

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Fareluk: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza FarelNIK: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Paweł Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: paza@univ.rzeszow.pl

INSTRUMENTY ROZWOJU LOKALNEGO WYKORZYSTYWANE W SAMORZĄDACH GMINNYCH

MEANS USED BY LOCAL GOVERNMENTS TO ENHANCE LOCAL DEVELOPMENT

DOI:10.15611/PN.2015.391.32

Streszczenie: W aktualnych uwarunkowaniach prawnych najważniejsze zadania z zakresu rozwoju danego terenu przypadają gminie. Celem artykułu jest ocena zdolności finansowania inwestycji przez samorządy gminne oraz zakresu realizowanej przez te jednostki działalności inwestycyjnej. W opracowaniu zwrócono uwagę na narzędzia ekonomiczno-finansowe wspierania rozwoju gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wydatkowych związanych z realizacją gminnych inwestycji infrastrukturalnych. Analizą objęto gminy województwa podkarpackiego, charakteryzując ich sytuację na tle pozostałych polskich gmin. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2008–2013. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, instrumenty wspierania rozwoju lokalnego, samorząd gminny.

Summary: The purpose of this article is to assess the possibility of financing the development of municipalities. The analysis included Subcarpathian municipalities, by characterizing their ability to finance investment and the scope of their investment activities compared to other Polish communities. The analysis showed that the investment potential of Subcarpathian municipalities remained close to the national average. Due to the financing of investment expenditure in the considered period the indebtedness of municipalities was growing.

Keywords: local development, instruments supporting local development, communal authority.

1. Wstęp

W warunkach decentralizacji sektora finansów publicznych odpowiedzialność za pobudzanie i kształtowanie rozwoju lokalnego spada przede wszystkim na władze

lokalne i regionalne. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych najważniejsze zadania z zakresu rozwoju danego terenu przypadają gminie.

Celem artykułu jest ocena zdolności finansowania inwestycji przez samorzady gminne oraz zakresu realizowanej przez te jednostki działalności inwestycyjnej. W opracowaniu zwrócono uwagę na narzędzia ekonomiczno-finansowe wspierania rozwoju gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wydatkowych związanych z realizacją gminnych inwestycji infrastrukturalnych. Analizą objęto gminy województwa podkarpackiego, charakteryzując ich sytuację na tle pozostałych polskich gmin. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2008–2013. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

2. Ekonomiczno-finansowe instrumenty gospodarczego rozwoju lokalnego

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]. Rozwój lokalny powinien dokonywać się w oparciu o czynniki endogenne, a podstawowym kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie aspiracji i poczucie poprawy warunków życia. Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych czynią je odpowiedzialnymi za rozwój danego terenu. 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]. W zapewnieniu warunków sprzyjających rozwojowi ważnym zagadnieniem jest wybór i zastosowanie odpowiednich instrumentów (narzędzi) przez władze lokalne (gminne).

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

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

W grupie instrumentów, za pomocą których gmina może oddziaływać na rozwój gospodarczy na swoim terenie, szczególna rola przypada tym, które mieszczą się w ramach jej finansów. Zastosowanie instrumentów ekonomiczno-finansowych

ma na celu stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy, głównie przez różnicowanie wysokości podatków i opłat lokalnych, ustalanie cen za udostępnienie mienia i świadczone usługi użyteczności publicznej [Zawora 2008]. W grupie narzędzi ekonomiczno-finansowych 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.

Organy gminy, wykorzystując przyznane im ustawowo możliwości oddziaływania na rozwój gospodarki gminy poprzez ustalanie wysokości stawek podatków lokalnych, powinny prowadzić długofalową politykę podatkową. Ustalając atrakcyjne stawki podatków lokalnych oraz stosując ulgi i zwolnienia podatkowe, gminy mogą przyciągać przedsiębiorstwa na swój teren i zapobiegać odpływowi kapitału. Polityka podatkowa gminy może mieć też na celu zwiększenie bieżących dochodów własnych poprzez stosowanie wyższych stawek podatkowych [Dolnicki 2012].

Do instrumentów finansowych wydatkowych należy zaliczyć przede wszystkim wydatki inwestycyjne przyczyniające się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządowej, dotyczące głównie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej. Inwestycje komunalne stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki do wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej poprzez poprawę ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, tworzenie warunków do lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych oraz zamieszkania nowych mieszkańców. Działalność inwestycyjna jednostek 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 przez aktywizację gospodarczą regionu [Misterec 2008]. Systematyzując wydatki inwestycyjne gmin, wyodrębnić wśród nich można nakłady [Zieliński 2004]:

- ponoszone w związku z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury technicznej (m.in. drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, komunikacja zbiorowa),
- ponoszone na rozwój i utrzymanie infrastruktury społecznej (m.in. szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, budownictwo mieszkaniowe),
- związane z ochroną i bezpieczeństwem publicznym (m.in. ochrona przeciwpożarowa i bezpieczeństwo sanitarne),
- dokonywane w sferze gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska.

