



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

**Jolanta Zawora**

*Uniwersytet Rzeszowski*

## **MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA INWESTYCJI GMIN WIEJSKICH W POLSCE**

### *THE INVESTMENT OPPORTUNITIES OF RURAL COMMUNES IN POLAND*

**Słowa kluczowe: finansowanie inwestycji, gminy wiejskie**

*Key words: investment financing, rural communities*

**Abstrakt.** Celem opracowania była ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej przez gminy wiejskie w Polsce w latach 2007-2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji gminnych oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że gminy wiejskie na tle pozostałych kategorii gmin charakteryzowały się wyższymi wartościami wskaźników służących ocenie zdolności finansowania inwestycji. W badanym okresie zmniejszył się potencjał inwestycyjny wszystkich polskich gmin przy jednoczesnym wzroście ich zadłużenia. Mimo niższych dochodów własnych, którymi dysponowały gminy wiejskie, realizowały one wyższe na tle pozostałych gmin, wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem. Niestety poziom realizowanych inwestycji po 2011 roku we wszystkich polskich gminach obniżył się.

### **Wstęp**

Jednym z głównych celów działalności władz lokalnych powinno być kreowanie i stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki. O kierunkach i tempie rozwoju lokalnego decyduje wiele determinant. Do najważniejszych można zaliczyć trzy grupy, a mianowicie polityczne, społeczne i ekonomiczne [Łukomska-Szarek 2011]. Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej [Markowska-Bzducha 2008]. Inwestycje komunalne, których największy zakres rzeczowy przypada na jednostki szczebla podstawowego – gminy i miasta na prawach powiatu – stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. 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].

Między rozwojem lokalnym a finansami gminy występują wzajemne powiązania i uwarunkowania. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i rozstrzygają o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. 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. 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]. Niedostosowanie do potrzeb źródeł dochodów skłania samorządy do podjęcia deficytowe-

go finansowania części zadań, w tym głównie zadań inwestycyjnych. Zasada zrównoważonego budżetu bieżącego jednoznacznie bowiem postuluje, aby władze samorządowe unikały pożyczek na finansowanie zadań bieżących<sup>1</sup>.

### Material i metodyka badań

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

Przyjęty w opracowaniu okres badań pozwolił na ocenę działalności inwestycyjnej samorządów gminnych na tle zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych. W opracowaniu przyjęto założenie, że w warunkach lokalnych wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego wywiera niewielki wpływ na zdolność inwestycyjną oraz rozmiary realizowanych inwestycji samorządowych. 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]. Kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł zewnętrznych), jest wolna kwota netto, która stanowi różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (zawierającymi wydatki na obsługę długu).

Na możliwości inwestycyjne gmin wpływa także zakres ich samodzielności finansowej. Rozpatrując zagadnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego należy wyróżnić dwie podstawowe płaszczyzny analizy tego pojęcia: samodzielność finansową związaną ze stroną dochodową budżetu oraz samodzielność w zakresie dokonywania wydatków budżetowych [Kornberger-Sokołowska 2012]. Zakres samodzielności wydatkowej jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Samodzielności dochodowej nadaje się w związku z tym często większą wagę niż samodzielności wydatkowej, wskazując przy tym głównie na to, że wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji, czy zaciąganych kredytów i pożyczek [Brzozowska i in. 2013]. Zakres samodzielności jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest on w przypadku dochodów własnych, w tym głównie podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku [Surówka 2013]. Zaliczenie do dochodów własnych udziałów w podatkach państwowych budzi często wątpliwości, z uwagi na brak władztwa podatkowego w zakresie tej grupy dochodów [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007]. Zasadne jest zastosowanie do oceny samodzielności finansowej samorządów także wskaźnika udziału dochodów własnych w węższym ujęciu (bez udziałów w PIT i CIT w ich dochodach ogółem), co pozwala określić zakres kompetencji władczych samorządu terytorialnego w zakresie doboru źródeł dochodów, na które dana jednostka bezpośrednio oddziałuje.

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.

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 242 *Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku* [Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.] każda jednostka samorządu terytorialnego, począwszy od 2011 roku, musi w swoim budżecie zarówno na poziomie planu, jak i wykonania wykazywać nadwyżkę operacyjną, z tym że wydatki bieżące mogą być większe od dochodów bieżących o kwotę nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych z lat ubiegłych.

Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi [*Wskaźniki do oceny...*2013].

