dochodów ogółem (W4),
- suma nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w relacji do wydatków majątkowych (W5),
- obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (W6).

3. Wskaźniki oceny zdolności do finansowania inwestycji gminnych w województwie podkarpackim na tle gmin w Polsce

Analiza kształtowania się wskaźników częściowych, składających się na ocenę możliwości inwestycyjnych gmin, pozwala wskazać na gorszą (w relacji do gmin w Polsce) sytuację finansową podkarpackich gmin (tab. 1).

Gminy Podkarpacia cechowały się niższą samodzielnością finansową, na co wskazują relatywnie niższe od średniej dla kraju wskaźniki udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Największy dystans wobec pozostałych polskich gmin można zauważyć w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Samodzielność finansowa wszystkich badanych gmin w analizowanym okresie nieznacznie wzrosła. Mniejszy dystans gmin Podkarpacia do gmin w całej Polsce widoczny był w zakresie zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej. Najmniej od średniej krajowej odbiegały wskaźniki nadwyżki operacyjnej gmin miejsko-wiejskich, najwięcej – gmin wiejskich. Natomiast gminy

² Od 2014 r. ma zastosowanie art. 243 obowiązującej ustawy finansach publicznych, 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. Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

miejskie (zarówno Podkarpacia, jak i całej Polski) charakteryzowały się najniższym wskaźnikiem. We wszystkich typach gmin nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem w badanym okresie nieznacznie wzrosła.

Tabela 1. Wskaźniki oceny możliwości finansowania inwestycji gminnych w województwie podkarpackim na tle gmin w Polsce w latach 2012–2014 (%)

Wskaźniki	2012		2013		2014	
	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska
Gminy miejskie						
W1	51,6	57,1	51,4	58,1	53,3	59,2
W2	4,5	5,0	5,6	6,3	6,7	7,2
W3	17,6	18,8	17,7	17,4	18,6	18,9
W4	15,8	16,5	18,7	17,6	18,5	18,6
W5	96,5	92,2	116,5	150,1	106,1	106,4
W6	8,0	8,0	8,1	8,7	4,1	5,4
Gminy wiejskie						
W1	29,0	35,2	30,4	36,8	32,5	38,5
W2	6,6	8,6	8,1	9,8	7,9	9,4
W3	14,0	17,2	15,6	16,3	17,9	18,1
W4	15,6	19,2	16,1	18,7	18,0	18,7
W5	147,1	153,0	122,5	162,9	114,4	112,6
W6	9,2	9,2	8,7	8,9	5,7	5,8
Gminy miejsko-wiejskie						
W1	32,9	43,7	34,8	45,6	36,4	46,5
W2	6,5	6,9	8,1	8,3	8,2	8,0
W3	16,9	16,8	17,2	15,3	17,1	17,0
W4	16,7	17,7	17,5	16,5	18,2	17,2
W5	188,5	131,2	150,8	152,3	115,3	105,4
W6	9,3	9,4	9,5	9,7	5,5	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Niewielkie różnice pomiędzy gminami Podkarpacia a pozostałymi gminami w kraju można natomiast zauważyć w kształtowaniu się wskaźnika udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Najbardziej od średniej krajowej odbiegały wskaźniki gmin wiejskich, natomiast gminy miejsko-wiejskie cechował wyższy w relacji do gmin w kraju poziom wskaźnika. Aktywność inwestycyjna wszystkich badanych gmin utrzymywała się w latach 2012–2014 na podobnym poziomie, przy niewielkim spadku wydatków majątkowych w 2013 roku. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, wyrażoną udziałem wolnej kwoty w dochodach budżetowych, można także zauważyć, że najniższe możliwości finansowania inwestycji z dochodów budżetowych (niższe od średniej krajowej) posiadały gminy wiejskie. Poziom wskaźnika w gminach miejskich i miejsko-wiejskich był natomiast zbliżony lub nieznacznie wyższy

od średniego w kraju. Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w gminach miejskich.

Wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin kosztami zadłużenia były w gminach Podkarpacia bardzo zbliżone do poziomu wskaźnika w pozostałych polskich gminach, chociaż nieznacznie niższe, co wynika z niższego niż średnio w kraju zadłużenia podkarpackich gmin.

4. Syntetyczna ocena możliwości finansowania inwestycji przez gminy województwa podkarpackiego

W opracowaniu, poza analizą wskaźnikową, wykorzystano metodę TOPSIS, umożliwiającą syntetyczną ocenę wielowymiarowego zjawiska opisywanego przez wiele cech (wskaźników finansowych). Metoda TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) to metoda wielokryterialnego wspomaganie decyzji. Punktem wyjścia do pozyskania rozwiązań decyzyjnych jest zbudowanie macierzy decyzyjnej. W procesie decyzyjnym rozpatrywany jest m-elementowy zbiór obiektów (gmin) przy użyciu n-cech (wskaźników). Tworzy to macierz danych wartości osiąganych przez obiekty w każdej z cech. Dodatkowo określa się arbitralnie wagi przypisane kolejnym cechom oraz rodzaj cech (stymulanta lub destymulanta). Procedura obliczeniowa obejmuje obliczenie wartości odległości każdej z rozpatrywanych alternatyw od rozwiązania idealnego oraz rozwiązania anty-idealnego oraz uszeregowanie przypadków w kolejności od największej do najmniejszej bliskości do rozwiązania idealnego.

Procedurę obliczeniową rozpoczęto od ustalenia zestawu cech diagnostycznych, które charakteryzują badaną problematykę. W kolejnym etapie analizy taksonomicznej dokonano oceny zbioru zmiennych przy wykorzystaniu metod statystycznych – współczynnika zmienności oraz współczynnika korelacji. Jako kryteria przyjęto: współczynnik zmienności powyżej 10% i współczynnik korelacji nie większy niż 0,75. Kryterium dotyczące współczynnika zmienności zostało spełnione w przypadku każdej zmiennej. Kierując się otrzymanymi wartościami wskaźników korelacji (przekroczenie poziomu 0,75 w przypadku wskaźnika W2 i W3), odrzucono wskaźnik W3 i w dalszej analizie uwzględniono pięć cech. Procedurę obliczeniową przeprowadzono w dwóch etapach. W pierwszym etapie dokonano analizy, uwzględniając podział na typy gmin (miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie), w drugim – wyznaczono wartości miernika syntetycznego dla całej zbiorowości gmin Podkarpacia. Miernik syntetyczny wyznaczono na podstawie średnich arytmetycznych wymienionych wskaźników cząstkowych w latach 2012, 2013 i 2014.

Wyznaczone wartości miernika syntetycznego, określone oddzielnie dla gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, posłużyły do wyodrębnienia czterech klas typologicznych gmin. W tabeli 2 zaprezentowano skalę typologiczną, według której wyodrębniono klasy gmin o różnym poziomie możliwości finansowania inwestycji.

Tabela 2. Klasyfikacja gmin Podkarpacia według wartości syntetycznego miernika możliwości finansowania inwestycji

Numer klasy	Poziom	Graniczne wartości miernika syntetycznego dla gmin		
		miejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
I	niski	poniżej 0,34	poniżej 0,29	poniżej 0,31
II	średni	0,34–0,46	0,29–0,37	0,31–0,39
III	wysoki	0,46–0,58	0,37–0,46	0,40–0,48
IV	bardzo wysoki	powyżej 0,58	powyżej 0,46	powyżej 0,48

Źródło: opracowanie własne.

Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała znacząco gmin według typów, wskazując nieznacznie na najlepszą sytuację gmin miejskich, w których średnia wartość wskaźnika była najwyższa (wyniosła 0,46, przy 0,40 w gminach miejsko-wiejskich i 0,37 w gminach wiejskich). Poziom miernika był mocniej zróżnicowany w obrębie poszczególnych typów gmin, na co wskazuje duża rozpiętość jego wartości. W gminach miejskich wartości miernika mieściły się w przedziale od 0,25 do 0,70 (tab. 3). Współczynnik zmienności miernika (26%) wskazuje na średnie zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych gmin miejskich. Wysoka wartość miernika wiązała się przede wszystkim ze znacząco wyższym niż w pozostałych typach gmin udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (52%, przy poziomie wskaźnika w gminach wiejskich – ok. 30%), a także wyższymi wolnymi środkami budżetowymi, które mogły być przeznaczone na inwestycje, przy najniższym obciążeniu dochodów gmin obsługą zadłużenia. Szczególnie gminy w klasie IV wyróżniały się wysokim poziomem samodzielności finansowej (dochody własne w relacji do dochodów ogółem wyniosły ok. 60%), wysokim udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (12%), wysokim wskaźnikiem wolnych środków (ok. 20%), przy braku kosztów związanych z obsługą zadłużenia. W tej grupie gmin miejskich znalazły się Mielec i Jasło.

Wartości miernika syntetycznego w gminach wiejskich mieściły się w przedziale od 0,15 do 0,60. Współczynnik zmienności miernika (23%) wskazuje na średnie zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych wśród gmin wiejskich. Przeciętny poziom miernika (0,37) był najniższy z poszczególnych typów gmin. Niższe możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach wiejskich wynikały przede wszystkim z niskiej samodzielności finansowej (średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 31%) oraz relatywnie niższej wartości wolnych środków budżetowych, co przekładało się na niższą aktywność inwestycyjną. W I klasie gmin, o niskiej zdolności inwestycyjnej, znalazło się 17 gmin. Wśród nich najmniejszymi możliwościami rozwojowymi charakteryzowały się: Krzywca, Harasiuki i Czarna (o poziomie miernika syntetycznego poniżej 0,20). Gminy te posiadały bardzo niskie wskaźniki dochodów własnych (ok. 20%), wypracowały bardzo niską nadwyżkę operacyjną (2% w relacji do dochodów),

niewielką część dochodów mogły przeznaczyć na wydatki inwestycyjne – ok. 5%), jednocześnie ponosiły wysokie koszty związane z zadłużeniem.

Wartość syntetycznego miernika dla gmin miejsko-wiejskich wynosiła 0,40 (zawierając się w przedziale od 0,24 do 0,56). Gminy miejsko-wiejskie charakteryzowały się niższym niż w gminach miejskich wskaźnikiem dochodów własnych oraz wyższymi kosztami związanymi z obsługą zadłużenia. Wypracowały natomiast najwyższą, w relacji do pozostałych typów gmin, nadwyżkę operacyjną i posiadały najwyższy wskaźnik samofinansowania.

Tabela 3. Syntetyczny miernik możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin województwa podkarpackiego w latach 2012–2014

Wyszczególnienie	Klasa miernika syntetycznego				Ogółem
	I	II	III	IV	
Gminy miejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,29	0,42	0,53	0,68	0,46
Minimum	0,25	0,38	0,50	0,67	0,25
Maksimum	0,32	0,45	0,54	0,70	0,70
Liczba gmin	3	6	5	2	16
Gminy wiejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,25	0,34	0,41	0,50	0,37
Minimum	0,15	0,29	0,37	0,45	0,15
Maksimum	0,28	0,37	0,46	0,60	0,60
Liczba gmin	17	38	38	16	109
Gminy miejsko-wiejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,27	0,37	0,44	0,54	0,40
Minimum	0,24	0,32	0,39	0,49	0,24
Maksimum	0,31	0,39	0,48	0,56	0,56
Liczba gmin	7	10	13	5	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Wyznaczenie wartości miernika syntetycznego dla całej zbiorowości gmin pozwoliło na zbudowanie rankingu gmin woj. podkarpackiego. W tabeli 4 wskazano gminy o najwyższych i najniższych możliwościach finansowania działalności inwestycyjnej, przy uwzględnieniu danych średnich z lat 2012–2014.