Infrastruktura zajmuje bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Głównym celem rozwoju infrastruktury jest dostarczanie usług dla zaspokojenia potrzeb ludności i gospo-

darki. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych. Odpowiednio wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej warunkuje prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gospodarczy danego terenu. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne oraz gazowe jest jednym z mierników jego atrakcyjności inwestycyjnej, determinuje także stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Infrastruktura społeczna leży natomiast u podstaw kształtowania zasobów ludzkich i ich struktury [Sierak, Górniak 2011].

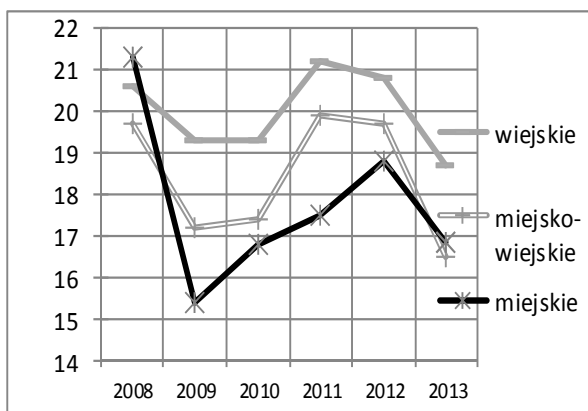
W zapewnieniu wysokiego poziomu gminnej infrastruktury upatruje się jednego z głównych czynników aktywizacji gospodarczej środowisk biznesu. Inwestowanie w infrastrukturę techniczną i społeczną wzmacnia pozycję gminy w zakresie możliwości pozyskiwania potencjalnych inwestorów. Należy jednak uwzględnić, że odpowiednie przygotowanie infrastrukturalne stanowi warunek konieczny, ale nie wystarczający rozwoju.

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]. Zdolność inwestycyjną 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. O możliwościach finansowania lokalnych projektów inwestycyjnych oraz wyborze konkretnego źródła finansowania decyduje wiele czynników, wśród nich można wymienić: wysokość środków niezbędnych do realizacji inwestycji, sytuację finansową gminy, dostępność obcych źródeł finansowania czy koszt pozyskania kapitału.

Z możliwością finansowania projektów inwestycyjnych wiąże się także problem samodzielności finansowej gmin. Oprócz płaszczyzny dochodowej i wydatkowej istotny jest zakres samodzielności jednostek samorządowych w zaciąganiu długu. Możliwość ustalania poziomu i struktury finansowania deficytu budżetowego, zwiększając zakres samodzielności finansowej samorządu gminnego, wpływa na możliwość i elastyczność finansowania zadań gminy. Szczególna rola przychodów zwrotnych związana jest z finansowaniem inwestycji, gdyż finansowanie tego rodzaju zadań z dochodów własnych czy transferowych z budżetu państwa jest utrudnione ze względu na to, że większość tych dochodów jest przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością samorządów. W dłuższym okresie o możliwościach inwestycyjnych samorządów gminnych przesądza jednak ich potencjał własny.

3. Ocena zdolności inwestycyjnej oraz zakresu realizowanych inwestycji gmin Podkarpacia na tle kraju

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych w literaturze przedmiotu określane są jako potencjał inwestycyjny [Łukomska-Szarek 2011]. Potencjał inwestycyjny samorządów jest uzależniony od poziomu dochodów budżetowych, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Oceny potencjału inwestycyjnego dokonuje się na podstawie kategorii wolnej kwoty i jej relacji do dochodów ogółem gmin. Wolna kwota, obliczana jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a wydatkami bieżącymi, stanowi wolną kwotę brutto, natomiast jako różnica między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu, stanowi wolną kwotę netto. Kategoria wolnej kwoty informuje o zdolności gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych ze środków własnych i/lub ze zwrotnych źródeł finansowania uzyskanych poprzez zaciągnięcie