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 przekroczyły dochody bieżące nie mogą zwiększać zadłużenia. Od 2014 roku ma zastosowanie art. 243 obowiązującej *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* [Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.], w którym określono, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Do końca 2013 roku obowiązywał wyznaczony w *Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych* [Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.] limit zadłużenia, będący nieprzekraczalną granicą dla wielkości długu publicznego JST, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie mógł przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Ograniczenie to nie obejmowało wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych. W konsekwencji do oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin wybrano wskaźniki:

- kwoty wolnych środków w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem,
- samofinansowania,
- dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem,
- dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w relacji do dochodów ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wolnej kwocie,
- udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

### Ocena możliwości finansowania inwestycji w gminach wiejskich w Polsce

Kształtowanie się wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany warunków makroekonomicznych<sup>2</sup>. W latach 2009-2010 we wszystkich typach gmin nastąpił spadek dochodów własnych, największy dotyczył budżetów miast na prawach powiatu, w których wysoki udział podatków dochodowych zwiększa wrażliwość dochodów na koniunkturę gospodarczą. W gminach wiejskich podatność dochodów własnych na uwarunkowania gospodarcze była najniższa, mimo że w badanym okresie dochody własne w relacji do dochodów ogółem w tej grupie gmin wzrosła, charakteryzowały się one najniższą samodzielnością finansową. W 2013 roku sytuacja gmin w zakresie samodzielności finansowej (zarówno dochodowej, jak i wydatkowej) nieznacznie poprawiła się, o czym świadczy zwiększenie wskaźnika udziału dochodów własnych występujące we wszystkich typach gmin. Obserwowane istotne różnice pomiędzy analizowanym wskaźnikiem a udziałem dochodów własnych w ujęciu węższym (bez udziału w PIT i CIT) w dochodach ogółem wskazują, że samodzielność finansowa

<sup>2</sup> W latach 2007-2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił odpowiednio 6,8% oraz 5,1%. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 roku (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 PKB wzrosło odpowiednio o 3,9% i 4,3%. W 2012 roku, a następnie w roku 2013 nastąpiło dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2,0% oraz do 1,6%.

Tabela 1. Dochody własne gmin  
 Table 1. Own incomes of communities

Lata/ Years	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy/ <i>Own incomes in relation to the total incomes of community [%]:</i>				Dochody własne z wyłączeniem udziałów w PIT i CIT do dochodów ogółem gminy/ <i>Own incomes reduced by share in state taxes in relation to total incomes of community [%]:</i>			
	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	35,9	39,1	29,9	24,8
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	38,7	37,4	32,3	25,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	37,7	36,2	31,3	25,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	37,1	36,6	31,3	25,0
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	35,6	35,9	30,9	25,2
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	36,1	35,2	31,5	26,1
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	38,8	36,8	32,7	27,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 2014  
 Source: own study based on GUS BDL, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 2014

gmin (szczególnie miast na prawach powiatu) uzależniona jest w dużym stopniu od uwarunkowań ekonomicznych, a także uregulowań prawnych określających system dochodów gmin (tab. 1).

Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych można zauważyć, że zmiany potencjału inwestycyjnego gmin wykazywały tendencje zbliżone do zmian tempa wzrostu gospodarczego. Najniższa podatność na spowolnienie gospodarcze wystąpiła w gminach wiejskich, ponadto jedynie w tej grupie gmin zdolność inwestycyjna (wyrażona udziałem wolnej kwoty netto w dochodach budżetowych) w badanym okresie wzrosła. Warto również podkreślić, że wysoki udział dochodów własnych (obserwowany przede wszystkim w miastach na prawach powiatu) nie przekładał się na wyższy poziom potencjału inwestycyjnego. Gminy wiejskie, które charakteryzowały się wśród poszczególnych typów gmin najniższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, posiadały najwyższe możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi (tab. 2).

Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009-2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%. W latach 2012-2013 wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych w gminach wzrósł poziom ich samofinansowania (tab. 2). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi miały gminy wiejskie, a najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

Analizując poziom wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych gmin w ich wydatkach ogółem można zauważyć, że wydatki inwestycyjne w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. Do 2010 roku wydatki inwestycyjne wszystkich gmin rosły. Od 2011 roku obserwowany jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (tab. 3). Należy zwrócić również uwagę, że w analizowanym okresie wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem osiągnęły najwyższy poziom w gminach wiejskich, mimo niskiego własnego potencjału dochodowego tej grupy gmin.