Gminy województwa podkarpackiego charakteryzowały się średnim zróżnicowaniem pod względem możliwości finansowania działalności inwestycyjnej (współczynnik zmienności miernika wyniósł powyżej 20%). Wartości miernika syntetycznego wynosiły od 0,14 do 0,60 (przy przeciętnym poziomie dla wszystkich gmin w województwie – 0,38). Wyższą zmiennością charakteryzowały się wartości wskaźników cząstkowych. Badane gminy, spośród rozpatrywanych cech prostych, silnie różnicowały wartości wskaźnika nadwyżki operacyjnej oraz wskaźnik obciążenia dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia (współczynnik zmienności dla tych wskaźników wyniósł powyżej

40%). Największym zróżnicowaniem charakteryzował się wskaźnik samofinansowania – współczynnik zmienności wyniósł powyżej 60%.

Tabela 4. Ranking gmin Podkarpacia według możliwości finansowania inwestycji

Gminy o najwyższych możliwościach inwestycyjnych				Gminy o najniższych możliwościach inwestycyjnych			
lp.	nazwa gminy	typ gminy	miernik syntetyczny	lp.	nazwa gminy	typ gminy	miernik syntetyczny
1	Solina	wiejska	0,60	141	Brzozów	miejsko-wiejska	0,27
2	Mielec	miejska	0,58	142	Bukowsko	wiejska	0,27
3	Jaśliska	wiejska	0,56	143	Jeżowe	wiejska	0,27
4	Dębica	wiejska	0,55	144	Wiązownica	wiejska	0,27
5	Białobrzegi	wiejska	0,54	145	Narol	miejsko-wiejska	0,27
6	Majdan Królewski	wiejska	0,54	146	Tyczyn	miejsko-wiejska	0,27
7	Ulanów	miejsko-wiejska	0,53	147	Nozdrzec	wiejska	0,26
8	Jarosław	wiejska	0,54	148	Dubiecko	wiejska	0,26
9	Jasło	miejska	0,53	149	Krempna	wiejska	0,26
10	Nisko	miejsko-wiejska	0,51	150	Czudec	wiejska	0,26
11	Krościenko Wyżne	wiejska	0,51	151	Sieniawa	miejsko-wiejska	0,26
12	Stalowa Wola	miejska	0,50	152	Raniżów	wiejska	0,25
13	Boguchwała	miejsko-wiejska	0,50	153	Jawornik Polski	wiejska	0,25
14	Zagórz	miejsko-wiejska	0,49	154	Bircza	wiejska	0,24
15	Rudnik nad Sanem	miejsko-wiejska	0,48	155	Roźwienica	wiejska	0,24
16	Krosno	miejska	0,47	156	Dębowiec	wiejska	0,23
17	Radymno	miejska	0,47	157	Brzyska	wiejska	0,23
18	Lubenia	wiejska	0,47	158	Czarna	wiejska	0,18
19	Leżajsk	wiejska	0,47	159	Krzywcza	wiejska	0,18
20	Tryńcza	wiejska	0,46	160	Harasiuki	wiejska	0,14

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Analizując skład gmin o najwyższych i najniższych możliwościach rozwojowych, warto zauważyć, że wśród gmin o najwyższej wartości miernika syntetycznego znalazły się gminy wszystkich typów, z kolei na końcu rankingu nie ma żadnej gminy miejskiej, natomiast zdecydowanie przeważają gminy wiejskie (tab. 4).