Rys. 1. Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gmin Podkarpacia (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

pożyczek i kredytów czy też emisję dłużnych papierów wartościowych. Wolne środki określają bowiem, jaka część dochodów budżetowych może zostać wykorzystana na sfinansowanie zadań inwestycyjnych bądź na spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek. Jest kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008–2013, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Jednakże bardzo duże różnice uwidaczniają się podczas porównania poszczególnych typów gmin. Charakterystyczną cechą dla badanego okresu jest odwrócenie proporcji w wartościach wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi. W badanym okresie obserwujemy w kraju wyższe wartości wskaźnika dla gmin wiejskich (rys. 1), natomiast gminy miejskie posiadały w relacji do dochodów niższe wolne środki (z wyjątkiem 2008 roku). W województwie podkarpackim (rys. 2) wartości analizowanego wskaźnika były znacznie wyższe dla gmin miejskich (z wyjątkiem roku 2010). Gminy

pożyczek i kredytów czy też emisję dłużnych papierów wartościowych. Wolne środki określają bowiem, jaka część dochodów budżetowych może zostać wykorzystana na sfinansowanie zadań inwestycyjnych bądź na spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek. Jest kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008–2013, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Jednakże bardzo duże różnice uwidaczniają się podczas porównania poszczególnych typów gmin. Charakterystyczną cechą dla badanego okresu jest odwrócenie proporcji w wartościach wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi. W badanym okresie obserwujemy w kraju wyższe wartości wskaźnika dla gmin wiejskich (rys. 1), natomiast gminy miejskie posiadały w relacji do dochodów niższe wolne środki (z wyjątkiem 2008 roku). W województwie podkarpackim (rys. 2) wartości analizowanego wskaźnika były znacznie wyższe dla gmin miejskich (z wyjątkiem roku 2010). Gminy

miejskie Podkarpacia cechował wyższy o około 3% potencjał inwestycyjny niż średnio w gminach miejskich kraju, natomiast dla gmin wiejskich wartości te były niższe o około 3% niż średnia krajowa dla gmin wiejskich. Zauważalną tendencją jest wyraźny spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 roku, szczególnie dotknął on gminy miejskie, w gminach miejskich Podkarpacia nastąpiło to rok później – w 2010 roku. Należy podkreślić, że w całym badanym okresie spadek zdolności do finansowania inwestycji dochodami budżetowymi odnotowano zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach.

Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na rozwój gminy jest swoboda w zakresie wydatkowania środków na inwestycje. Szereg ograniczeń ustawowych w tym zakresie nie dotyczy dochodów własnych gmin. Stanowiąc powinny one podstawę do planowania i realizacji inwestycji.

Tabela 1. Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	41,9	57,4	37,6	29,4	58,2	68,5	51,0	39,3
2009	38,3	52,9	34,7	27,5	54,9	65,1	48,0	36,8
2010	34,7	46,3	32,5	25,7	52,7	62,5	46,5	35,9
2011	37,3	47,9	34,2	28,7	53,1	62,2	47,4	37,1
2012	38,3	49,1	34,8	29,5	52,9	60,8	48,3	38,5
2013	39,6	49,5	36,4	30,8	54,5	61,6	50,1	40,3

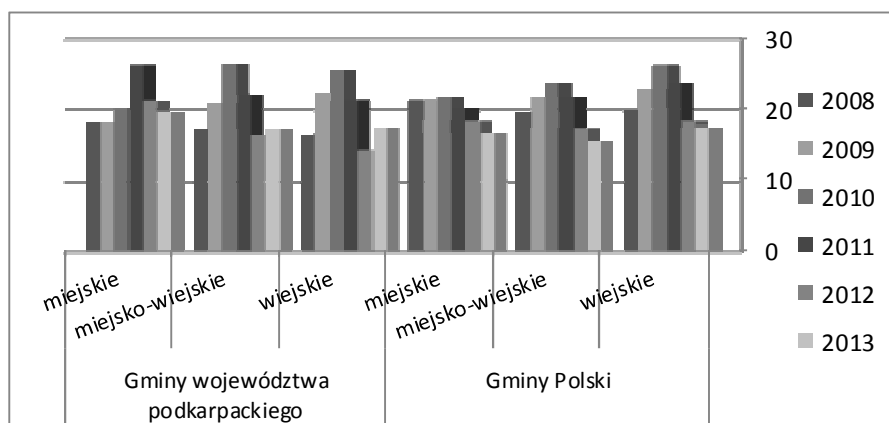
*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl.

Analizując udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia, można zauważyć, że średni poziom wskaźnika odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju (tab. 1).

Dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów gmin w Polsce, natomiast w województwie podkarpackim były one średnio około 16% niższe (w roku 2010 różnica zwiększyła się do 18%). W badanym okresie można zaobserwować wyraźny spadek dochodów własnych w dochodach ogółem. Największe i systematyczne spadki dotyczyły gmin miejskich w kraju, podobne tendencje wystąpiły na Podkarpaciu. W gminach miejskich wysoki udział podatków dochodowych zwiększa wrażliwość dochodów na koniunkturę gospodarczą. Gminy miejsko-wiejskie odnotowały znacznie mniejszy spadek dochodów własnych, a w gminach wiejskich nastąpiły tylko niewielkie wahania tego wskaźnika. W gminach wiejskich podatność dochodów własnych na uwarunkowania gospodarcze była najniższa, mimo że w badanym okresie dochody własne w relacji do dochodów ogółem w tej grupie gmin

wzrosły, charakteryzowały się one najniższą samodzielnością finansową. Przyczyny spadku dochodów własnych można powiązać ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego kraju. Spadek tempa wzrostu gospodarczego widoczny był przede wszystkim w 2009 roku (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 produkt krajowy brutto wzrósł odpowiednio o 3,9% i 4,3%. W 2012 roku, a następnie w roku 2013 nastąpiło jednak dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2% i 1,6%.



*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Rys. 2. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wydatków ogółem (%)

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

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w latach 2008–2013 oscylował wokół 20%. Na uwagę zasługuje dynamika zmian – nieznaczna dla gmin miejskich kraju, gdzie odchylenie od średniej wyniosło 1,8, natomiast w województwie podkarpackim zmienność w badanym okresie wyniosła od 3 dla gmin miejskich do 4,5 dla gmin wiejskich. Do 2011 roku poziom realizowanych przez samorzady gminne inwestycji wyraźnie wzrastał, znaczący spadek relacji wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem, który nastąpił w latach 2012–2013, był charakterystyczny dla większości badanych gmin (rys. 3).

Podjmując próbę poznania źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych, można zauważyć, że przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji (tab. 2). Szczególnie w latach 2009–2011 poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnej kwoty był wysoki, co oznacza, że gminy w związku z niższymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania.

Tabela 2. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wolnej kwoty netto (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie
2008	92,3	84,9	99,6	97,2	101,6	103,8	100,6	97,1
2009	135,5	102,9	124,6	126,4	144,8	157,1	138,6	126,7
2010	144,3	123,6	162,5	152,0	146,4	142,5	150,7	150,9
2011	121,4	123,3	119,5	120,3	120,9	124,3	116,7	117,9
2012	94,4	108,4	87,9	81,6	95,6	101,3	89,8	87,9
2013	99,3	98,9	99,8	99,3	95,5	96,5	94,9	93,8

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

W latach 2012–2013 stosunek wydatków inwestycyjnych do wartości wolnej kwoty oscyluje wokół wartości 100%, co oznacza, że plan inwestycyjny gmin był dopasowany do ich zdolności finansowych.

4. Podsumowanie

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. Wielkość wydatków inwestycyjnych uzależniona jest od poziomu dochodów budżetowych samorządu oraz rozmiarów wydatków na zadania bieżące.

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008–2013, można zauważyć, że średni potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Jednak gminy miejskie Podkarpacia cechował wyższy o około 3% potencjał inwestycyjny niż średnio w gminach miejskich kraju, natomiast dla gmin wiejskich wartości te były niższe o około 3% niż średnia krajowa dla gmin wiejskich. Zauważalną tendencją jest spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 roku, szczególnie dotknął on gminy miejskie, w gminach miejskich Podkarpacia nastąpiło to rok później (w 2010 roku).

Analizując udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia, można zauważyć, że średni poziom wskaźnika odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju. W badanym okresie można zaobserwować wyraźny spadek samodzielności finansowej gmin. Największe i sys-

tematyczne spadki dotyczyły gmin miejskich w kraju, podobne tendencje wystąpiły na Podkarpaciu.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach w latach 2008–2011 wzrastał, natomiast w latach 2012–2013 we wszystkich badanych gminach wystąpił znaczący spadek poziomu realizowanych inwestycji. W badanym okresie przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji. Szczególnie w latach 2009–2011 poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnej kwoty był wysoki, co oznacza, że gminy w tym okresie sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania.

Literatura

- Dolnicki B., 2012, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- 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, s. 9; 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, s. 120.
- Łukomska-Szarek J., 2011, *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, UE, Wrocław, s. 197.
- Misterec W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Sierak J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Zieliński E., 2004, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa.