

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

ANALIZA ZDOLNOŚCI GMIN PODKARPACIA DO REALIZACJI INWESTYCJI

Streszczenie: Inwestycje gminne wpływają na rozwój lokalny danego terenu. Realizacja inwestycji związana jest z potencjałem finansowym gminy. Gminy podkarpackie charakteryzowały się niższą zdolnością do realizacji inwestycji niż pozostałe polskie gminy.

Słowa kluczowe: inwestycje gminne, potencjał finansowy

1. Wstęp

Realizacja inwestycji przez jednostki samorządu gminnego wymaga zagwarantowania odpowiedniej wysokości środków pieniężnych w celu właściwego i terminowego wykonania poszczególnych etapów określonego projektu. Wydatki inwestycyjne stanowią szczególną grupę wydatków występujących w budżetach gmin. Ich realizacja związana jest z możliwościami finansowymi gminy. Możliwości inwestycyjne są z jednej strony ograniczone przez potencjał dochodowy gmin, a z drugiej strony istotny wpływ na ich wielkość mają wydatki bieżące¹. Gminy z uzyskanych dochodów budżetowych pokrywają w pierwszej kolejności wydatki bieżące. Natomiast zakres finansowania wydatków inwestycyjnych związany jest ze skalą potrzeb danej społeczności lokalnej. W rezultacie niezwykle istotne staje się określenie możliwości finansowania inwestycji przez jednostki samorządowe, a przede wszystkim wybór określonych źródeł ich finansowania.

Celem przeprowadzonej w opracowaniu analizy jest określenie możliwości gmin Podkarpacia odnośnie do finansowania wydatków inwestycyjnych. Analiza swoim zakresem objęła lata 2006–2008.

Do oceny zdolności gmin do realizacji inwestycji wykorzystano następujące wskaźniki²:

¹ D. Kołodziejczyk, *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe, nr 39, Wydaw. UE, Wrocław 2009, s. 116.

² M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 19; M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 15.

- 1) wolna kwota, obliczana jako różnica między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (wolna kwota brutto),
- 2) nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (dochody bieżące obliczane są przez pomniejszenie dochodów ogółem o dochody z majątku i o dotacje na zadania inwestycyjne),
- 3) relacja wolnej kwoty do dochodów ogółem wyrażona w procentach,
- 4) relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem wyrażona w procentach,
- 5) relacja wydatków inwestycyjnych do wolnej kwoty wyrażony w procentach,
- 6) relacja wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem wyrażona w procentach,
- 7) relacja dochodów własnych do dochodów ogółem wyrażona w procentach.

2. Źródła finansowania inwestycji gminnych

Gromadzenie zasobów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji postawionych przed nimi zadań w praktyce samorządowej często jest określane mianem finansowania działalności prowadzonej przez te jednostki.

Samorząd gminny realizuje szereg zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Wydatki samorządu gminnego można usystematyzować w następujące grupy:

- 1) wydatki bieżące, obejmujące szeroki zakres usług sfery użyteczności publicznej oraz finansowanie bieżących usług społecznych (np. wynagrodzenia wraz z pochodnymi, koszty zakupu towarów i usług wykorzystywanych do bieżącej działalności);
- 2) wydatki majątkowe, obejmujące:
 - wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (wydatki o charakterze inwestycji kapitałowych),
 - wydatki inwestycyjne rzeczowe (finansowanie lub dofinansowanie kosztów budowy obiektów komunalnych, urządzeń i sieci infrastruktury, zakupu środków trwałych);
- 3) wydatki na obsługę lokalnego długu publicznego.

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 grupy³:

- inwestycje bezpośrednio służące poprawie poziomu życia mieszkańców,

³ C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 169.

- inwestycje umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów (poprzez przygotowanie terenów inwestycyjnych).