Podsumowanie

Gminy województwa podkarpackiego cechowały się średnim zróżnicowaniem pod względem możliwości finansowania inwestycji, mimo że dużą zmiennością charakteryzowały się wartości wskaźników cząstkowych, przede wszystkim wskaźnika samofinansowania. Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała również znacząco gmin według typów, wskazując nieznacznie na lepszą sytuację gmin miejskich. Wysoka wartość miernika w gminach miejskich wiązała się przede wszystkim ze znacząco wyższym niż w pozostałych typach gmin udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, a także wyższymi wolnymi środkami budżetowymi, które mogły być przeznaczone na inwestycje, przy najniższym obciążeniu dochodów gmin obsługą zadłużenia. Wśród jednostek o najniższych możliwościach rozwojowych przeważały gminy wiejskie. Niższe możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach wiejskich wynikały przede wszystkim z niskiej samodzielności finansowej oraz relatywnie niższej wartości wolnych środków budżetowych, co przekładało się na niższą aktywność inwestycyjną.

Analiza kształtowania się wskaźników cząstkowych, składających się na ocenę możliwości inwestycyjnych gmin, wskazuje na gorszą, w relacji do gmin w Polsce, sytuację podkarpackich gmin. Gminy Podkarpacia cechowała przede wszystkim niższa samodzielność finansowa, najbardziej odbiegająca od średniej krajowej w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Mniejszy dystans gmin Podkarpacia do gmin w całej Polsce widoczny był w zakresie zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej. Niewielkie różnice pomiędzy gminami Podkarpacia a pozostałymi gminami w kraju można natomiast zauważyć w kształtowaniu się wskaźnika udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, wyrażoną udziałem wolnej kwoty w dochodach budżetowych, można także zauważyć, że najniższe możliwości finansowania inwestycji z dochodów budżetowych (niższe od średniej krajowej) posiadały gminy wiejskie. Poziom wskaźnika w gminach miejskich i miejsko-wiejskich był natomiast zbliżony do średniego w kraju lub nieznacznie od niego wyższy. Wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin kosztami zadłużenia były w gminach Podkarpacia bardzo zbliżone do poziomu wskaźnika w pozostałych polskich gminach, chociaż nieznacznie niższe, co wynika z niższego niż średnio w kraju zadłużenia podkarpackich gmin.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych (BDL) (2017). Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (25.05.2017).
- Bieniasz, A., Gołaś, Z., Łuczak, A. (2013). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 70 (126), 25–42.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.

- Dylewski, M. (2010). Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST. *Finanse publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 112.
- Galiński, P. (2014). Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010–2012. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65, 71–82.
- Gonet, W. (2013). *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LexisNexis.
- Łukomska-Szarek, J. (2015). Ocena działalności inwestycyjnej gmin w województwie śląskim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 855. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2 (74), 495–508.
- Rosa, A. (2011). Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce. W: J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 167, 367.
- Sierak, J., Górniak, R. (2011). *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Sobczyk, A. (2010). Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 125–136.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.
- Wiśniewski, M. (2011). *Ocena zdolności kredytowej gminy*. Warszawa: Difin.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2014* (2017). Ministerstwo Finansów. Pobrane z: www.finanse.mf.gov.pl (25.05.2017).
- Wysocki, F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zawora, J. (2014). Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych. *Finanse Komunalne*, 10, 22–33.
- Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 10, 289–298.

THE MUNICIPAL INVESTMENT CAPACITY IN THE PODKARPACKIE VOIVODESHIP

Keywords: investments, municipalities, financing, indicators

Summary. The article aims to assess the municipal capacity to finance investments in Podkarpackie Voivodeship and to compare these abilities with those possessed by the rest of Polish municipalities. The analysis covers the period from 2012 to 2014. Besides factorial analysis comparative one was applied by the use of the synthetical measure. Although the synthetical measure did not indicate significant differences between different types of municipalities, it did implicate that urban municipalities were in the most favorable position. Accordingly, rural communities had the lowest ability to develop. They were characterized by poor financial independence and low capacity to finance investments – both from their own income and outer financial sources.

Cytowanie

Zawora, J., Zawora, P. (2017). Możliwości finansowania działalności inwestycyjnej przez gminy województwa podkarpackiego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 279–292. DOI: 10.18276/epu.2017.129-23.