

Ekonomiczno-finansowe instrumenty gospodarczego rozwoju lokalnego

Jolanta Zawora¹

Wstęp

Dla gospodarczego i społecznego rozwoju w skali lokalnej niezbędne są inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W warunkach decentralizacji sektora finansów publicznych odpowiedzialność za pobudzanie i kształtowanie rozwoju lokalnego spada przede wszystkim na władze lokalne. Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych czynią odpowiedzialnymi za rozwój danego terenu przede wszystkim gminy. Między rozwojem lokalnym a finansami gminy występują wzajemne powiązania i uwarunkowania. Planowanie przemian społeczno-gospodarczych wymaga zapewnienia środków finansowych na rozbudowę infrastruktury, wiąże się też ze zwiększeniem kosztów jej utrzymania. Na tempo rozwoju gospodarczego gminy decydujący wpływ ma poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy.

W opracowaniu podjęto problematykę możliwości oddziaływania władz samorządowych na gospodarczy rozwój w skali lokalnej. Celem artykułu jest identyfikacja i usystematyzowanie narzędzi, jakimi dysponuje samorząd gminny w procesie rozwoju lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomiczno-finansowych instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego. W opracowaniu zwrócono uwagę przede wszystkim na instrumenty wydatkowe związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, bowiem wielkość wydatków inwestycyjnych samorządu gminnego odzwierciedla możliwości rozwojowe jednostki. Analizą objęto gminy polskie, charakteryzując zdolność finansowania inwestycji oraz zakres realizowanej przez te jednostki działalności inwestycyjnej, na tle pozostałych szczebli JST. Ocenę przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie (z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu), miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2007–2014. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

¹ Dr Jolanta Zawora, Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych

Rozwój lokalny jest często interpretowany jako szczególny proces, który dotyczy istotnych zmian zachodzących w mikroregionie (gminie, powiecie), czyli lokalnym układzie społeczno-terytorialnym. Rozwój lokalny powinien dokonywać się w oparciu o czynniki endogenne, a podstawowym kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie aspiracji i poczucie poprawy warunków życia. Można zatem przyjąć, że rozwój lokalny to prowadzenie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej, z wykorzystaniem jej zasobów oraz uwzględnieniem potrzeb mieszkańców i przy ich udziale [Kozuch 2011: 9].

Różne interpretacje pojęcia rozwoju lokalnego wynikają z niejednorodności tworzących go zjawisk. Rozwój lokalny, jako pojęcie złożone, obejmuje nie tylko zmiany gospodarcze, polityczne, kulturowe, ale także procesy, które występują w społeczeństwie, są to zmiany w instytucjach, grupach i innych rodzajach systemów społecznych. Najczęściej rozwój lokalny jest interpretowany w ramach określonych płaszczyzn: gospodarczej, społeczno-kulturowej, politycznej, ekologicznej i przestrzennej [Kudłacz 2008: 108]. Płaszczyzny te nie są jednolite i wzajemnie się warunkują. Ich powiązania i zależności przyczyniają się do tworzenia nowego trwałego potencjału rozwojowego generującego własny, wewnętrzny mechanizm ewolucji. Rozwój lokalny dotyczy podstawowych sfer, za które można uznać: lokalną społeczność, gospodarkę lokalną i lokalny ekosystem. Rozwój lokalny w tym znaczeniu jest pochodną zharmonizowanych i systematycznych działań społeczności lokalnej, lokalnej władzy, a także pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzający do kreowania nowych i poprawy istniejących wszelkiego rodzaju walorów gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Paczóski 2015: 233].