Finansowanie inwestycji jednostek samorządowych należy rozumieć jako pokrycie zapotrzebowania na kapitał, wynikającego z zakresu przyjętych do realizacji zadań (programów inwestycyjnych). W Polsce finansowanie inwestycji, w szczególności w zakresie rozwoju infrastruktury komunalnej, należy do najważniejszych wyzwań stojących przed władzami gmin. Inwestycje infrastrukturalne cechuje wysoka kapitałochłonność, ograniczona podzielność, długi okres realizacji oraz wysokie koszty, przekraczające możliwości finansowe rocznego budżetu. Ich realizacja jest warunkiem wzrostu lokalnej bazy ekonomicznej oraz czynnikiem przyciągającym nowych inwestorów, co w dłuższym okresie prowadzi do wzrostu potencjału dochodowego budżetu (nowe inwestycje to zwiększona baza podatkowa). Finansowanie inwestycji jest zjawiskiem złożonym, wynikającym z uwarunkowań gospodarczych i społecznych danej jednostki samorządowej 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.

Realizacja zadań inwestycyjnych wymaga posiadania odpowiednich środków finansowych. Inwestycje samorządowe mogą być finansowane przede wszystkim⁴:

- z dochodów budżetowych – dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe,
- z udziału mieszkańców i innych podmiotów w realizacji inwestycji samorządowych,
- ze środków z funduszy celowych (np. z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa),
- ze środków bezzwrotnych z zagranicy (głównie ze środków pomocowych z Unii Europejskiej),
- z przychodów budżetowych bezzwrotnych: nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych oraz wpływów z prywatyzacji majątku,
- z pożyczek długoterminowych, długoterminowych kredytów bankowych udzielanych przez banki krajowe lub międzynarodowe instytucje finansowe,
- z emisji obligacji.

Klasyfikując źródła finansowania inwestycji, można dokonać ich podstawowego podziału na⁵:

- wewnętrzne źródła finansowania,
- zewnętrzne źródła finansowania.

⁴ M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna...*, dz.cyt., s. 18.

⁵ C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek...*, dz. cyt., s. 175; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 77.

Wewnętrznym źródłem finansowania są – pochodzące głównie z podatków i opłat – własne środki budżetowe gmin. Należą do nich także wpływy z gospodarowania mieniem komunalnym. Własne środki budżetowe służą bezpośrednio finansowaniu inwestycji, stanowią także podstawę ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne.

Do środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji zalicza się także wpływy z prywatyzacji majątku samorządowego oraz nadwyżki budżetowe. Wpływy z prywatyzacji majątku zaliczane są do przychodów samorządowych (a nie dochodów) w myśl koncepcji, aby środki z prywatyzacji nie były kierowane na bieżące zadania samorządowe, ale na inwestycje komunalne (jako środki służące finansowaniu deficytu).

Nadwyżka budżetowa, będąc efektem rocznej działalności z wykonywania budżetu gminy, może być oceniana jako oszczędności w zakresie działalności bieżącej – służące finansowaniu działalności inwestycyjnej.

Wśród praktyków samorządowych dominuje przekonanie, że środki własne samorządów terytorialnych są najprostszym sposobem finansowania inwestycji. Jednak doświadczenie wykazuje, że z trudem wystarczają one na finansowanie działalności bieżącej gmin. W tej sytuacji montaż finansowy projektów inwestycyjnych jest możliwy pod warunkiem pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania⁶.

Zazwyczaj przyjmuje się, że zwiększenie poziomu dochodów własnych gmin pozwala im podejmować większe projekty inwestycyjne⁷. Z punktu widzenia kształtowania lokalnej polityki rozwoju tendencję zmniejszenia roli dochodów własnych należy ocenić negatywnie. Ich wielkość oraz udział, jako najbardziej stabilnych i pozostających w swobodnej dyspozycji gmin składników budżetu, decyduje o odpowiednim poziomie niezależności finansowej władz lokalnych oraz o ich roli jako rzeczywistego gospodarza terenu. Natomiast system, w którego budżetach gmin dominują transfery zewnętrzne, jest obciążony niepewnością odnośnie do skali, czasu i zakresu obowiązywania zasad przydziału środków, a tym samym rodzi niepewność o wielkość i termin pozyskania funduszy zasilających. Tworzenie stabilnych i wydajnych źródeł kreacji dochodów własnych gmin ma też oczywiste przełożenie na możliwość zadłużania się, co często decyduje o aktywności inwestycyjnej gmin. Większe i łatwiej przewidywalne dochody własne gmin to ich atut w momencie ubiegania o zwrotne źródła kapitału obcego, także ze względu na mniejsze ryzyko nietrafności prognoz finansowych oraz buforowanie tego ryzyka, ale przede wszystkim – to dochody własne stanowią gwarancję zwrotu środków pozyskanych z zewnątrz⁸.

