

## Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010–2012

Paweł Galiński\*

**Streszczenie:** *Cel* – Ocena możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin w Polsce w latach 2010–2012.

*Metodologia badania* – W artykule omówiono wskaźniki finansowe charakteryzujące możliwości finansowania inwestycji przez gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie w latach 2010–2012 i na ich podstawie skonstruowano taksonomiczny miernik oceny tego zjawiska.

*Wynik* – W artykule wskazano, iż w latach 2010–2012 spośród badanych typów gmin największymi możliwościami finansowania inwestycji charakteryzowały się gminy wiejskie. Zaobserwowano także, że w 2012 roku wystąpiło największe zróżnicowanie tych możliwości pomiędzy badanymi jednostkami.

*Oryginalność/wartość* – Wykorzystując taksonomiczną analizę porównawczą starano się dokonać jednoznacznej oceny badanej problematyki. Ponadto scharakteryzowano czynniki determinujące możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin w latach 2010–2012, określając przy tym ich zróżnicowanie.

**Słowa kluczowe:** inwestycje, gminy, ocena, wskaźniki, taksonomia

### Wprowadzenie

Finansowanie działalności inwestycyjnej należy do istotnych elementów prowadzonej gospodarki finansowej w gminach. Realizowanie inwestycji zaspokaja bowiem rosnące potrzeby lokalnych wspólnot samorządowych i przyczynia się do ich rozwoju. W tym wypadku chodzi w szczególności o inwestycje infrastrukturalne, które umożliwiają realizowanie usług publicznych na odpowiednim poziomie. Działalność ta wymaga jednak zabezpieczenia w budżecie określonej wysokości środków niezbędnych do pokrycia planowanych kosztów poszczególnych przedsięwzięć. Staje się to jednak niezwykle trudne z uwagi na ograniczone środki finansowe w sektorze finansów publicznych i możliwości zadłużania się gmin. W konsekwencji celem artykułu jest przedstawienie zdolności gmin w Polsce do finansowania inwestycji w latach 2010–2012.

---

\* dr Paweł Galiński, Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, e-mail: p.galinski@wp.pl.

## 1. Problematyka inwestycji gmin

Realizowanie inwestycji wynika z potrzeb i konieczności rozwoju różnorodnych podmiotów gospodarczych funkcjonujących w środowisku konkurencyjnym. Poprzez inwestycje rozumie się najczęściej albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód bądź proces, w którym następuje przekształcenie zasobów pieniężnych w inne dobra (Różański 2006: 13). Liczne definicje inwestycji akcentują głównie chęć osiągnięcia określonych strumieni pieniężnych w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych (Michalak 2007: 13–14). Jednakże problematyka funkcjonowania gmin jako podmiotów publicznych wymaga dostosowania pojęcia inwestycji do specyfiki ich działalności, zakresu realizowanych zadań publicznych czy ram prawnych, w których funkcjonują. Wynika to bowiem z faktu, że celem inwestycji gmin powinno być przede wszystkim zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, a nie dążenie do osiągania wyłącznie korzyści o charakterze finansowym. Według niektórych autorów, inwestycje gmin, jako rodzaj inwestycji publicznych, mają charakter niedochodowy (Jastrzębska 2005) bądź nie generują zysków (Michalak 2007: 141).

W budżetach gmin wydatki na inwestycje wynikają z realizowanych tam wydatków majątkowych. Te ostatnie rozumiane są bowiem jako (Borodo 2012: 57):

- inwestycje i zakupy inwestycyjne,
- zakupy i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Dwa ostatnie typy wydatków majątkowych mogą być zatem określane jako inwestycje finansowe, które w praktyce posiadają niewielki udział w wydatkach majątkowych ogółem. Należy bowiem wskazać, iż w 2012 roku w gminach udział wydatków na inwestycje w wydatkach majątkowych ogółem wyniósł 97,69% (Sprawozdanie 2012).