Za główne składniki rozwoju w skali lokalnej uznaje się nowe wartości materialne i niematerialne, takie jak [Filipiak i in. 2005: 30]:

- nowe działalności gospodarcze, nowe podmioty gospodarcze, nowe miejsca pracy, nowe produkty, atrakcyjne lokalizacje i dostępne nieruchomości, wysoka jakość zabudowy mieszkaniowej, wysoka jakość inwestycji infrastrukturalnych, nowa kształtująca się przestrzeń ekonomiczna, rozszerzający się asortyment usług społecznych itp.;
- nowa wiedza, nowe idee i informacje, nowe technologie oraz innowacje, wyższe kwalifikacje i nowe umiejętności, nowe metody zarządzania, rozwój przedsiębiorczości, nowe wzorce zachowań i sposoby komunikowania się, nowe formy integrowania się społeczności lokalnych itp.

Silą napędową procesów rozwojowych, zarówno dla sfery społecznej, jak i ekologiczno-przestrzennej jest lokalny rozwój gospodarczy, przez który można rozumieć ilościowy, jakościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych, utożsamiany ze zwiększaniem rozmiarów zatrudnienia, wprowadzaniem nowych produktów i usług oraz doskonaleniem istniejących, rozszerzaniem rynków zbytu, wprowadzaniem nowych technologii i inwestowaniem [Ziółkowski, 2005, s. 91]. Płaszczyzna gospodarcza rozwoju lokalnego obejmuje działania związane z tworzeniem warunków rozwoju podmiotów gospodarczych na terenie gminy, co wiąże się przede wszystkim z two-

rzeniem miejsc pracy, co ma wpływ na wielkość dochodów ludności, a także powiększanie dochodów budżetu gminy, poprzez zwiększanie bazy podatkowej. Centralne miejsce w działaniach władz gminnych na rzecz rozwoju lokalnego powinien więc zajmować problem kreowania rozwoju gospodarczego, który jednocześnie nie powinien być zagrożeniem dla innych elementów środowiska życia człowieka.

Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych czynią je odpowiedzialnymi za rozwój danego terenu. Władze samorządowe muszą więc posiadać odpowiednie narzędzia oddziaływania na decyzje wszystkich podmiotów działających na terenie danej jednostki, których działania składają się na rozwój społeczno-gospodarczy mikroregionu [Kudłacz 2008: 120]. W zapewnieniu warunków sprzyjających rozwojowi ważnym zagadnieniem jest wybór i zastosowanie odpowiednich instrumentów przez władze lokalne.

Ze względu na formę i zakres przedmiotowy stosowanych przez samorządy instrumentów na rzecz kreowania rozwoju gospodarczego można wyróżnić następujące ich grupy [Wojciechowski 2003: 194; Kudłacz 2008: 121]:

- prawno-administracyjne,
- instytucjonalno-organizacyjne,
- ekonomiczno-finansowe,
- infrastrukturalne,
- planistyczne,
- informacyjno-promocyjne.

W grupie wymienionych instrumentów szczególna rola przypada tym, które mieszczą się w ramach finansów jednostki samorządowej. Zastosowanie instrumentów ekonomiczno-finansowych ma na celu stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy, przyczyniając się do podniesienia dochodów budżetowych w przyszłości. W tej grupie narzędzi wyróżnia się instrumenty dochodowe oraz wydatkowe. Wśród instrumentów dochodowych wykorzystuje się m.in.:

- ulgi, zwolnienia, rozłożenie na raty, odroczenia terminów płatności podatkowych, stanowiących dochody własne samorządów, w tym przede wszystkim podatku od nieruchomości, który ma dla gmin największe znaczenie fiskalne;
- ulgi i zwolnienia czynszowe w gminnych lokalach użytkowych.

Operowanie podatkami powinno być ostrożne. Zmniejszenie poziomu wybranych podatków (głównie od nieruchomości) w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów może prowadzić do znaczącego zmniejszenia wysokości dochodów budżetowych gminy.