⁶ Przez montaż finansowy należy tu rozumieć dobór i połączenie możliwych do zastosowania źródeł finansowania inwestycji oraz ich zastosowanie w celu maksymalizacji nakładów na projekty inwestycyjne w trakcie ich realizacji w okresie objętym wieloletnim programem inwestycyjnym.

⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, UR, Rzeszów 2008, s. 120.

⁸ Z. Mykowska, *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1–2, s. 35–36.

Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji można podzielić na:

1. Bezzwrotne źródła finansowania – należą do nich dotacje, subwencje, fundusze pomocowe oraz partycypacja finansowa mieszkańców i innych podmiotów.

Z punktu widzenia jednostki samorządowej najkorzystniejszym zewnętrznym źródłem finansowania inwestycji są dotacje i subwencje. Jako grupa dochodów odgrywają one istotną rolę w finansowaniu działalności bieżącej gmin, nie należą natomiast do istotnych źródeł finansowania rozwoju. Dodatkowo rozdział środków ma częściowo charakter uznaniowy, co nie pozwala traktować ich jako stabilnego źródła finansowania wieloletnich programów inwestycyjnych.

Forma unijnego zasilania finansowego istnieje od czasu, kiedy Polska została objęta środkami przedakcesyjnymi. Po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej wzrasta znaczenie środków finansowych transferowanych z budżetu Unii w ramach funduszy strukturalnych do budżetów gmin, które w 90% przeznaczone są na inwestycje infrastrukturalne⁹. Główną barierą ograniczającą wykorzystanie środków unijnych przez jednostki samorządowe jest ich niekorzystna sytuacja finansowa i problemy z zapewnieniem wymaganego uczestnictwa w finansowaniu projektów inwestycyjnych. Fundusze unijne przeznaczone na inwestycje stanowią szansę dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiając zmniejszanie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami.

Do bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji gminnych należy także zaliczyć partycypację finansową mieszkańców i innych podmiotów. Celem ich wykorzystania jest przyspieszenie realizacji zadań inwestycyjnych, służących poprawie jakości życia mieszkańców. Tej formie finansowania służy przede wszystkim organizowanie inicjatyw społecznych w formie przewidzianej prawem lub też wydzielanie w budżecie gminy środków wspierających inwestycyjne inicjatywy lokalne. Alternatywą dla tego źródła finansowania zadań inwestycyjnych może być pozyskiwanie środków finansowych poprzez wprowadzenie opłat adiacenckich.

2. Zwrotne źródła finansowania – czyli pożyczki wyspecjalizowanych funduszy, bankowe kredyty preferencyjne, bankowe kredyty komercyjne oraz obligacje komunalne.

Wśród zwrotnych źródeł finansowania zasadnicze znaczenie mają pożyczki i kredyty bankowe. Jako przychody zwrotne mogą być one wykorzystywane w celu:

- pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządowej (w praktyce zapis ten dotyczy finansowania wydatków bieżących, które nie mają pokrycia w dochodach budżetu gminy; spłata zobowiązania musi nastąpić w tym samym roku, w którym zostało zaciągnięte);
- finansowania wydatków, które nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach samorządu (ma to miejsce w przypadku zaplanowania w budżecie gminy wyższego poziomu wydatków niż dochodów; w takiej sytuacji źródłem pokrycia

⁹ D. Kołodziejczyk, *Fundusze unijne...*, dz. cyt., s. 111.

niedoboru mogą być środki pochodzące z zaciągnięcia długu – pozyskane w ten sposób kwoty powinny służyć finansowaniu inwestycji)¹⁰.