Jednakże z punktu widzenia klasyfikacji wydatków budżetowych gmin, kwalifikowanie pewnych wydatków jako inwestycyjne może powodować pewne trudności. W literaturze przedmiotu można bowiem odnaleźć pogląd, iż realizowanie działań restytucyjnych w celu odtworzenia zużytego fizycznie lub „moralnie” majątku jest przejawem działalności inwestycyjnej. Jednakże w sektorze finansów publicznych wydatki ponoszone na utrzymanie istniejącego majątku zaliczane są do wydatków bieżących, nawet jeżeli związane są z wymianą zużytych części infrastruktury na nowe. W wielu przypadkach problemem staje się zatem rozgraniczenie pomiędzy nakładami na remonty a nakładami na modernizację środków trwałych, tj. ich unowocześnienie. W tym zakresie przydatne stają się postanowienia w sprawie interpretacji prawa podatkowego wydawane przez urzędy skarbowe. Według jednego z nich, różnica pomiędzy nakładami na remonty a nakładami inwestycyjnymi polega na tym, że pierwsze z nich zmierzają do podtrzymania czy odtworzenia wartości użytkowej środków trwałych (np. konserwacja, naprawy). Natomiast celem drugich, tj. nakładów inwestycyjnych, jest podjęcie bądź rozszerzenie działalności i to nie tylko w drodze wytworzenia nowego środka trwałego, ale też poprzez jego rozbudowę, ulepszenie, przebudowę.

W tym wypadku dochodzi bowiem do zmiany istotnych cech użytkowych funkcjonującej infrastruktury (Postanowienie 2007).

Z kolei z punktu widzenia ustawy o rachunkowości, pod pojęciem inwestycji gmin należy rozumieć ten obszar działań, który określany jest jako środki trwałe w budowie, tj. środki trwałe w okresie ich budowy, montażu bądź też ulepszenie już istniejących środków trwałych (Syguda 2008). Należy również zaznaczyć, że w tej ustawie jako inwestycje traktuje się posiadane aktywa (np. aktywa finansowe, nieruchomości) w celu osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych (Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości...: art. 3, ust 1, pkt 17). Stąd określenia „wydatki inwestycyjne” gmin nie należy rozumieć wyłącznie jako synonimu słowa: „inwestycje” – scharakteryzowanego w wyżej wspomnianej ustawie, ale także jako wydatki służące zaspokajaniu potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej.

W literaturze można znaleźć różnorodne klasyfikacje inwestycji. Najogólniej dzieli się je na inwestycje materialne i inwestycje niematerialne. Pierwsze z nich dotyczą przekształcania zasobów pieniężnych w rzeczowe składniki majątku. Stąd w praktyce funkcjonowania gmin można wyróżnić tu inwestycje w infrastrukturę techniczną (np. budowa, rozbudowa czy modernizacja dróg oraz sieci wodno-kanalizacyjnych) oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną (np. budowa, rozbudowa czy modernizacja szkół, domów kultury, jednostek ochrony zdrowia) (Hajdys 2007: 176–180). Pewne problemy może jednak powodować kwalifikowanie wydatków jako majątkowych, które ponoszone są na inwestycje niematerialne, np. zakupywanie oprogramowania komputerowego, różnorodnych licencji czy organizację koncertów muzycznych bądź innych imprez kulturalnych przez gminy. Chodzi tu również o inwestycje w sferze oświaty, które dotyczą tworzenia programów nauczania, prowadzenia dodatkowych zajęć czy szkolenia kadry nauczycielskiej (Witkowski 2011). Kwalifikowane są one w konsekwencji jako wydatki bieżące, gdyż, ze swojej natury, nie mają charakteru rzeczowego (materialnego) lub wynikają z konieczności realizowania ustawowych zadań tych jednostek. Powstaje zatem dylemat czy wydatkowanie środków na organizację niektórych imprez (projektów), w wielu przypadkach o charakterze incydentalnym, mogłoby zostać zaliczone jako inwestycje (w przypadku przyczyniania się ich do poprawy jakości życia mieszkańców bądź oddziałujących na rozwój przedsiębiorczości na danym obszarze).

Inny podział inwestycji gmin wskazuje na organ publiczny, w którego imieniu realizuje ona dane przedsięwzięcie. Stąd wyróżnia się inwestycje własne oraz inwestycje obce (zlecone bądź powierzone), których wykonanie wynika z przepisów prawa bądź z zawartego porozumienia z określonymi podmiotami publicznymi.

Inwestycje gmin można również podzielić według kryterium finansowego obciążenia podmiotów wykorzystujących środki trwałe oddane do użytkowania w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych. W tym przypadku wyróżnia się inwestycje, których użytkowanie jest płatne bądź bezpłatne. Podział ten łączy się również z faktem, że gminy mogą realizować własne przedsięwzięcia gospodarcze samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami publicznymi bądź prywatnymi, wykorzystując przy tym koncepcję partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z punktu widzenia funkcjonowania gmin istotny wydaje się także podział na: inwestycje celu publicznego oraz pozostałe inwestycje. W przypadku ich działalności, przez inwestycje celu publicznego rozumie się te działania o znaczeniu lokalnym, które stanowią realizację celów określonych w ustawie z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce...: art. 6; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu... : art. 2, pkt 5). Zakwalifikowanie danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego może ułatwić jej realizację (np. poprzez ułatwienia w uzyskaniu wymaganych pozwoleń), w tym zaplanowanie źródeł jej finansowania (np. możliwość pozyskania środków unijnych). Warto również wspomnieć, że inwestycje celu publicznego mogą być realizowane przez gminy przy współdziałaniu podmiotów i kapitału prywatnego, co niewątpliwie stanowi ich dodatkową przewagę w procesie konstrukcji struktury ich finansowania.

## **2. Mierniki oceny możliwości finansowania inwestycji przez gminy**

Realizacja projektów inwestycyjnych przez gminy wymaga wyboru źródeł ich finansowania. Najogólniej źródła te można podzielić na (Chojna-Duch 2004: 233–293):

- własne, rozumiane jako dochody własne,
- obce, do których należą: źródła krajowe w postaci transferów z budżetu państwa (subwencje, dotacje) oraz środków zwrotnych (kredyty i pożyczki, środki z emisji papierów wartościowych itp.), jak również źródła zagraniczne, tj. przede wszystkim dotacje w ramach wykorzystywanych środków europejskich.

W gminach o wyborze określonego źródła finansowania inwestycji decyduje wiele czynników, głównie o charakterze prawnym, ekonomicznym i finansowym. Czynniki prawne wynikają w dużej mierze z funkcjonowania ustaw ustrojowych czy ustawy o finansach publicznych, w której określono m.in. dopuszczalny poziom zadłużania się tych jednostek. Wskazano tam również na istotne znaczenie nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) w procesie konstruowania projektu budżetu danej jednostki<sup>1</sup>. Aspekty prawne obejmują również konieczność zachowania określonego trybu w gromadzeniu poszczególnych środków finansowych czy uwzględnienia pewnych tytułów dłużnych jako zobowiązań danej gminy. Z kolei czynniki ekonomiczne wynikają w dużym stopniu z potencjału rozwojowego jednostki, który charakteryzowany jest m.in. poprzez stan majątku jednostki i jej infrastruktury. Natomiast czynniki finansowe determinowane są m.in. przez wysokość i strukturę dochodów budżetowych jednostki czy jej relacje względem wysokości realizowanych wydatków majątkowych. Istotna jest tu również ocena wspomnianego zadłużenia jednostki, jego struktury i kosztów obsługi.

Jeżeli zaś chodzi o źródła obce (głównie środki zwrotne), to wybór określonego instrumentu uzależniony jest także od jego elastyczności. Właściwość ta oceniana jest poprzez

<sup>1</sup> Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane dochody bieżące wraz z nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami nie pokrywają w pełni wydatków bieżących, tj. w praktyce nie planuje się nadwyżki operacyjnej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach...: art. 242, ust 1).

swobodę kształtowania warunków finansowania na etapie pozyskiwania środków i w trakcie procesu realizacji inwestycji (Zioło 2011).

W konsekwencji można wyodrębnić pewną grupę podstawowych wskaźników finansowych, które określają możliwości finansowania inwestycji przez gminy. Wyróżnia się tu zatem<sup>2</sup> (*Wskaźniki...* 2013):

- a) wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (%) ( $Wsk_1$ ), który uważany jest za podstawowy miernik oceny samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego; w rezultacie im wyższa jego wartość, tym jednostka posiada większy wpływ na osiągnięte dochody i kreowanie własnej polityki wydatkowej, w tym w sferze inwestycji;
- b) wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%) ( $Wsk_2$ ), – określający stopień, w jakim jednostka mogłaby realizować wydatki majątkowe bądź zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych dochodów; zatem wzrost wartości tego wskaźnika oddziałuje na poprawę zdolności w tym zakresie; jego ujemna wartość wskazuje zaś na niewypracowywanie nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących; stąd jednostka zmuszona jest do ich pokrycia za pośrednictwem emisji długu bądź sprzedaży posiadanego majątku;
- c) wskaźnik „samofinansowania” ( $Wsk_3$ ), który wyliczany jest jako udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w wydatkach majątkowych (%); w konsekwencji obrazuje on stopień w jakim jednostka finansuje inwestycje środkami własnymi;
- d) wskaźnik udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%) ( $Wsk_4$ ), którego wzrost może zwiększać ryzyko niewypłacalności gminy;
- e) wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia (%) ( $Wsk_5$ ), który obrazuje udział długu przypadającego do spłaty w danym roku w relacji do uzyskiwanych dochodów ogółem; stąd jego zwiększenie oddziałuje na pogorszenie się możliwości obsługi zadłużenia w danym okresie.

Przeprowadzenie oceny możliwości finansowania inwestycji przez gminy jest procesem złożonym i trudnym. Problemy pojawiają się bowiem w momencie zarówno jednoznacznej oceny tych możliwości, jak również w trakcie ich analizy pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek (np. porównując gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie). W tym celu można wykorzystać metody taksonomiczne, które za pomocą jednego miernika pozwalają określić tego typu możliwości.

Proces konstruowania takiego taksonomicznego miernika rozpoczyna się od ustalenia zestawu potencjalnych cech diagnostycznych (np. wspomnianych wskaźników), które charakteryzują badaną problematykę (Pociecha i in. 1988) (wzór 1).

---

<sup>2</sup> Poniższe wskaźniki będą przedmiotem analizy w dalszej części pracy i będą służyły konstrukcji taksonomicznego miernika możliwości finansowania inwestycji w poszczególnych typach gmin.

$$X = [x_{ij}]$$

$$Z = [z_{ij}] \quad (i = 1, 2 \dots, n, \quad j = 1, 2 \dots m) \quad (1)$$

gdzie:

- n – liczba obiektów (np. typów JST – gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie),
- m – liczba cech (np. analizowane wcześniej wskaźniki finansowe),
- x – wartość cechy,
- z – standaryzowana wartość cechy

Dobór tych cech może być dokonany przy wykorzystaniu metod statystycznych lub pozastatystycznych, które w świetle posiadanej wiedzy merytorycznej o badanych zjawiskach stanowią rzeczywiście najważniejsze charakterystyki porównywanych obiektów (Nowak 1990: 23–35). Poza tym powinny one charakteryzować się pewnymi właściwościami, np. ujmować najistotniejsze właściwości badanej cechy, być prosto i logicznie ze sobą powiązane, mierzalne, posiadać wysoką zmienność i nie być ze sobą nadmiernie związane (Tarka 2010). Obowiązuje także reguła doboru zmiennych, według której: „cech bazowych powinno być jak najmniej, jednak wystarczająco dużo, aby opis był dostatecznie wierny” (Strahl 1998). Chodzi o to, aby dobrane zmienne wystarczająco pełnie opisywały badaną problematykę i przekrojowo charakteryzowały analizowane jednostki.

Następnie różnicuje się cechy diagnostyczne na: stymulanty, których wzrost wywiera pozytywny wpływ na analizowaną problematykę (dla potrzeb oceny badanej tematyki będą to scharakteryzowane wcześniej: udział dochodów własnych w dochodach ogółem (Wsk<sub>1</sub>) (%), udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (Wsk<sub>2</sub>) (%), wskaźnik „samofinansowania” (Wsk<sub>3</sub>) (%)) oraz destymulanty, czyli czynniki ją ograniczające (udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (Wsk<sub>4</sub>) (%), wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia (Wsk<sub>5</sub>) (%)). Takie różnicowanie umożliwia doprowadzenie do jednorodności cech poprzez przekształcenie destymulant na stymulanty według wzoru (2) (Walesiak 2011: 18):

$$x_{ij} = 100/x'_{ij} \quad (2)$$

gdzie:

- $x_{ij}$  – przekształcona wartość destymulanty w stymulantę,
- $x'_{ij}$  – oryginalnie zaobserwowana wartość destymulanty.

Kolejnym etapem konstruowania takiego taksonomicznego miernika jest przeprowadzenie standaryzacji wybranych zmiennych (1) według formuły (3):

$$z_{ij} = (x_{ij} - \bar{x}_j)/S_j \quad (3)$$

gdzie:

$x_{ij}$  – wartość  $j$ -tej cechy w  $i$ -tym obiekcie ( $i = 1, 2, \dots, n$  oraz  $j = 1, 2, \dots, m$ ),

$\bar{x}_0$  – średnia arytmetyczna  $j$ -tej cechy,

$S_j$  – odchylenie standardowe  $j$ -tej cechy.

Wynika to z faktu, że cechy diagnostyczne mogą występować w różnych jednostkach miary. Następnie można utworzyć wagi diagnostyczne ( $w_j$ ), np. na podstawie kształtowania się współczynnika zmienności ( $V_j$ ) poszczególnych cech – wskaźników (4).

$$w_j = \frac{V_j}{\sum_{j=1}^m V_j} \quad (4)$$

Kryterium to zakłada bowiem, iż cechy najbardziej zmienne w największym stopniu różnicują badaną problematykę (Czapiewski, Kubiak 2013). Wcześniejsze określenie zmiennych i ich ewentualne przekształcenie na stymulanty służy w konsekwencji do konstruowania tzw. obiektu wzorcowego, którym jest określony punkt  $P_0 = (z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m})$ , dla którego  $z_{0j} = \max \{z_{ij}\}$ . W rezultacie wyznaczane są odległości pomiędzy poszczególnymi zestandaryzowanymi wartościami zmiennych a obiektem wzorcowym (5) (Michalski 1996).

$$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^n w_j (z_j - z_{0j})^2} \quad (5)$$

Odległości te oznaczają występujące różnice w stosunku do przyjętego wzorca i stanowią podstawę do obliczenia taksonomicznego miernika według wzoru (6).

$$D_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0} \quad (6)$$

gdzie:

$d_0 = \bar{d}_0 - 2S_0$ ,  $\bar{d}_0$  – średnia wartość wyznaczonych odległości  $d_{i0}$ ,

$S_0$  – odchylenie standardowe  $d_{i0}$ .

Wyznaczony na podstawie określonej grupy wskaźników taksonomiczny miernik  $D_i$  (6) charakteryzuje się tym, że jest nieujemny i przyjmuje wartości z przedziału  $\langle 0, 1 \rangle$ . Jeżeli zaś chodzi o jego interpretację, to jednostka posiada większe możliwości finansowania inwestycji im bardziej wartość miernika  $D_i$  zbliża się do 1. W ten sposób dokonuje się jednoznacznych porównań w ramach określonej grupy gmin i kształtujących się tam wskaźników finansowych. Wykorzystując miernik  $D_i$  można również ocenić zróżnicowanie badanej

problematyki, obliczając rozstęp, tj. rozpiętość pomiędzy maksymalną a minimalną wartością wskaźnika  $D_j$ , wariancję czy odchylenie standardowe.