Do instrumentów finansowych wydatkowych należy przede wszystkim zaliczyć wydatki inwestycyjne przyczyniające się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządowej, dotyczące głównie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej. Odpowiednio wysoki poziom rozwoju infrastruktury warunkuje prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gospodarczy danego terenu. Instrumenty infrastrukturalne dotyczą przede wszystkim utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej (zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, transport zbiorowy) oraz infrastruktury społecznej (oświata, kultura, ochrona zdrowia).

Inwestowanie w infrastrukturę wzmacnia pozycję gminy w zakresie możliwości pozyskiwania potencjalnych inwestorów. Instrumenty infrastrukturalne tworzą warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej poprzez poprawę ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych oraz zamieszkania nowych mieszkańców. Niedorozwój infrastruktury stanowi barierę rozwojową, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy gminy w przyszłości. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne oraz gazowe jest jednym z mierników atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu, determinuje także stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Działalność inwestycyjna samorządu terytorialnego znacznie odbiega od inwestycji podmiotów gospodarczych, jest bowiem prowadzona w celu poprawy bytu społeczności lokalnej i zaspokajania jej potrzeb, powinna gwarantować długotrwały rozwój jednostki terytorialnej przez aktywizację gospodarczą regionu [Misterek 2008: 35].

Cechą działalności inwestycyjnej prowadzonej przez JST jest jej użyteczność społeczno-gospodarcza, co oznacza, że umożliwia prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów. Działalność inwestycyjna oddziałuje również na poziom przyszłych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Wśród cech inwestycji samorządowych, których zdecydowana większość ma charakter infrastrukturalny, należy także wymienić wysoką kapitałochłonność, szczególnie w początkowej fazie powstawania urządzeń i obiektów oraz relatywnie długi okres zamrożenia środków pieniężnych, uwarunkowany długim okresem powstawania i funkcjonowania infrastruktury.

Inwestycje samorządowe – źródła finansowania oraz czynniki ich wyboru

Inwestycje w zakresie infrastruktury należą do przedsięwzięć kapitałochłonnych, wymagających zapewnienia źródeł finansowania w długim horyzoncie czasowym. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest w dużej mierze uwarunkowaniami finansowymi. Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach [Sierak, Górniak 2011: 33]. Zdolność inwestycyjną gminy w wymiarze ekonomicznym wyraża się wielkością środków finansowych, jakie może ona przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych. Wielkość tych środków związana jest z poziomem dochodów budżetowych samorządu oraz rozmiarami wydatków na zadania bieżące. Jednym z podstawowych problemów samorządów jest ograniczoność środków finansowych w relacji do zakresu potrzeb inwestycyjnych. Szybka dynamika wzrostu oczekiwań społecznych zestawiona z pogarszającymi się możliwościami finansowymi budżetów publicznych przyczynia się do narastania sytuacji kryzysowych. Rosnące zadłużenie sektora samorządowego i ograniczenia ustawowe wynikające z przepisów dotyczących finansów publicznych, skłaniają samorządy do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania inwestycji [Hajdys 2014: 49].

Realizacja zadań inwestycyjnych jest uwarunkowana poziomem środków finansowych postawionych do dyspozycji poszczególnych jednostek. 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 [Kornberger-Sokołowska 2012: 91]:

- daniny publiczne (podatki i opłaty),
- opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST,
- dochody z majątku samorządowego,
- dochody z działalności gospodarczej samorządu,
- dochody kapitałowe.

Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań samorządu, w szczególności inwestycyjnych. Wśród źródeł zewnętrznych samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze [Rosa, 2011: 367]:

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

Zadania inwestycyjne, związane z rozwojem samorządu, mogą być finansowane z dochodów własnych JST, z dotacji celowych oraz pożyczek komunalnych [Kosek-Wojnar 2006: 85].

W. Kosiedowski proponuje następujące najważniejsze kategorie źródeł i metod finansowania inwestycji przez sektor publiczny [Kosiedowski 2005: 255]:

- dochody własne – w głównej mierze obejmujące podatki lokalne i regionalne, udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa, dochody z opłat, dochody z majątku oraz pozostałe dochody,
- transfery z budżetu państwa – subwencje i dotacje,
- środki zagraniczne bezzwrotne – głównie tzw. środki pomocowe i strukturalne UE,
- przychody budżetowe – zwrotne i bezzwrotne,
- finansowanie poprzez partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

O możliwościach finansowania lokalnych projektów inwestycyjnych oraz wyborze własnego lub zewnętrznego źródła finansowania decyduje szereg czynników, wśród nich do najważniejszych można zaliczyć: wysokość niezbędnych do realizacji inwestycji środków, sytuację finansową gminy, dostępność obcych źródeł finansowania czy koszt pozyskania kapitału. Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań inwestycyjnych samorządu.

Czynniki warunkujące wybór zewnętrznego źródła finansowania przez JST mogą być klasyfikowane w zróżnicowany sposób. Można wśród nich wyróżnić [Zioło 2011: 294]:

- 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.

Wśród kryteriów, którymi kierują się władze samorządowe dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego można również wyróżnić [Rosa 2011: 367]:

- kryterium finansowe,
- kryterium pozafinansowe (społeczne, polityczne, formalno-prawne i organizacyjne).

Wśród czynników finansowych można wyróżnić determinanty niezależne i zależne od samorządu terytorialnego [Brzozowska i in. 2013: 46–47]. Do czynników niezależnych zalicza się m.in.: zmiany systemu finansowania JST, sposób (zmiany) obliczania subwencji, sposób (zmiany) obliczania udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, (lokalną) koniunkturę gospodarczą, wpływającą na wysokość dochodów własnych. Natomiast wśród czynników zależnych od JST wymienić można: politykę władz samorządowych w zakresie pozyskiwania źródeł finansowania, ściągalność podatków i opłat zarządzanie mieniem komunalnym, wykorzystanie środków finansowych z UE.

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 pozyskania kapitału, okres zwrotu kapitału i wymagane zabezpieczenie jego zwrotu, 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 sprowadzają 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 formalno-organizacyjnych 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 władz decydujących o wyborze danego instrumentu dłużnego, dotychczasowym doświadczeniem we współpracy z instytucjami finansowymi, postawą wobec korzystania z finansowania zwrotnego, czy możliwością wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej stanowiska (lub osoby) odpowiedzialnej za pozyskiwanie i obsługę zadłużenia.

Decyzje o wyborze źródła finansowania działalności bieżącej czy inwestycyjnej powinny być podejmowane przy uwzględnieniu wszystkich aspektów prawnych, finansowych i organizacyjnych. Wpływa to bowiem na efektywność pozyskiwanych środków [Misterek 2008: 126]. Wymienione czynniki istotnie warunkują możliwości związane z realizacją zadań przypisanych samorządom, a w konsekwencji całokształt ich działalności. Z uwagi na społeczno-ekonomiczne skutki wykorzystania przez gminę zewnętrznych źródeł finansowania oraz fakt rozporządzania przez nią środkami o charakterze publicznym wybór źródła finansowania, a w szczególności instrumentu zwrotnego, powinien być poprzedzony wnikliwą analizą. Należy pamiętać, że koszt pozyskanego kapitału wpływa także na perspektywę długoterminową i determinuje możliwości rozwojowe samorządu terytorialnego w kolejnych latach.

Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2007–2014

Tempo przemian społeczno-gospodarczych w procesie rozwoju inwestycyjnego zależy głównie od źródeł i skali dochodów ogółem generowanych przez gminy. Możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej. Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin można zauważyć, że najwyższymi dochodami przypadającymi na mieszkańca w latach 2007–2014 dysponowały miasta na prawach powiatu. W pozostałych gminach dochody w przeliczeniu na mieszkańca były dużo niższe i pozostawały na zbliżonym poziomie. W analizowanym okresie samorządy, niezależnie od charakteru gminy, odnotowały wzrost dochodów.