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. Jedynie w 2007 roku stosunek wydatków inwestycyjnych do wartości wolnej kwoty oscylował wokół wartości 100%, co oznacza, że plan inwestycyjny gmin był dopasowany do ich zdolności finansowych. W najmniejszym stopniu po środki zwrotne sięgały gminy wiejskie (tab. 3). W gminach wiejskich wraz ze znacznym wzrostem wydatków inwestycyjnych i rów-

Tabela 2. Wskaźnik wolnych środków netto oraz samofinansowania gmin  
 Table 2. Free cash net and self-financing of communities

Lata/ Years	Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gminy/ <i>Free cash net in relation to the total incomes of community [%]:</i>				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy/ <i>Operating surplus and income on property in relation to capital expenditure of community [%]:</i>			
	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>
2007	20,1	24,0	17,0	17,4	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	20,6	20,0	18,9	19,9	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	14,9	14,0	16,3	18,7	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	16,7	14,9	16,3	18,5	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	18,0	14,8	18,3	20,0	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	16,0	16,6	17,7	19,2	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	15,3	18,2	16,5	18,7	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: BDL GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 2014, Ministerstwo Finansów [Wskaźniki do oceny... 2014]

Source: own study based on GUS BDL, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 2014, Ministry of Finance [Wskaźniki do oceny... 2014]

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne gmin  
 Table 3. Investment expenses of communities

Lata/ Years	Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy/ <i>Investment expenses in relation to the total expenses of community [%]:</i>				Wydatki inwestycyjne w relacji do wolnej kwoty netto gminy/ <i>Investment expenses in relation to the free cash net of community [%]:</i>			
	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>	miejskiej/ <i>urban</i>	miasta na prawach powiatu/ <i>cities with powiat status</i>	miejsko-wiejskiej/ <i>urban-rural</i>	wiejskiej/ <i>rural</i>
2007	18,6	21,0	17,9	19,0	88,9	91,0	97,7	95,5
2008	20,6	22,0	19,6	19,9	105,5	119,6	100,6	97,1
2009	22,4	21,5	21,9	23,0	176,8	188,5	138,6	126,7
2010	22,9	21,5	23,8	26,3	160,9	175,6	150,7	150,9
2011	20,7	20,1	21,9	23,8	130,8	169,8	116,7	117,9
2012	16,3	19,0	17,6	18,4	117,6	138,7	89,8	87,9
2013	14,0	17,6	15,7	17,7	99,4	102,4	104,7	100,2

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

noczesnym spadkiem możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych, w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania sięgano w latach 2009-2011.

Poziom relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem we wszystkich typach gmin spadał w latach 2007-2012. Najniższy spadek wskaźnika odnotowano w gminach wiejskich, jednocześnie w tej kategorii gmin generowano najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, co oznacza, że gminy wiejskie miały relatywnie więcej środków na realizację inwestycji lub spłatę zadłużenia (tab. 4). Z wysokim poziomem realizacji inwestycji w gminach wiązał się wzrost ich zadłużenie, widoczny szczególnie w latach 2009-2011 (tab. 4). W analizowanym okresie

Tabela 4. Wyniki bieżące i zadłużenie gmin  
 Table 4. Current results and liabilities of communities

Lata/ Years	Wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gminy/ Current results in relation to the total incomes of community [%]:				Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin/ Total liabilities in total revenues of communities [%]:			
	miejskiej/ urban	miasta na prawach powiatu/ cities with powiat status	miejsko-wiejskiej/ urban-rural	wiejskiej/ rural	miejskiej/ urban	miasta na prawach powiatu/ cities with powiat status	miejsko-wiejskiej/ urban-rural	wiejskiej/ rural
2007	11,1	13,4	10,4	11,6	19,6	24,3	19,4	14,4
2008	10,9	11,8	10,9	12,8	19,5	25,9	18,7	13,8
2009	5,2	6,4	8,3	10,8	25,8	35,0	23,9	17,2
2010	3,2	4,7	4,9	7,4	32,4	40,6	32,7	26,9
2011	5,3	5,4	6,0	7,2	35,6	47,5	37,1	30,6
2012	5,4	4,8	6,9	8,6	35,5	47,4	35,8	28,8
2013	6,9	6,0	8,3	9,8	33,5	47,5	34,6	27,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [Wskaźniki do oceny... 2014]  
 Source: own study based on the Ministry of Finance [Wskaźniki do oceny... 2014]

dwukrotnie wzrosło zadłużenie gmin wiejskich, mimo to charakteryzowały się najniższym wśród poszczególnych typów gmin wskaźnikiem zadłużenia. Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, która wpłynęła już w 2012 roku na znaczne ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, przyczyniła się do zahamowania dynamiki zadłużenia. W 2013 roku ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin. Do 77 jednostek (w tym 40 gmin wiejskich) zmniejszyła się w 2013 roku liczba gmin, w których relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60% (w 2012 roku było ich 82). Natomiast wśród miast na prawach powiatu w 2013 roku w 6 jednostkach zobowiązania przekroczyły próg 60-procentowych rocznych dochodów budżetu [Sprawozdanie z działalności... 2014].

Wielkość zadłużenia w stosunku do rocznych dochodów samorządu – podstawowy wskaźnik zadłużenia stosowany do końca 2013 roku – nie jest wystarczającym miernikiem diagnostycznym sytuacji gminy. Dopiero porównanie go z wielkością nadwyżki operacyjnej danej jednostki informuje o jej zdolności kredytowej, a w konsekwencji możliwościach w zakresie finansowania działalności inwestycyjnej [Swianiewicz, Łukomska 2014]. Chociaż sytuacja finansowa gmin i miast na prawach powiatu jest nadal trudna, w 2013 roku można wskazać na nieznaczną poprawę stanu ich finansów (m.in. wzrost poziomu dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów budżetowych oraz spadek wskaźnika zadłużenia), co jest istotne ze względu na nowe uwarunkowania prawne, a także możliwości wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej (2014-2020).

## Podsumowanie

Z analizy możliwości finansowania działalności rozwojowej w gminach wiejskich w Polsce wynika, że na tle innych gmin, gminy wiejskie charakteryzowały się wyższymi wartościami wskaźników służących ocenie potencjału inwestycyjnego. Generowano w nich wyższy poziom nadwyżki operacyjnej oraz wolnej kwoty netto w relacji do dochodów ogółem, co oznacza, że gminy te miały relatywnie więcej środków na realizację inwestycji. Należy przy tym zauważyć, że w badanym okresie zmniejszyły się możliwości finansowania inwestycji gminnych z dochodów budżetowych, czemu towarzyszył szczególnie wysoki w latach 2009-2011 wzrost zadłużenia.

Mimo niższych dochodów własnych, którymi dysponowały gminy wiejskie na tle pozostałych gmin miały one wyższe wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem. Do 2010 roku wydatki

inwestycyjne dla wszystkich typów gmin rosły, osiągając najwyższy poziom w gminach wiejskich. Jednak od 2011 roku poziom realizacji inwestycji gminnych zdecydowanie spadał. Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały zatem podatności na wahania koniunkturalne.

Istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych była zmiana uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań i wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniającego sytuację finansową samorządu, co wymusza na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej.

### Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS, Warszawa, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), dostęp 14.06.2014.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. 2013: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa, 93.
- Dylewski M. 2010: *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, 113-115.
- Gonet W. 2013: *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa, 125.
- Kornberger-Sokołowska E. 2012: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa, 17.
- Łukomska-Szarek J. 2011: *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, 195.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. 2007: *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa, 568-571.
- Markowska-Bzducha E. 2008: *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Poznań, 256.
- Sierak J., Górniak R. 2011: *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 25.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2014, 262-298.
- Surówka K. 2013: *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa, 23.
- Swianiewicz P., Łukomska J. 2014: *Miasta nadal w długach, gminy i powiaty oszczędzają*, Wspólnota, nr 19, 42.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2013*. Ministerstwo Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl), dostęp 14.06.2014.

### Summary

*The aim of the study was to assess the possibility of financing development activities in rural communities in Poland in the years 2007-2013. In the paper there were assessed financing capacity of local investments and the scope of realized investment activity. The analysis show that rural communities had higher values of indicators for assessing the ability of financing investment than other types of municipalities. In the analyzed period decreased investment potential of all Polish communities, while their indebtedness increased. Despite the fact that rural municipalities had lower incomes. They implemented higher investment expenditure in relation to the total expenditure than other municipalities. Unfortunately, the level of the executed investments decreased after 2011 in all Polish municipalities.*

Adres do korespondencji  
dr Jolanta Zawora  
Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii  
Katedra Ekonomiki i Zarządzania  
ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów  
e-mail: [jolazawora@gmail.com](mailto:jolazawora@gmail.com)