### 3. Ocena możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin w latach 2010–2012 – analiza wskaźnikowa oraz taksonomiczna analiza porównawcza

W latach 2010–2012 w Polsce nastąpił spadek wydatków gmin na inwestycje z 19,69 do 13,86 mld zł. Jeżeli chodzi o ich poszczególne typy, to spadki te wyniosły: w gminach wiejskich z 9,27 do 6,29 mld zł, w gminach miejsko-wiejskich z 6,29 do 4,65 mld zł i w gminach miejskich z 4,13 do blisko 2,92 mld zł. Spośród tych typów gmin w 2012 roku największym udziałem wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem charakteryzowały się gminy wiejskie, tj. 18,40% w stosunku do 17,59% w gminach miejsko-wiejskich i 16,32% w gminach miejskich (Sprawozdania... 2010, 2012).

**Tabela 1**

Wskaźniki charakteryzujące możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin w latach 2010–2012

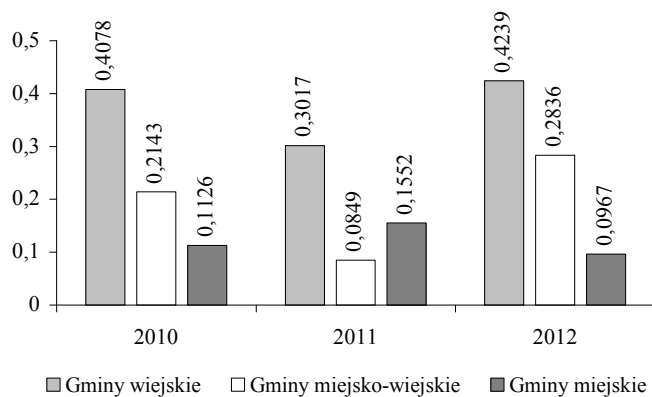
Wyszczególnienie	Wsk <sub>1</sub>	Wsk <sub>2</sub>	Wsk <sub>3</sub>	Wsk <sub>4</sub>	Wsk <sub>5</sub>
<b>2012</b>					
Gminy wiejskie	35,2	8,6	153,0	24,9	6,4
Gminy miejsko-wiejskie	43,7	6,9	131,2	32,0	7,4
Gminy miejskie	57,0	5,4	106,8	33,1	7,2
<b>2011</b>					
Gminy wiejskie	34,0	7,2	101,3	25,1	5,6
Gminy miejsko-wiejskie	42,7	6,0	84,8	32,2	6,6
Gminy miejskie	56,2	5,3	91,9	32,6	6,5
<b>2010</b>					
Gminy wiejskie	32,9	7,4	63,4	22,2	4,4
Gminy miejsko-wiejskie	41,7	4,9	60,6	28,8	5,3
Gminy miejskie	56,1	3,2	66,5	29,6	5,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki...* (2013).

W całym analizowanym okresie najwyższy wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem występował w gminach miejskich (tabela 1). Determinowało to zatem ich wyższą samodzielność finansową. Jednakże to gminy wiejskie, poza wskaźnikiem „samofinansowania” w 2010 roku, charakteryzowały się bardziej korzystnymi wartościami pozostałych wskaźników finansowych, służących ocenie możliwości finansowania inwestycji. Przede wszystkim generowano tam wyższy udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. W 2010 roku był on ponad dwukrotnie wyższy w stosunku do wartości tego wskaźnika w gminach miejskich. Oznaczało to, iż gminy wiejskie posiadały relatywnie



więcej środków na realizowanie inwestycji bądź spłatę zadłużenia. Ponadto w 2012 roku wskaźnik „samofinansowania” wyniósł tam aż 153,0% w stosunku do 131,2% w gminach miejsko-wiejskich i 106,8% w gminach miejskich. Tak wysokie kształtowanie się tego wskaźnika w gminach wiejskich mogło oznaczać, iż w 2012 roku jednostki te nie angażowały się nadmiernie w działalność inwestycyjną w relacji do posiadanych możliwości. Wydaje się zatem, iż kumulowały one wygospodarowywaną nadwyżkę operacyjną w celu sprostania nadchodzącym, nowym wymogom w zakresie dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Od 2014 roku limit ten szacowany jest bowiem indywidualnie dla każdej jednostki i zależy w praktyce od średniej arytmetycznej udziału nadwyżek operacyjnych powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem z trzech ostatnich lat (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach...: art. 243, ust 1). Jednocześnie, w 2012 roku tylko w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich obniżył się udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w stosunku do roku poprzedniego (tabela 1). Pomimo tego nie uległo zmniejszeniu obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia w tym okresie. W 2012 roku wzrosły bowiem koszty finansowania działalności JST długiem. Należy również zaznaczyć, iż w 2012 roku występowało duże zróżnicowanie kosztów obsługi długu dla jednostek samorządu terytorialnego. Chodziło o to, że jednostki charakteryzujące się niższym długiem (np. gminy wiejskie) mogły pozyskiwać nowe kredyty o niższym oprocentowaniu (Kluza 2013: 221). W konsekwencji wpływało to na większe możliwości tych jednostek w zakresie finansowania działalności inwestycyjnej.



**Rysunek 1.** Taksonomiczny miernik możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin w latach 2010–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabelach 1, 2 i 3.

Korzystne kształtowanie się analizowanego zbioru wskaźników w gminach wiejskich wpłynęło w rezultacie na wyższą, w stosunku do pozostałych gmin, wartość skonstruowanego taksonomicznego miernika możliwości finansowania tam inwestycji w latach

2010–2012 (rysunek 1). Pomimo że w latach 2011–2012 na wartość tego miernika największy wpływ miało kształtowanie się udziału dochodów własnych w dochodach ogółem<sup>3</sup>, którego zdecydowanie największa wartość wystąpiła w gminach miejskich, to w całym analizowanym okresie gminy wiejskie posiadały największe możliwości finansowania inwestycji. Natomiast gminy miejskie jedynie w 2011 roku przewyższały pod tym względem gminy miejsko-wiejskie (rysunek 1).

W 2012 roku wystąpiło natomiast największe zróżnicowanie możliwości finansowania inwestycji w badanych typach gmin. Rozstęp wyniósł tam 0,3272, zaś odchylenie standardowe miernika  $D_i$  – 0,1340. Z kolei najmniejsze zróżnicowanie badanej problematyki miało miejsce w 2011 roku. Rozstęp wyniósł 0,2168, a odchylenie standardowe miernika  $D_i$  – 0,0903.

Powyższa ocena kształtowania się możliwości finansowania inwestycji w poszczególnych typach gmin zbieżna jest z wynikami badań M. Wiśniewskiego, które dotyczyły oceny zdolności kredytowej gmin. Zdolność ta oceniana jest bowiem poprzez pryzmat możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań. Wyniki badań tego autora wskazały w konsekwencji, iż w grupie najlepszych gmin pod tym względem dominują gminy wiejskie, a w pierwszej dwudziestce utworzonego rankingu nie znalazły się gminy miejskie (Wiśniewski 2011: 213).

## Uwagi końcowe

Z przedstawionych badań wynika, że w latach 2010–2012 zmniejszyły się środki wydatkowane w gminach na inwestycje. Największy spadek tych wydatków wystąpił w gminach wiejskich. Jednakże to gminy miejskie charakteryzowały się najniższym ich udziałem w relacji do wydatków ogółem, zaś największym – wspomniane gminy wiejskie. Zatem niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, jak przedstawiono w pracy, nie oznaczał automatycznie, iż nie mogą one kształtować swoich wydatków inwestycyjnych na relatywnie wyższym poziomie. Ponadto gminy wiejskie wypracowywały wyższy udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, a ich poziom zadłużenia kształtował się na niższym poziomie w relacji do gromadzonych dochodów ogółem. Dodatkowo w latach 2010–2012 jednostki te znacząco zwiększyły możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych. Takie kształtowanie się analizowanych wskaźników wpłynęło w konsekwencji na najwyższy poziom taksonomicznego miernika możliwości finansowania inwestycji w gminach wiejskich. To z kolei, w zestawieniu z najwyższym spadkiem ich wydatków na inwestycje, mogło oznaczać, jak opisano w pracy, iż jednostki te nie angażowały się nadmiernie w działalność inwestycyjną z powodu konieczności sprostania nowemu ograniczeniu w zakresie poziomu zadłużenia.

Ponadto w latach 2010–2012, jak wynika z dokonanych obliczeń, wzrosła zmienność tego taksonomicznego miernika. W konsekwencji zwiększyło się zróżnicowanie w moż-

---

<sup>3</sup> W tym okresie występowało największe zróżnicowanie tego wskaźnika finansowego.

liwościach finansowania inwestycji pomiędzy gminami miejskimi, wiejskimi i miejsko-wiejskimi.

## Literatura

- Borodo A. (2012), *Formy, źródła i granice wydatków inwestycyjnych budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, s. 57.
- Czapiewski L., Kubiak J. (2013), *Metody określania wag w wielowymiarowej analizie porównawczej a adekwatność pomiaru poziomu asymetrii informacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia”, nr 59, s. 73.
- Chojna-Duch E. (2004), *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa, s. 233–293.
- Hajdys D. (2007), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo ABSOLWENT, Łódź, s. 176–180.
- Jastrzębska M. (2005), *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, s. 16.
- Michalak A. (2007), *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–14.
- Michalski T. (1996), *Metody taksonomiczne w badaniach konkurencyjności gospodarek*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3, s. 19.
- Nowak E. (1990), *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa, s. 23–35.
- Kluza K. (2013), *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. 3, s. 221.
- Pociecha J., Podolec B., Sokolowski A., Zajac K. (1988), *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa, s. 40–44.
- Postanowienie w sprawie interpretacji prawa podatkowego z dnia 22.02.2007 r.* (2007), Sygn. PDDG/415–12/06/9014/07, Urząd Skarbowy w Sopocie.
- Różański J. (2006), *Inwestycje rzeczowe oraz procesy fuzji i przejęć w przedsiębiorstwie*, w: *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Różański, Difin, Warszawa 2006, s. 13.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2012 i 2010 rok* (załączniki), Ministerstwo Finansów.
- Syguda A. (2008), *Inwestycje jednostek samorządowych*, „Finanse Publiczne”, nr 12, s. 10.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych* (1998), red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 61.
- Tarka D. (2010), *Własności cech diagnostycznych w badaniach typu taksonomicznego*, „Ekonomia i Zarządzanie” nr 4, cz. 2, s. 198.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. DzU 2009, nr 152, poz. 1223, poz. 591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2004, nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012* (2013) (załączniki), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Walesiak M. (2011), *Uogólniona miara odległości GDM w statystycznej analizie wielowymiarowej z wykorzystaniem programu R*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 18.
- Wiśniewski M. (2011), *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa, s. 213.
- Witkowski K. (2011), *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, „Studia Lubuskie”, nr 7, s. 267.
- Zioło M. (2011), *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich wyboru*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 11, s. 290.

### **POSSIBILITIES OF FINANCING INVESTMENTS BY COMMUNES IN POLAND BETWEEN 2010 AND 2012**

**Abstract:** *Purpose* – Evaluation of the possibility of financing investments by the types of communes in Poland between 2010 and 2012.

*Design/Methodology/approach* – The article discusses the financial indicators characterizing the possibilities of financing investments by the urban, rural and urban-rural communes between 2010–2012 as well as using them it was evaluated the taxonomic measure of this phenomenon.

*Findings* – The article indicates that between 2010 and 2012 the best possibilities of financing investment were in rural communes. It was also observed that in 2012 there was the greatest diversity of these possibilities in the group of examined units.

*Originality/value* – Using a comparative taxonomic analysis author tried to make a clear evaluation of the examined issues. Furthermore, it was characterized the determinants of possibilities of financing investments in the communes between 2010–2012 and their differentiated impact.

**Keywords:** investments, communes, appraisal, indicators, taxonomy

### **Cytowanie**

Galiński P. (2014), *Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010–2012*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 71–82; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).