Miarą atrakcyjności danej jednostki samorządowej jest również wskaźnik wielkości inwestycji na mieszkańca. Wysoka wartość wskaźnika świadczy o możliwości kreowania rozwoju gminy, co może przyciągać zarówno mieszkańców, jak i inwestorów. Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na mieszkańca – niemal dwukrotnie większe niż w pozostałych typach gmin – realizowały miasta na prawach powiatu. Poziom realizowanych inwestycji wykazywał wahania w badanym okresie, największy wskaźnik wydatków inwestycyjnych miał miejsce w latach 2009–2011, ponowny wzrost wskaźnika jest widoczny w 2014 roku (tabela 1).

Tabela 1. Wskaźniki w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy (w zł)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy:								
miejskiej	2217,3	2396,3	2427,8	2654,4	2791,8	2847,8	2941,9	3161,6
mnpp*	3677,5	3890,3	3967,8	4264,6	4508,6	4865,1	5067,1	5398,4
miejsko-wiejskiej	2209,9	2418,9	2510,6	2733,3	2870,8	2989,4	3052,3	3217,9
wiejskiej	2292,9	2511,8	2644,8	2922,2	3047,4	3146,9	3222,9	3376,5
Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca gminy:								
miejskiej	401,9	498,9	602,6	664,8	601,7	471,2	405,9	490,5
mnpp*	775,6	877,3	953,3	1005,8	981,1	962,5	905,2	1078,7
miejsko-wiejskiej	388,8	479,9	597,8	718,1	665,9	528,0	476,7	559,3
wiejskiej	426,7	500,8	644,8	847,9	761,9	573,9	564,6	659,6

* miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [www.stat.gov.pl/bdl]

Zasadnicze czynniki, charakteryzujące możliwości rozwojowe gmin, to:

- dochody własne gmin, świadczące o zapobiegliwości zarządów oraz aktywności gospodarczej mieszkańców i ich stanie posiadania (poziom podatków i opłat lokalnych);
- wydatki inwestycyjne, świadczące o dążności gmin do powiększenia swego stanu posiadania, przyczyniające się do poprawy warunków życia mieszkańców oraz do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tabela 2. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne według rodzajów gmin (%)

Rok	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy:				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,5	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	21,8	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7
2014	61,1	62,8	51,1	41,9	15,5	19,6	17,3	19,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [www.stat.gov.pl/bdl]

Można zauważyć, że najwyższe wskaźniki udziału dochodów własnych w dochodach ogółem posiadały miasta na prawach powiatu oraz pozostałe gminy miejskie (średnia wartość wskaźnika w badanym okresie wyniosła 64,9 i 60,9%). Najniższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie (38,4%). W latach 2009–2010 we wszystkich typach gmin wartość wskaźnika spadała, jednak największy spadek dotyczył budżetów miast na prawach powiatu, w których wysoki udział dochodów podatkowych zwiększa wrażliwość dochodów na wahania cyklu koniunkturalnego.

Analizując poziom wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin można zauważyć, że jego średni poziom oscylował wokół 20% i był wyrównany w poszczególnych typach gmin (wynosił średnio w badanym okresie od 19,9% w gminach miejskich do 21% w gminach wiejskich). Ponadto, można zauważyć, że wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. W latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem były najwyższe (tabela 2). Na wysoki poziom inwestycji w gminach mogło mieć wpływ wykorzystanie środków unijnych, a także wzrost zadłużenia samorządów, widoczny szczególnie w latach 2009–2011 [Zawora 2015: 51]. Analizując kształtowanie się wskaźnika dochodów własnych oraz wskaźnika wydatków inwestycyjnych można zauważyć brak zależności między wskaźnikami w większości gmin, poza miastami na prawach powiatu, co można wiązać z istotną rolą dochodów własnych wśród dochodów ogółem w tej grupie gmin.

Na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych wskazuje spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin. Najwyższy spadek wskaźnika wystąpił w miastach na prawach powiatu. Najniższą nadwyżką operacyjną gminy dysponowały w latach 2009–2012, w następnych okresach wskaźnik wzrósł (tabela 3). Występowanie nadwyżki operacyjnej nie tylko zwiększa możliwości w zakresie podejmowania zadań bieżących, ale przede wszystkim sprzyja realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych służących rozwojowi jednostki. Ponadto, wartość nadwyżki operacyjnej wpływa na możliwości zaciągania nowych zobowiązań.

Tabela 3. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej oraz samofinansowania gmin (%)

Rok	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gminy:				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy:			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	11,1	13,4	10,4	11,6	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	10,9	11,8	10,9	12,8	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	5,2	6,4	8,3	10,8	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	3,2	4,7	4,9	7,4	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	5,3	5,4	6,0	7,2	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	5,4	4,8	6,9	8,6	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	6,9	6,0	8,3	9,8	255,4	97,5	152,3	162,9
2014	7,8	7,0	8,0	9,4	124,8	97,2	105,4	112,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [<http://www.finanse.mf.gov.pl>]

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...*, 2015]. 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 2012–2014 wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych samorządów gminnych wzrósł poziom ich samofinansowania (tabela 3). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi posiadały gminy wiejskie, najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

Charakteryzując wydatki inwestycyjne gmin na tle pozostałych szczebli JST można zauważyć, że najwięcej środków na inwestycje w relacji do łącznej sumy wydatków przeznaczaly województwa – średnio w badanym okresie 38,9%. Najniższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wystąpił w powiatach (15,8%). Wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w gminach oraz miastach na prawach powiatu, jak już wspomniano, był zbliżony i oscylował wokół 20% (tabela 4).

Tabela 4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem JST (w%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JST ogółem, w tym:	20,3	21,2	24,8	24,3	22,7	19,1	18,2	20,3
gminy	18,5	20,0	22,5	24,7	22,5	17,7	16,2	17,8
powiaty	13,0	14,4	19,2	21,7	18,6	12,3	12,3	14,5
miasta na prawach powiatu	21,5	21,8	21,5	21,5	20,1	19,0	17,6	19,6
województwa	35,4	34,8	47,3	37,5	39,4	35,9	38,4	42,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, załącznik B I (tabela 8), załącznik B II (tabela: 6, 17, 24, 32)

Natomiast najwyższy udział w realizacji inwestycji samorządowych wśród szczebli JST miały gminy oraz miasta na prawach powiatu, które realizowały łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych. W samorządach większości szczebli JST można zaobserwować ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku, jednak w 2014 roku dla całego sektora samorządowego charakterystyczny był wzrost poziomu inwestycji (tabela 5).

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne JST w latach 2007–2014

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
w mld zł								
JST ogółem, w tym:	26,3	30,8	41,6	43,3	41,2	34,4	33,5	39,9
gminy	10,4	12,6	15,8	19,7	17,9	13,9	12,8	15,1
powiaty	2,1	2,6	4,1	5,2	4,5	2,8	2,8	3,4
miasta na prawach powiatu	9,9	11,1	12,1	12,7	12,4	12,1	11,4	13,6
województwa	3,9	4,5	9,7	5,7	6,4	5,7	6,4	7,7
w%								
JST ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy	39,5	40,9	37,9	45,4	43,4	40,4	38,4	37,8
powiaty	8,0	8,4	9,9	12,0	10,9	8,1	8,4	8,5
miasta na prawach powiatu	37,6	36,0	29,1	29,3	30,1	35,2	34,2	34,1
województwa	14,8	14,6	23,3	13,2	15,5	16,6	19,0	19,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2013*, Warszawa 2008–2015