W polskim systemie prawnym wprowadzono ograniczenia w dostępie do krajowego rynku kapitałowego jednostek samorządowych, głównie o charakterze ilościowym oraz proceduralnym. Nie sprecyzowano natomiast ograniczeń jakościowych, stąd kredyty i pożyczki mogą być zaciągane nie tylko na pokrycie wydatków majątkowych (inwestycje), ale także wydatków bieżących. Kredyty i pożyczki długoterminowe powinny – z założenia – być wykorzystywane przez samorzady gminne do sfinansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym, na które nie ma pokrycia w planowanych w budżecie dochodach.

Regulacje prawne dotyczące obligacji zawiera ustawa z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach¹¹. Zastosowanie obligacji komunalnych w celu finansowania zadań publicznych o charakterze lokalnym ma charakter ograniczony. Powodem tego są liczne bariery, z których najważniejsze to: konkurencyjność skarbowych papierów wartościowych oraz brak zinstytucjonalizowanych inwestorów chcących i mogących wchłaniać emisje obligacji samorządowych, poziom zamożności obywateli, brak wykształconych kadr z zakresu zarządzania finansami, brak rozleglejszego horyzontu planowania inwestycji oraz planowania finansowego, czteroletnia kadencja władz samorządowych, która nie sprzyja wydłużaniu perspektywy inwestowania (spowodowane jest to też obawami przed krytyką wyborców i przyszłych samorządowców w związku z zaciągniętymi długami). Ponadto jednorazowy dopływ funduszy po emisji może napotykać różne ograniczenia w ich efektywnym wykorzystaniu; dużym wysiłkiem dla gminy może być również zgromadzenie środków na późniejszy wykup obligacji.

Zagwarantowanie samorządom terytorialnym możliwości pozyskiwania przychodów zwrotnych zwiększa zakres i elastyczność finansowania zadań o charakterze bieżącym, ale przede wszystkim wieloletnich programów inwestycyjnych.

Nowe formy finansowania to m.in. leasing, *project finance*, *outsourcing* i partnerstwo publiczno-prywatne. Przede wszystkim należy wskazać na przedsięwzięcia publiczno-prywatne (PPP), które przedstawiają nowy sposób współpracy sektora prywatnego z publicznym. Zasady współpracy podmiotu publicznego i prywatnego określa ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹². Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego.

¹⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004, s. 140.

¹¹ Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1300.

¹² Dz.U. z 5 lutego 2009.

3. Ocena zdolności gmin Podkarpacia do realizacji inwestycji

Gminy województwa podkarpackiego dysponowały w latach 2006–2008 niższym potencjałem dochodowym niż pozostałe polskie gminy. Średni poziom dochodów budżetowych przypadających na 1 mieszkańca gminy Podkarpacia kształtował się w badanym okresie na poziomie niższym od średniej krajowej (tabela 1).

Tabela 1. Dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)

Lata	Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy	
	woj. podkarpackie	Polska
2006	1 954,0	2 041,0
2007	2 157,0	2 247,0
2008	2 334,0	2 453,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując sytuację gmin w zakresie możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych, należy poddać ocenie strukturę ich dochodów, w tym w szczególności wysokość dochodów własnych. Mimo że udziały dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia zwiększały się w badanym okresie, pozostawały na znacznie niższym poziomie od średniej krajowej (tabela 2).

Na niższym poziomie, na tle gmin w kraju, kształtowały się również udziały wydatków inwestycyjnych badanych gmin w ich wydatkach ogółem (tabela 2).

Tabela 2. Dochody własne a wydatki inwestycyjne gmin (w %)

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem		Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem	
	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska
	2006	33,9	43,9	17,6
2007	35,0	46,6	15,9	18,5
2008	38,3	49,3	16,8	20,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Swoboda dysponowania dochodami gmin nie oznacza możliwości przeznaczenia dowolnej części tych dochodów na zadania inwestycyjne. W praktyce istotna jest wysokość nadwyżki uzyskiwanych przez gminy dochodów nad wysokością wydatków związanych z realizacją zadań o charakterze obligatoryjnym. Przyjmuje się w uproszczeniu, że łączna kwota wydatków bieżących ma charakter obligatoryjny, a wysokość dużej części wydatków w tej grupie regulowana jest przepisami prawa¹³.

¹³ Z. Mykowska, *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną...*, dz. cyt., s. 39.

Kategorią informującą o zdolności gmin do realizacji inwestycji jest wolna kwota, która 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 poprzez zaciąganie pożyczek i 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. Jest kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Dobry obraz sytuacji finansowej gminy, a zarazem zdolności gminy do realizacji inwestycji, daje analiza relacji wolnych środków do dochodów budżetowych. Im większy jest poziom wolnej kwoty i im większy jej udział w dochodach gminy, tym sytuacja jest korzystniejsza.

Tabela 3. Poziom wolnej kwoty i jej relacja do dochodów ogółem gmin województwa podkarpackiego

Lata	Wolna kwota (w tys. zł)	Wolna kwota w relacji do dochodów ogółem (w %)
2006	3 530,3	15,8
2007	4 331,6	17,6
2008	4 528,4	17,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MF.

Poziom wolnej kwoty oraz jej relacji do dochodów ogółem w gminach Podkarpacia miał tendencję wzrostową (tabela 3). W porównaniu z pozostałymi gminami w kraju samorządy gminne Podkarpacia dysponowały jednak niższymi środkami finansowymi, które mogły przeznaczyć na realizację inwestycji (tabela 5).

W analizie potencjału inwestycyjnego gmin przydatna może okazać się także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego. Wynik operacyjny stanowi bowiem różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi określonej jednostki samorządowej. W przypadku wartości ujemnej występuje deficyt operacyjny, natomiast wartość dodatnia tej różnicy jest określana mianem nadwyżki operacyjnej (wartość pożądana). 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. Poziom nadwyżki operacyjnej zależy zatem od dwóch wielkości budżetowych: dochodów bieżących i wydatków bieżących. Przez dochody bieżące budżetu gminy rozumie się

dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi; są to mianowicie dochody budżetowe pomniejszone o dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Należy zwrócić uwagę, że istota rozumienia dochodów bieżących sprowadza się do uznania za nie wszystkich dochodów, które gromadzone są w sposób systematyczny i stały (nie jednorazowo lub incydentalnie).

Kategoria nadwyżki operacyjnej stanowi substytut, dotychczas nieistniejącego w naszym kraju, podziału budżetu na bieżący (operacyjny) i kapitałowy (inwestycyjny). 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 finansuje pożyczkami wydatki bieżące (albo wydaje na bieżące cele pożyczone pieniądze, albo „przejada” majątek¹⁴). Jeżeli deficyt operacyjny utrzymuje się przez dłuższy czas, świadczy to o trudnej sytuacji finansowej gminy. Sytuacja ta 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.

Do oceny możliwości finansowania inwestycji przez samorząd gminny wykorzystano również relację nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem, która obrazuje zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, a także możliwość zaciągania długu i zwiększenia wydatków bieżących. Pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost wysokości tego wskaźnika.

Tabela 4. Poziom nadwyżki operacyjnej i jej relacja do dochodów ogółem gmin województwa podkarpackiego

Lata	Nadwyżka operacyjna w:	
	tys. zł	%
2006	2 245,1	10,0
2007	2 821,7	11,4
2008	3 040,8	11,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MF.

W analizowanym okresie wynik operacyjny w zdecydowanej większości gmin województwa podkarpackiego przyjmował wartość dodatnią; średnia wartość nadwyżki dla gmin badanego regionu nieznacznie zwiększyła się w latach 2006–2008, co oznacza, że gminy mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych

¹⁴ P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16, s. 24–25.

wyższe środki finansowe (tabela 4). Porównując wskaźniki nadwyżki operacyjnej w gminach Podkarpacia i kraju, można zauważyć podobne tendencje zmian w badanym okresie, mianowicie nieznaczny wzrost wskaźnika, jednak w badanych gminach analizowany wskaźnik miał niższą wartość (tabela 5).

Tabela 5. Wskaźniki wolnej kwoty i nadwyżki operacyjnej w gminach polskich (w %)

Lata	Wolna kwota w relacji do dochodów ogółem	Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem
2006	18,1	10,6
2007	20,2	12,6
2008	19,8	13,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MF.

Istotny jest sposób, w jaki gmina zagospodarowuje wolną kwotę, czyli jaki jej procent przeznaczają na realizację inwestycji, a jaki na spłatę zadłużenia. Jeżeli stosunek wydatków inwestycyjnych do wartości wolnej kwoty oscyluje wokół wartości 100%, to oznacza, że plan inwestycyjny jest dopasowany do zdolności finansowych gminy. W przypadku, gdy wydatki inwestycyjne przewyższają wolną kwotę, oznacza to, że część inwestycji została sfinansowana z przychodów.

Tabela 6. Wskaźniki realizacji wydatków inwestycyjnych gmin (w %)

Lata	Wydatki inwestycyjne w relacji do dochodów ogółem		Wydatki inwestycyjne w relacji do wolnej kwoty	
	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska
2006	18,0	20,7	113,4	114,0
2007	15,6	18,2	88,7	90,2
2008	16,8	20,1	98,6	101,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MF.

Biorąc pod uwagę poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot w badanych gminach, można zauważyć, że jedynie w 2006 r. przeważająca część gmin Podkarpacia korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji. Średni poziom analizowanego wskaźnika charakterystyczny dla pozostałych gmin w kraju wskazuje, że sięgały one częściej po zwrotne źródła finansowania inwestycji (tabela 6). Wskaźnik realizacji wydatków inwestycyjnych wyrażony relacją wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem miał w badanych gminach tendencję spadkową, wskaźnik ten w analizowanym okresie przyjmował wartości znacznie niższe od poziomu wskaźnika charakterystycznego dla pozostałych gmin w kraju (tabela 6).

4. Podsumowanie

Dochody gmin województwa podkarpackiego miały w latach 2006–2008 tendencję rosnącą, pozostawały jednak na niższym poziomie od średnich dochodów w kraju. W badanym okresie zwiększał się także udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia, utrzymywał się jednak na znacznie niższym od średniej krajowej poziomie.

Na niższym poziomie, na tle gmin w kraju, kształtowały się również udziały wydatków inwestycyjnych badanych gmin w ich wydatkach ogółem. Ponadto wskaźniki realizacji inwestycji w podkarpackich gminach w badanym okresie spadały.

Korzystnie o możliwościach realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych gmin Podkarpacia świadczy natomiast kształtowanie się poziomu wolnej kwoty oraz nadwyżki operacyjnej. W badanym okresie wartości analizowanych wskaźników były dodatnie i nieznacznie wzrastały, co oznacza, że gminy Podkarpacia dysponowały środkami, które mogły przeznaczyć bezpośrednio na sfinansowanie inwestycji lub na spłatę zadłużenia zaciągniętego na cele inwestycyjne.

Mimo utrzymującej się zdolności podkarpackich gmin do realizacji inwestycji, ich możliwości w zakresie finansowania przedsięwzięć rozwojowych kształtowały się, na tle gmin w kraju, na niższym poziomie.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.
2. Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
3. Kołodziejczyk D., *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe, nr 39, Wydaw. UE, Wrocław 2009.
4. Mykowska Z., *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1–2.
5. Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.
6. Rudzka-Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
7. Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16.
8. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1300).
9. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U z 5 lutego 2009).
10. Wiewióra M., *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
11. Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, UR, Rzeszów 2008.

**ANALYSIS OF THE CAPACITY
OF THE PODKARPACIE REGION COMMUNITIES
FOR INVESTMENT REALIZATION**

Summary: Municipal investments influence local development. The realization of investments is associated with financial potential of a community. Communities of the Podkarpackie region have a lower capacity to realize investments than other Polish communities.