

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiotko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia .....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization? .....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

**Jarosław Skorwider-Namiołko**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

---

## ZMIANY W POZIOMIE WŁASNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO GMIN W OKRESIE NIESTABILNOŚCI FINANSOWEJ

---

**Streszczenie:** Własny potencjał inwestycyjny gmin odzwierciedla możliwości samofinansowania działalności inwestycyjnej przez władze lokalne. Mimo stałości źródeł finansowania zmiany w otoczeniu rynkowym wpływają na różne sposoby na wielkość tego potencjału. Celem badań było określenie wielkości własnego potencjału inwestycyjnego gmin i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2007-2011 oraz wskazanie kierunków jego zmian w latach następnych. Wykazano, że własny potencjał inwestycyjny gmin i miast na prawach powiatu uległ znacznemu ograniczeniu, a obserwowane niedobory kapitału mają charakter trwały. W ciągu najbliższych trzech lat może to spowodować znaczne ograniczenie działalności inwestycyjnej samorządów.

**Słowa kluczowe:** gmina, niestabilność finansowa, potencjał inwestycyjny.

### 1. Wstęp

Działalność jednostek samorządu terytorialnego wymaga wykorzystania wielu źródeł finansowania. Gminy, oprócz zadań bieżących, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać także zadania związane z rozwojem gminnej infrastruktury publicznej znajdującej się na ich terenie. Mimo lokalnych różnicowań prowadzonej działalności mieszkańcy wymagają zaspokojenia tego samego zestawu potrzeb, stąd trudności władz lokalnych w zgromadzeniu odpowiedniego kapitału.

Przez potencjał inwestycyjny gmin należy rozumieć zdolność danej jednostki do zgromadzenia środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych. Wielkość tego potencjału jest zależna od czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Do pierwszej grupy należy zaliczyć bazę podatkową i poziom rozwoju przedsiębiorczości. Te dwa czynniki są często efektem lokalizacji danej gminy i przypisanych jej funkcji osadniczych. Z drugiej jednak strony sytuacja makroekonomiczna jest czynnikiem w istotnym stopniu kształtującym poziom dochodów dyspozycyjnych gmin.

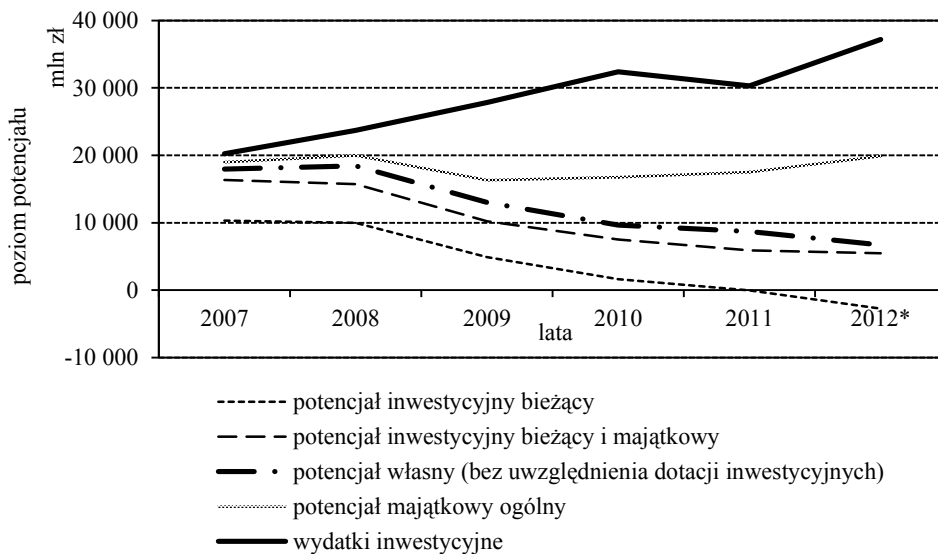
W okresie niestabilności finansowej, gdy istnieje potrzeba zwiększenia wydatków bieżących związanych z utrzymaniem infrastruktury czy też realizacją zadań z zakresu polityki społecznej, zmienność wysokości dochodów podatkowych nie jest czynnikiem pozytywnym, gdyż utrudnia właściwe planowanie i podejmowanie decyzji. Ryzyko rynkowe jest zatem poprzez system dochodów samorządowych przenoszone na niższe szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Od końca 2007 r. perturbacje widoczne na rynkach finansowych powodują właśnie takie ryzyko [Kąsek, Lubiński 2010, s. 7-11]. Początkowo niestabilność odnosiła się tylko do jednostek, które poszukiwały kapitału pożyczkowego na rynkach finansowych. Przy dużej wiarygodności jednostek samorządu terytorialnego, będącej efektem gwarancji państwa i kalkulacji ryzyka na potrzeby bankowego współczynnika wypłacalności, cena pieniądza dla gmin nie uległa zmianie, a czasowe ograniczenia jego dostępności nie dotknęły tego sektora. Gdy jednak spowolnienie gospodarcze zaczęło dotyczyć także sfery realnej, nastąpiło obniżenie dochodów podatkowych gmin z tytułu udziału w podatkach dochodowych. W związku z tym istotnego znaczenia nabrała kwestia własnego potencjału inwestycyjnego gmin i możliwości jego kształtowania w kolejnych latach.

Celem badań było określenie wielkości własnego potencjału inwestycyjnego gmin i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2007-2011 oraz wskazanie kierunków jego zmian w latach następnych. W badaniach wykorzystano dane zagregowane ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin i miast na prawach powiatu za cztery kwartały z lat 2007-2011 oraz za dwa kwartały 2012 r., sporządzanych przez Ministerstwo Finansów oraz regionalne izby obrachunkowe. Dodatkowo wykorzystano dane budżetowe poszczególnych gmin pozyskane z Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2007-2012.

W analizach dotyczących potencjału inwestycyjnego nie ma jednolitej metodyki obliczenia tego potencjału. Wyróżnia się zarówno potencjał własny, potencjał inwestycyjny, jak i potencjał rozwojowy [Jastrzębska 2005, s. 99-100; Szołno-Koguc 2006, s. 272-273; Lubińska, Franek i Będziaszek 2007, s. 79-81; Mackiewicz, Miśsiąg i Tomalak 2007, s. 287; Swianiewicz 2008; Werwińska 2009, s. 257]. W niniejszym opracowaniu jako punkt wyjścia do badań wykorzystano metodykę badania potencjału inwestycyjnego zaproponowaną przez T. Lubińską [Lubińska, Franek i Będziaszek 2007, s. 81] odnośnie do trzech stopni potencjału inwestycyjnego, którą uzupełniono o analizy E. Markowskiej-Bzduchy [2008, s. 264] oraz J. Skorwidera i M. Garbowskiego [2012, s. 111] dotyczące potencjału majątkowego. Taki podział umożliwił określenie znaczenia różnych instrumentów finansowych dla kształtowania własnego potencjału inwestycyjnego gmin. Badania indywidualnego potencjału inwestycyjnego gmin przeprowadzono w oparciu o wskaźnik zaproponowany przez M. Gospodarowicza i D. Kołodziejczyk [2011, s. 18], z wykorzystaniem podstawowych miar statystycznych.

## 2. Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin

Wielkość własnych środków finansowych, które gminy mogą przeznaczyć na inwestycje, jest uzależniona zarówno od wielkości dochodów bieżących, jak i od kosztowności zadań bieżących. Wielkość tego potencjału jest różna w zależności od przyjętego sposobu jego wyznaczania, co zaprezentowano na rys. 1.



\* Według planu po dwóch kwartałach 2012 r.

**Rys. 1.** Poziomy własnego potencjału inwestycyjnego gmin na tle wydatków inwestycyjnych w latach 2007-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i regionalnych izb obrachunkowych.

W analizie własnego potencjału inwestycyjnego na poziomie bieżącym uwzględniono wielkość nadwyżki bieżącej w budżetach gmin, jaka została po zrealizowaniu wydatków bieżących (wraz z kosztami obsługi długu) oraz po dokonaniu spłat rat zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykupu obligacji komunalnych oraz innych dłużnych papierów wartościowych. Uwzględnienie spłat długu jest konieczne z uwagi na obligatoryjność tych płatności oraz budowę wiarygodności finansowej przez daną jednostkę, niezbędnej przy pozyskiwaniu kapitału na rynku finansowym w następnych okresach. Ukazano w ten sposób pierwotną nadwyżkę w budżecie operacyjnym. Jej wielkość w ujęciu zagregowanym w latach 2007-2012 ulegała obniżeniu z 10,33 mld zł w 2007 r. do -0,05 mld zł w 2011 r., z perspektywą dalszego pogorszenia sytuacji finansowej w 2012 r. i powiększenia niedoboru do ponad 2,7 mld zł.



Taka ogólna tendencja była widoczna zarówno wśród gmin (spadek z 5,25 mld zł w 2007 r. do 1,47 mld zł w 2011 r.), jak i miast na prawach powiatu (odpowiednio: z 5,07 do -1,53 mld zł). W przypadku miast na prawach powiatu pogorszenie sytuacji finansowej było obserwowane już wcześniej, gdyż już w 2010 r. ta grupa gmin odnotowała ujemny wynik bieżący, podczas gdy wśród pozostałych gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich dopiero plany na 2012 r. wskazują na wystąpienie niedoborów (ok. -0,6 mld zł). Zmniejszania się bieżącego potencjału inwestycyjnego z jednej strony należy upatrywać w szybszym wzroście wydatków bieżących niż wzroście wpływów z podatków dochodowych (przeciętnie o ok. 4%), z drugiej jednak strony istotnym czynnikiem zmniejszającym ten potencjał były gwałtownie rosnące obciążenia z tytułu spłat długu (wśród gmin w badanym okresie wzrosły one o 88%, a wśród miast na prawach powiatów o 26%).

Drugi poziom własnego potencjału inwestycyjnego uwzględnia dodatkowo uzyskiwane przez gminy dochody z majątku. W latach 2007-2011 ich wielkość oscylowała wokół 6 mld zł, z czego na gminy przypadało ok. 2,6 mld zł. Miasta na prawach powiatu dzięki tym źródłom dochodów (ok. 3,4 mld zł) utrzymywały swój własny potencjał inwestycyjny. Z uwagi na pełnione funkcje osadnicze i wielkość gminnych zasobów nieruchomości mogły one uzyskiwać większe wpływy do budżetu niż pozostałe gminy. Plany budżetowe na 2012 rok zakładają zwiększenie tych dochodów o ok. 50%, co przy zmiennym otoczeniu rynkowym jest podejściem ryzykownym dla gospodarki budżetowej.

Wpływy o charakterze majątkowym w budżetach gmin są także klasyfikowane w przychodach budżetowych jako potencjalne źródło finansowania deficytu budżetowego. Zalicza się do nich nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, wpływy z prywatyzacji majątku czy też saldo spłat pożyczek udzielonych innym podmiotom samorządowym, a więc środki finansowe pozyskane z uwolnienia majątku rzeczowego i finansowego zgromadzonego w poprzednich okresach. Te elementy zaliczono do trzeciego poziomu potencjału własnego, który zaprezentowano na rys. 1. Tak wyznaczony potencjał majątkowy z ok. 18 mld zł w 2007 r. wzrósł do 18,4 mld zł w 2008 r., po czym zaczął się obniżać do 8,7 mld zł, przy planach zaledwie 6,7 mld zł na 2012 r. W ujęciu zagregowanym większe możliwości inwestycyjne miały gminy niebędące miastami na prawach powiatu (przypadało na nie ok. 60% własnego potencjału inwestycyjnego), ale stanowiły one dominującą grupę wśród 2479 analizowanych gmin (miast na prawach powiatu wśród wszystkich gmin było tylko 65).

Posiadanie odpowiednio dużych własnych środków finansowych umożliwia pozyskanie kapitału zewnętrznego na inwestycje w postaci dotacji lub poprzez zaciągnięcie nowego długu. Najtańszym i najbardziej preferowanym (z uwagi na bezzwrotny charakter) źródłem finansowania działalności inwestycyjnej są dotacje. Umiejętność ich pozyskania w znaczącym stopniu może poprawić poziom własnego potencjału inwestycyjnego. Mogą one pochodzić z budżetu państwa, od innych jednostek samorządu terytorialnego, z funduszy celowych oraz z budżetu Unii Europejskiej i innych instytucji zagranicznych. Przeprowadzone analizy wskazują, że

wielkość pozyskanego w ten sposób kapitału zwiększała się wraz z wykorzystaniem środków unijnych dostępnych w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. W początkowym okresie wielkość dotacji wynosiła od 1 do 1,6 mld zł, jednak od 2009 r. był widoczny dynamiczny wzrost wykorzystania tego źródła: 3,3 mld zł w 2009 r., 7,1 mld zł w 2010 r., 8,8 mld zł w 2011 r. i bardzo ambitne plany pozyskania 13,2 mld zł dotacji w 2012 r. Jak wynika z rys. 1, dostępność tego źródła pozwalała na utrzymanie potencjału inwestycyjnego gmin na poziomie 16-20 mld zł rocznie.

W latach 2007-2010 wartość inwestycji wzrastała w stałym, ok. 17-procentowym, tempie. Dopiero w 2011 r. nastąpiło ok. 8-procentowe ograniczenie działalności inwestycyjnej, ale plany budżetowe wskazują, że będzie to sytuacja przejściowa. Porównanie wielkości własnego potencjału inwestycyjnego z wielkością inwestycji komunalnych pokazuje, że uzupełnienie własnego potencjału dotacjami inwestycyjnymi było jednak niewystarczające. W tabeli 1 zaprezentowano stopień pokrycia wydatków inwestycyjnych przez różne źródła własnych nadwyżek finansowych w budżetach gmin i miast na prawach powiatu. W latach 2007-2008 bieżąca nadwyżka w budżetach gmin finansowała od 40% do ponad 50% realizowanych wydatków inwestycyjnych. W kolejnych latach jej udział w finansowaniu inwestycji zmniejszał się, aż w 2011 r. zanikła ona zupełnie.

**Tabela 1.** Pokrycie wydatków inwestycyjnych przez składniki własnego potencjału inwestycyjnego gmin w latach 2007-2012 [%]

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Wynik bieżący	51,06	42,17	17,50	4,96	-0,17	-7,34
Dochody z majątku	29,79	24,30	19,17	18,23	19,66	22,05
Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych	8,31	10,85	9,86	6,05	4,40	2,61
Prywatyzacja majątku	0,10	0,52	0,29	0,61	4,83	0,69
Potencjał własny bez dotacji inwestycyjnych	88,79	77,75	46,67	29,79	28,73	18,01
Dotacje inwestycyjne	5,09	6,66	11,94	21,94	29,13	35,43
Niedobór w potencjale własnym	6,12	15,59	41,39	48,27	42,14	46,55

\* Według planu po dwóch kwartałach 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin za cztery kwartały z lat 2007-2011 i II kwartał 2012 r.

Stabilnym źródłem finansowania były dochody z majątku, do których zalicza się zarówno wpływy z najmu, dzierżawy, jak i sprzedaży rzeczowych składników majątku. Mimo rosnących wydatków inwestycyjnych udział dochodów z majątku w finansowaniu tego rodzaju zadań utrzymywał się w przedziale 18-29%, ulegając w ostatnich trzech latach niewielkim fluktuacjom. Szczegółowa analiza wskazuje, że wielkość wpływów z tego źródła jest uzależniona od realizowanej funkcji osadniczej. W miastach na prawach powiatu poziom finansowania inwestycji dochodami z majątku był o 7% wyższy niż w pozostałych gminach. Zróżnicowane było znaczenie

nadwyżki z lat ubiegłych. W początkowym okresie (lata 2007-2010) z tego źródła finansowano od 8 do 10% wydatków inwestycyjnych, jednak zasoby te szybko zostały wykorzystane, stąd w 2011 r. mogły finansować zaledwie 4% wydatków inwestycyjnych. Większe nadwyżki miały zgromadzone gminy niebędące miastami na prawach powiatu. W tych podmiotach poziom pokrycia wydatków inwestycyjnych zmniejszył się z 14 do 6%.

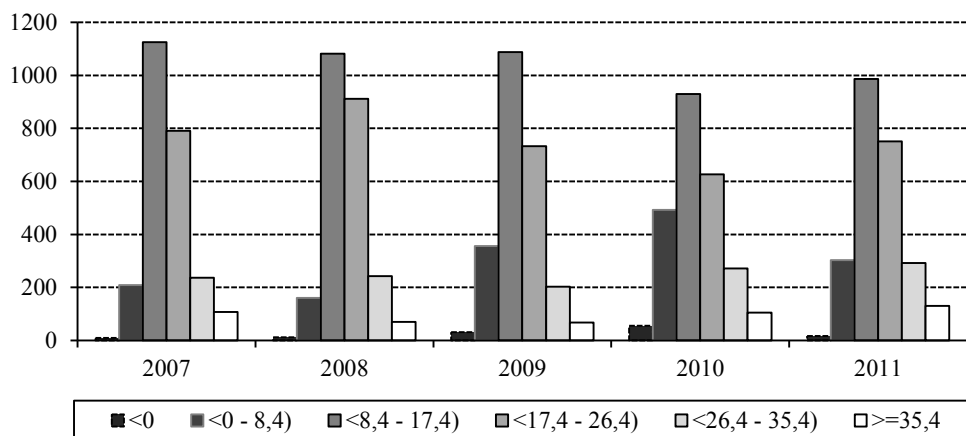
Analizowane dane wskazują, że prywatyzacja majątku miała niewielkie znaczenie dla działalności inwestycyjnej gmin. W gminach i większości miast na prawach powiatów pozwalała ona sfinansować nie więcej niż 1% wydatków inwestycyjnych. Jedynie w 2011 r. zintensyfikowano procesy prywatyzacji, ale wpływy te miały charakter jednorazowy i w kolejnym okresie nie są spodziewane duże wpływy z tego tytułu.

Sukcesywnie wzrastało znaczenie dotacji inwestycyjnych w budżetach – z ok. 5% w 2007 r. do ok. 35% w 2012 r. O ile w pierwszym roku analiz bez dotacji inwestycyjnych można było sfinansować 88,8% wydatków inwestycyjnych, o tyle już w 2011 r. własny potencjał inwestycyjny pozwolił na finansowanie 28,7% wartości inwestycji komunalnych. Plany finansowe na 2012 r. wskazują, że ten potencjał inwestycyjny zmniejszył się w większym stopniu w miastach na prawach powiatu. Wykorzystanie dotacji inwestycyjnych spowodowało, że niedobór w potencjale własnym utrzymywał się na poziomie 41-48% wartości realizowanych inwestycji.

### **3. Względny poziom własnego potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce**

Z uwagi na różnorodność warunków społeczno-ekonomicznych, w których funkcjonują gminy, ich indywidualny własny potencjał inwestycyjny może odbiegać od wyników uzyskanych dla całego sektora samorządowego. W celu ukazania tego zróżnicowania wyznaczono względny poziom własnego potencjału inwestycyjnego, określony jako relacja nadwyżki dochodów ogółem nad wydatkami bieżącymi do dochodów ogółem [Gospodarowicz, Kołodziejczyk 2011, s. 18]. W ten sposób przedstawiono, jaki odsetek dochodów ogółem może być przeznaczony na działalność inwestycyjną. Obrazuje on własny potencjał inwestycyjny z perspektywy bieżącego budżetu, nie uwzględniając wcześniej zgromadzonych zasobów kapitałowych oraz spłat rat długu, jednak dostępność danych w Banku Danych Lokalnych GUS pozwala go wyznaczyć dla wszystkich gmin w Polsce i dokonać ich porównania. Wyniki prowadzonych analiz przedstawiono na rys. 2.

Przeciętny poziom względnego własnego potencjału inwestycyjnego oscylował wokół 17,4%, przy czym w latach 2007-2008 wynosił ok. 18%, w latach 2009-2010 ok. 6%, a w 2011 r. ponownie nieco ponad 18%. Widoczne było zróżnicowanie rozkładu poziomu potencjału inwestycyjnego. Współczynnik zmienności wynosił między 43 a 62%, przy czym największe zróżnicowanie zaobserwowano w 2010 r.



Względny poziom własnego potencjału inwestycyjnego – WPI [%]	2007	2008	2009	2010	2011
<0 – brak WPI	10	12	31	56	17
<0-8,4) – bardzo niski WPI	209	161	356	492	303
<8,4-17,4) – niski WPI	1125	1082	1088	929	986
<17,4-26,4) – umiarkowany WPI	791	911	733	626	751
<26,4-35,4) – wysoki WPI	236	242	203	271	292
>=35,4 – bardzo wysoki WPI	107	70	67	105	130

**Rys. 2.** Liczebność gmin według poziomu względnego potencjału inwestycyjnego w latach 2007-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i regionalnych izb obrachunkowych.

Współczynnik skośności wskazuje na niewielką asymetrię prawostronną, co potwierdza relacja mediany do średniej. Ponad połowa gmin miała niższy od przeciętnego poziom własnego potencjału inwestycyjnego, jednak potencjał większości gmin nieznacznie odbiega od średniej. W odległości jednego odchylenia standardowego mieściło się ponad 70% gmin, poza rokiem 2010, kiedy wyniki były nieco bardziej rozproszone (w tym przedziale było ok. 62% badanych gmin).

Zmiany w zróżnicowaniu indywidualnego własnego potencjału inwestycyjnego gmin i miast na prawach powiatu nie są jednak jednoznaczne. W latach 2010-2011 zmniejszyła się liczebność gmin o niskim poziomie własnego potencjału inwestycyjnego (między 8,4 a 17,4%), ale wzrosła liczba gmin o wysokim i bardzo wysokim poziomie własnego potencjału inwestycyjnego. Największy spadek własnego potencjału inwestycyjnego odnotowano w 2009 i 2010 r. Wtedy bardzo dynamicznie wzrosła liczba podmiotów, które w ogóle nie posiadały własnego potencjału inwestycyjnego, co oznaczało niemożność zbilansowania części bieżącej budżetu. W 2011 r. widać już drobną poprawę poziomu własnego potencjału inwestycyjnego.

## 4. Podsumowanie

Przeprowadzone na podstawie danych zagregowanych badania wskazują, że poziom własnego potencjału inwestycyjnego gmin i miast na prawach powiatu w latach 2007-2011 ulegał zmniejszeniu. Na poziomie bieżącym jednostki te w ostatnich dwóch latach utraciły zdolność do generowania wolnych środków na inwestycje z uwagi na duże obciążenie ich budżetów spłatą zaciągniętych zobowiązań. Analizy względnego własnego potencjału inwestycyjnego poszczególnych jednostek wskazują, że była pewna grupa podmiotów, które utraciły także nadwyżkę pierwotną w budżecie, przez co nie były w stanie opłacić nawet wszystkich wydatków bieżących. Jednak ta grupa gmin w 2011 r. uległa zmniejszeniu, czemu sprzyjał prawny obowiązek równoważenia części bieżącej budżetów.

Zmiany w otoczeniu rynkowym sprawiały, że zwiększyły się bieżące wydatki w budżetach gmin. Ich dynamika wzrostu była większa niż przyrost dochodów bieżących, szczególnie z podatków dochodowych, które stanowiły najbardziej istotne źródło finansowania działalności bieżącej. Wobec nierównomiernego tempa rozwoju gospodarczego trudno jest jednak utrzymać stały wzrost dochodów podatkowych, a problemy finansowe w budżecie państwa przenoszą się bezpośrednio na działalność samorządów. W latach 2009-2011 inwestycje samorządowe podtrzymywały wzrost gospodarczy kraju, ale gminy w tym okresie nie posiadały własnego potencjału inwestycyjnego na odpowiednim poziomie. Obserwowane przyspieszenie było więc finansowane z długu, którego spłaty w kolejnych latach będą ograniczać potencjał inwestycyjny gmin.

Zmniejszający się własny potencjał inwestycyjny był także podtrzymywany przez uzyskiwane dotacje inwestycyjne. Szczególnym zainteresowaniem cieszyły się środki unijne. Wykorzystanie środków unijnych przy wsparciu kapitału pożyczkowego umożliwiło utrzymanie i zwiększenie dynamiki inwestycji, jednak te impulsy rozwojowe nie mają charakteru stałego i ich dostępność z czasem będzie niższa. Przeprowadzone analizy wskazują jednak, że w dłuższej perspektywie utrzymanie tego tempa przyrostu środków bezzwrotnych nie będzie możliwe z uwagi, po pierwsze, na mniejszy wkład własny, który jest warunkiem otrzymania większości dotacji inwestycyjnych, a po drugie – na wyczerpujące się zasoby środków unijnych w ramach aktualnej perspektywy finansowej i niepewność dotyczącą zmiany sposobu finansowania (propozycja zastąpienia dotacji pożyczkami) oraz terminu udostępnienia nowych środków (realnie będzie to koniec 2015 r.). W związku z tym przy braku zwiększenia bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego lub też transferów z budżetu państwa w perspektywie najbliższych trzech lat należy się spodziewać ograniczenia działalności inwestycyjnej samorządów.

## Literatura

- Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., *Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Materiały Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Pułtusk, 5-7 grudnia 2011 r. (maszynopis).
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, WUG, Gdańsk 2005.
- Kąsek L., Lubiński M., *Hyman Minsky – wczoraj dziś*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 1.
- Lubińska T., Franek S., Będziaszek M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, [w:] *Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, AE, Poznań 2008.
- Skorwider J., Garbowski M., *Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce*, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 29, 2012.
- Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” 2008, nr 9 (859), [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl), dostęp 19.04.2011.
- Szołno-Koguc J., *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług* nr 1, t. II, Szczecin 2006.
- Werwińska A., *Saldo operacyjne budżetów samorządowych w latach 2004-2008*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług* nr 37, Szczecin 2009.

### CHANGES IN THE LEVEL OF OWN INVESTMENT POTENTIAL OF COMMUNES IN THE TIME OF FINANCIAL INSTABILITY

**Summary:** Own investment potential of communes reflects the possibility of self-financing investment activities by local governments. Despite the stability in funding sources, changes in the external environment affect the level of this potential in various ways. The aim of the study is to determine the level of own investment potential of communes and cities with powiat status in Poland in the years 2007-2011, and to provide directions for the changes in subsequent years. It has been shown that own investment potential of these local government units has been significantly reduced, and deficiencies observed in the capital have been permanent. Over the next three years, it may cause a significant reduction in investment activity of local self-government units.

**Keywords:** commune, financial instability, investment potential.