Powodem spadku aktywności inwestycyjnej JST było przede wszystkim wysokie zadłużenie samorządów wynikające z realizacji projektów inwestycyjnych w poprzednich latach (w tym współfinansowanych środkami UE), zmiana reguł w zakresie kształtowania poziomu zadłużania się, w szczególności zmiana konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Brak możliwości zwiększania dochodów budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji (związany w dużej mierze z nakładaniem na JST dodatkowych zadań, skutkującym wzrostem wydatków bieżących) oraz konieczność ograniczania zadłużenia samorządów, spowodowana zmniejszeniem zdolności do zaciągania nowych zobowiązań, mogą nadal powodować trudności w finansowaniu działalności rozwojowej samorządów lokalnych.

Zakończenie

W grupie instrumentów, za pomocą których władze lokalne mogą oddziaływać na rozwój gminy, szczególna rola przypada instrumentom ekonomiczno-finansowym, ich zastosowanie ma na celu stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy. Najważniejsze instrumenty wydatkowe to podejmowane przez władze gminne zadania inwestycyjne z zakresu infrastruktury

technicznej i społecznej. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest w dużej mierze uwarunkowaniami finansowymi.

W latach 2007–2014 najwyższy udział w realizacji inwestycji samorządowych wśród poszczególnych szczebli JST miały gminy oraz miasta na prawach powiatu, które realizowały łącznie ponad 70% inwestycji sektora samorządowego. Udział wydatków inwestycyjnych gmin w ogólnej kwocie ich wydatków oscylował wokół 20% i był wyrównany w poszczególnych typach gmin. Najwyższy poziom gminnych wydatków inwestycyjnych wystąpił w latach 2009–2011. Na wysoki poziom inwestycji w gminach miało wpływ wykorzystanie środków unijnych, a także wzrost zadłużenia samorządów. Po 2011 roku we wszystkich typach gmin, poza miastami na prawach powiatu, poziom realizowanych inwestycji wyraźnie spadł. Na obniżenie zdolności do finansowania działalności rozwojowej wskazuje spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w badanym okresie. Należy jednak zauważyć, że w latach 2013–2014 można wskazać na nieznaczną poprawę zdolności gmin do finansowania działalności inwestycyjnej, zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł, na co wskazuje m.in. wzrost poziomu dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów budżetowych oraz niższe wykorzystanie przychodów w celu sfinansowania inwestycji. Warto zwrócić uwagę, że w 2014 roku dla całego sektora samorządowego charakterystyczny był wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych.

Bibliografia

- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse i procedury*, DUO-TON, Szczecin.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2014 roku*, 2015, GUS, Warszawa.
- Hajdys D., 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne a polityka inwestycyjna samorządów*, „Finanse Komunalne”, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, WSE w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 4.
- Kosiedowski W. (red.), 2005, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń.
- Kożuch A., 2011, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego* [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kożuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, wyd. elektroniczne: www.isp.uj.edu.pl.
- Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny* [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Misterek W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Paczóski P., 2015, *Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, A. Raszkowski, A. Sztando, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Rosa A., 2011, *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński. Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

- Sierak J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2014*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2008–2015.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, 2015, Ministerstwo Finansów, www.finanse.mf.gov.pl
- Zawora J., 2015, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.
- Zioło M., 2011, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*. Zeszyty Naukowe nr 10, PTE, Kraków.
- Ziółkowski M., 2005, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym [w:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa.

Financial tools of local economic development

Summary

Law states that the most important tasks related to the development of the particular region are performed by the municipality. This article aims to identify tools at the disposal of municipal government in the process of local development, particularly financial methods of promoting the economic growth. The analysis includes Polish communities by characterizing the range of investment activities carried out by these units. Municipalities and cities with powiat status had the largest share in realization of the investment of local government (in total over 70%). Most of funds for investments were dispensed in the budgets of municipalities in 2009–2011. The level of government investment decreased significantly since 2012.

Keywords: local development, tools to support local development, municipal government, local government investments.