

Jan Czempas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

KILKA UWAG DO MIERZENIA SKŁONNOŚCI DO INWESTOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Mimo iż problematyka inwestowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest od dłuższego czasu przedmiotem licznych badań i dyskusji naukowych, to nie wykształciły się dotychczas jednolite podstawy terminologiczne i metodyczne oceny jej zakresu, skali, dynamiki i przestrzennego zróżnicowania. Zadaniem, jakie postawił przed sobą autor, jest próba indywidualnego spojrzenia na niektóre z tych zagadnień.

1. Skłonność do inwestowania – cecha nieobserwowalna

Jedną z istotnych przyczyn tego stanu jest fakt, że sama skłonność do inwestowania jest kategorią heterogeniczną, wielowymiarową, integrującą elementy społeczne z ekonomicznymi. Jest ona zarazem taką cechą zbiorowości, która nie jest bezpośrednio obserwowalna – to typowa cecha ukryta (latentna, abstrakcyjna, teoretyczna, niewidoczna). Pomiar takich cech jest dużo trudniejszy aniżeli cech fizycznych. Kwantyfikacja cech bezpośrednio nieobserwowalnych dokonuje się w tej sytuacji za pośrednictwem innych cech, które są obserwowalne. Te cechy obserwowalne muszą być jednak powiązane z cechami nieobserwowalnymi w taki sposób, aby cecha ukryta miała swe odbicie, czyli aby odzwierciedlała się w jednej lub kilku z nich¹. Bardziej obrazowo: cechy bezpośrednio obserwowalne stanowią jakby lustro, w którym widać obraz cech ukrytych – cecha obserwowalna informuje lub wskazuje na cechę ukrytą, tzn. jest informa-

¹ Pomiar statystyczny. Red. W. Ostasiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003, s. 19; E. Gatnar: Statystyczne modele struktury przyczynowej zjawisk ekonomicznych. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 79.

torem lub wskaźnikiem (indykatorem). Cechy obserwowalne są taką „namiastką”, pochodną platońskim „cieniem”, oznaką, zewnętrzną reprezentacją szczególnego rodzaju modelem cech nieobserwowalnych, a nie ich idealnym odbiciem. W jednych sytuacjach to „odbicie” stanu faktycznego będzie lustrzane, czyli niemal idealne, ale w innych tylko podobne, czyli będzie odzwierciedleniem materialnej rzeczywistości już jednak odległym od idealnego. Wskaźniki stają się jedynie empiryczną reprezentacją nieobserwowalnych zmiennych ukrytych.

Pisząc o skłonności JST do inwestowania należy zwrócić uwagę, że sama skłonność to – jak piszą J. Hozer i M. Doszyń – „[...] nachylenie postawy czegoś lub kogoś w kierunku kogoś lub czegoś, sprawiające, że rośnie prawdopodobieństwo określonych zdarzeń”². Skłonność, czyli to „nachylenie do czegoś lub kogoś”, rozstrzyga o wyborach, a te z kolei o efektach działań; rozstrzyga więc ona o efektach gospodarowania. Świadomość uzyskania korzyści wpływa na postawę podmiotów gospodarujących, powoduje pojawienie się nachylenia, a zatem skłonności. Skłonności mogą być zatem kształtowane przez system oferowanych lub możliwych do uzyskania korzyści. Mogą stać się motorem działania ukierunkowanego na osiągnięcie korzyści. Istnienie skłonności przyczynia się do tego, że układy gospodarcze stają się w większym stopniu zdeterminowane, czyli mają mniejszą entropię³.

Skłonności to szczególnie rodzaj sił, które mogą mieć charakter naturalny lub wymuszony⁴. Naturalny charakter mają wówczas, gdy wynikają z przyczyn endogenicznych tkwiących w człowieku lub zbiorowości. W przypadku gdy skłonności wynikają z uwarunkowań zewnętrznych (egzogenicznych), uznaje się je za wymuszone lub wykreowane – powstają pod wpływem celowych zachęt⁵. Rozstrzygają one o stawianych sobie przez podmiot gospodarczo-społeczny celach i przyjętej strategii do ich osiągnięcia.

Przez skłonność JST do inwestowania należy więc rozumieć zjawisko polegające na celowym odkładaniu (ograniczaniu) przez ich organy stanowiące i przez zarządy bieżącej konsumpcji, w tym zbiorowej, w celu powiększenia zasobów w przyszłości. Skłonności rozstrzygają o funkcji celu⁶. Powiększenie przyszłych zasobów będzie zatem równocześnie celem i korzyścią uzyskaną przez wspólnotę lokalną. Skłonność do inwestowania będzie tym większa, im większa będzie oczekiwana korzyść wspólnoty z odłożenia lub zaniechania bie-

² J. Hozer, M. Doszyń: *Ekonometria skłonności*. PWE, Warszawa 2004, s. 7; M. Doszyń: *Zastosowanie metod bayesowskich do badania skłonności*. „Przegląd Statystyczny” 2007, nr 2, s. 79.

³ J. Hozer, M. Doszyń: *Op. cit.*, s. 56. Por. także: J. Hozer: *Tempus locus, homo casus et fortuna regit fatum: zbiór esejów ekonomicznych*. IADiPG, Szczecin 2003, s. 80-89.

⁴ J. Hozer: *Matematyczno-ekonomiczne modele funkcjonowania gospodarki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 208.

⁵ J. Hozer, M. Doszyń: *Op. cit.*, s. 13.

⁶ J. Hozer: *Op. cit.*, s. 214.

żącej konsumpcji⁷. M. Doszyń pisze na ten temat: „Skłonność do inwestowania to »nachylenie postawy« w kierunku możliwości inwestycyjnych zwiększające prawdopodobieństwo ich realizacji. Większa skłonność do inwestowania zwiększa poziom inwestycji w danych okolicznościach o charakterze obiektywnym”⁸.

Skłonność do inwestowania w JST jest przejawem zachowania zbiorowego i wyboru wiązki celów artykułowanych przez tę zbiorowość. Może być ona efektywna, czyli zrealizowana, albo też jedynie postulatywna, czyli ograniczona do oczekiwań i propozycji radnych lub lokalnej społeczności, bez nadania jej konkretnego wymiaru finansowego lub decyzyjnego⁹. Może ona mieć charakter trwały – gdy jej zmiany są statystycznie istotne, lub chwiejny – gdy zmiany są nietrwałe, statystycznie nieistotne.

Szczegółowe badanie skłonności JST do inwestowania może dotyczyć zarówno tempa inwestowania i struktury inwestycji, jak też źródeł ich finansowania, efektywności i sprawności. Skłonność jest z jednej strony wypadkową lokalnych potrzeb w zakresie elementarnych składników infrastruktury, a z drugiej – różnicy między dochodami ogółem a niezbędnymi wydatkami bieżącymi, czyli wypadkową nadwyżki bieżącej (nadwyżki operacyjnej)¹⁰.

Jako złożone pojęcie teoretyczne skłonność do inwestowania nie poddaje się bezpośredniej obserwacji¹¹. Jej kwantyfikacja wymaga zastosowania metod pomiaru pośredniego. Dążąc do zobiektywizowania tego pomiaru należy poddać go

⁷ Por. A. Drobniak: Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002, s. 65; M. Foltyn-Zarychta: Metodyczne aspekty wykorzystania kategorii skłonności do zapłaty oraz skłonności do przyjęcia rekompensaty w wycenie dóbr publicznych. W: *Finanse – kierunki badań. II Forum Akademii Ekonomicznej w Katowicach*, Katowice 2006, s. 66.

⁸ M. Doszyń: Ekonometryczna analiza wpływu skłonności do konsumpcji, oszczędzania, inwestowania oraz tezauryzacji na procesy gospodarcze z wykorzystaniem modeli dla danych panelowych. W: *Metody ilościowe w analizach regionalnych i finansowych. Rozprawy i Studia*, t. (DCCCLVII) 783. Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 33.

⁹ „Skłonność” ma każdy podmiot samorządowy, lecz „gotowe” do ponoszenia w danym okresie realnych wydatków są tylko niektóre jednostki: te, w których występuje nadwyżka bieżąca, te które mają przygotowane projekty i gdzie radni w głosowaniach nad budżetem uznali za celowe realizacje konkretnych przedsięwzięć itp. Należy podkreślić, że odrębnymi zagadnieniami wymagającymi badania mogłoby się stać: rozpoznanie przyczyn wpływających na samą gotowość konkretnych JST do inwestowania, relacje między skłonnościami do inwestowania pojedynczych osób z kręgów decyzyjnych a skłonnościami zbiorowości – radnych, wszystkich mieszkańców lub ich segmentów (kohort).

¹⁰ Problemy związane z obliczeniem wielkości nadwyżki zostały przedstawione w artykule: P. Swianiewicz: *Kondycja finansowa samorządów? Nadwyżka operacyjna w 2007 r.* „Wspólnota” 2009, nr 9.

¹¹ Za pojęcia bliskoznaczne do skłonności do inwestowania można by uznać gotowość inwestycyjną, zachowanie inwestycyjne, popyt inwestycyjny. Skłonność do inwestowania oraz gotowość inwestycyjna sygnalizują zamiar podjęcia inwestycji, który niekoniecznie musi zostać zrealizowany, natomiast zachowanie inwestycyjne i popyt inwestycyjny odnoszą się nie do sfery zamierzeń, ale do realnego zachowania podmiotu gospodarczego (por. *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*. Red. J. Różański. Difin, Warszawa 2006, s. 24).

rygorom analizy ilościowej przy wykorzystaniu metod statystyczno-matematycznych. Względna obiektywność zastosowanych metod wymaga jednak przyjęcia jasnych kryteriów i jednoznacznych pojęć.

2. Mierniki oceny skłonności do inwestowania

Wskaźniki oceny skłonności mogą mieć charakter obiektywny (mierzalny – poprzez wyrażenie w jednostkach wartościowych lub fizycznych) bądź subiektywny. W praktyce, oceny skłonności dokonuje się przede wszystkim na podstawie mierników obiektywnych, czyli uzyskanych informacji statystycznych, pochodzących z oficjalnej, zinstytucjonalizowanej sprawozdawczości¹². Liczba i rodzaj mierników są jednakże uzależnione od subiektywnego doboru, celu i zakresu badań oraz możliwości uzyskania odpowiednich danych statystycznych w analizowanych układach przestrzennych.

Sytuację dochodowo-wydatkową JST można określić za pomocą wielu wskaźników ekonomicznych o różnej treści i o różnym znaczeniu informacyjno-analitycznym. Ich dobór jest zdeterminowany wielorakością celów badania. O wartości analizy decydują przede wszystkim wskaźniki o dużej pojemności informacyjnej. Pełnią one najczęściej rolę informacyjną – są narzędziem diagnozy, a nie narzędziem bezpośredniego działania.

Dobry wskaźnik oceny powinien mieć charakter syntetyczny i być łatwy do możliwie precyzyjnego określenia¹³. Znaleźnienie takiego miernika jest zagadnieniem nadzwyczaj trudnym. Skoro wybór jednego parametru nie jest możliwy, trzeba stosować odpowiednio dobrane zbiory mierników wiodących, czyli takich, które najpełniej odzwierciedlają dany problem i spełniają przyjęte cele badania¹⁴. Nie jest jednak słuszne uwzględnianie zbyt wielu mierników, gdyż nadmierna ich liczba może zaciemniać pole percepcji parametrów rzeczywiście ważnych z punktu widzenia podejmowanych decyzji i sterowania działalnością

¹² Wykaz sprawozdań, do których sporządzania zobowiązane są jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiają M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj w pracy *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, prognozy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 134 i n.

¹³ R. Bielak w artykule *Rola statystyki w kształtowaniu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej* („Wiadomości Statystyczne” 2012, nr 8), wskazuje, że powinny one przede wszystkim właściwie odzwierciedlać zmiany sytuacji w danej dziedzinie, a metodologia ich wyliczenia – zapewniać porównywalność. Ich wybór powinien być natomiast warunkowany przystępnością i łatwością interpretacji wskaźników oraz maksymalnego ograniczenia ich liczby, tak aby zapewnić przejrzystość monitorowania.

¹⁴ Autorzy pracy *Statystyczne metody analizy danych* (Red. W. Ostasiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 24) przestrzegają przed popełnieniem błędu polegającego na przyjmowaniu proponowanego wskaźnika jako definicji zjawiska.

JST. Należy także pamiętać o istnieniu zależności: im więcej mierników trzeba śledzić, tym mniejsza jest sprawność systemu zarządzania.

Przy ocenie szeroko rozumianej sytuacji gospodarki lokalnej i możliwości jej rozwoju powinno się, w miarę możliwości, stosować te same mierniki, jakimi posługują się podmioty gospodarcze do oceny ich sytuacji finansowej, pozycji konkurencyjnej i efektywności rozwoju. Dzięki temu uzyskuje się zgodność zagregowanych ocen gospodarki lokalnej z ocenami jednostek gospodarczych wchodzących w jej skład¹⁵.

3. Mierniki oceny kondycji finansowej JST

Dla oceny kondycji finansowej JST istotne znaczenie ma również fakt, że jest ona lokalnym systemem społeczno-gospodarczym, będącym elementem systemów wyższego rzędu, z którymi ma ona różnorodne i liczne powiązania i wzajemne uwarunkowania¹⁶. Z tego powodu wszelkie oceny powinny być wykonywane przy uwzględnieniu tła, jakim są systemy wyższego rzędu. W związku z tym, większość mierników powinna mieć postać wskaźników dynamiki, struktury i natężenia, a badane powinno być ich natężenie na tle subregionu, województwa oraz kraju. Dopiero na tej podstawie można właściwie ocenić stany i procesy dokonujące się w skali lokalnej.

Ocena sytuacji finansowej JST jest przedsięwzięciem składającym się z szeregu zadań o różnym stopniu trudności. Do zadań tych należą:

- opracowanie koncepcji systemu mierników – cech szczegółowych,
- rozstrzygnięcie kwestii ich rangowania,
- określenie poziomów ich agregacji,
- wybór techniki tworzenia mierników syntetycznych,
- opracowanie zasad weryfikacji otrzymywanych ocen syntetycznych¹⁷.

Niewątpliwie kondycja finansowa, podobnie jak skłonność do inwestowania, jest kategorią heterogeniczną, wielowymiarową, integrującą elementy społeczne z ekonomicznymi. Ona również nie poddaje się bezpośredniej obserwacji. Jego kwantyfikacja wymaga zastosowania metod pomiaru pośredniego¹⁸, które-

¹⁵ A. Zalewski: Mierniki rozwoju lokalnego. Materiały z konferencji „Mierniki rozwoju lokalnego w zarządzaniu gminą”, Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, Krynica 1995 (maszynopis powielony), s. 6 i n.

¹⁶ Wiele interesujących wskaźników oceny kondycji finansowej gmin przedstawiła M. Jastrzębska w opracowaniu: Analiza wskaźnikowa kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2006. „Finanse Komunalne” 2007, nr 12, s. 23-37, oraz w monografii: Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 56-57.

¹⁷ Por. T. Kudłacz: Ocena jakości przestrzeni miejskiej. „Wiadomości Statystyczne” 1995, nr 3, s. 4-9.

¹⁸ Wskaźniki, które można stosować do oceny kondycji ekonomicznej miast, przedstawili M. Jefremienko oraz H. Wolska w artykule Kondycja ekonomiczna miasta. „Wspólnota” 2000, nr 16.

go zobiektywizowanie powinno być poddane rygorom analizy ilościowej, przy wykorzystaniu metod statystyczno-matematycznych. Względna obiektywność zastosowanych metod wymaga jednak przyjęcia jasnych kryteriów i jednoznacznych pojęć. W powszechnym użyciu znajdują się takie terminy, jak: sytuacja dochodowa JST, kondycja finansowa, standing itp. – w literaturze przedmiotu trudno jest jednak znaleźć ich jednoznaczne definicje. Wielu autorów większość z tych pojęć traktuje jak synonimy, koncentrując uwagę na doborze szczegółowych mierników i metod charakteryzujących wielostronnie różne aspekty dotyczące badanego zjawiska.

Pojęcia kondycja finansowa JST oraz skłonność do inwestowania są typowymi pojęciami konceptualnymi. W odróżnieniu od kategorii ewidencyjnych, które mają swoje fizyczne odniesienia, a przez to są łatwo mierzalne, takie kategorie, jak już na to wcześniej zwracano uwagę, zwykle nie mają jednoznacznie określonego pola znaczeniowego. W zależności od potrzeb budowane są i wprowadzane operacyjne definicje ułatwiające ich kwantyfikację, podporządkowane najczęściej celowi badania¹⁹.

W sytuacji gdy wybór jednego parametru oceniającego poziom zmiennej nie jest możliwy, niezbędne jest stosowanie odpowiednio dobranego zbioru mierników wiodących, czyli takich, które najpełniej odzwierciedlają dany problem i spełniają przyjęte cele badania. Równocześnie jednak należy pamiętać, że: „Konieczność prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej wymaga syntetycznego ujmowania różnych zjawisk w postaci liczb. Dopóki nie opracuje się »dobrych« mierników, należy stosować takie, jakie są powszechnie akceptowane, lub takie, jakie uda się narzucić. Istnieje np. wiele wskaźników jakości życia, dobrobytu czy rozwoju, ale dopóki nie potrafimy w sposób jednoznaczny zdefiniować takich zjawisk jak »jakość życia«, »rozwój« czy »dobrobyt«, to nie potrafimy też ich mierzyć»²⁰.

Wskaźniki mogą mieć charakter obiektywny (mierzalny – poprzez wyrażenie w jednostkach wartościowych lub fizycznych) bądź subiektywny. Przez wskaźniki obiektywne należy rozumieć wskaźniki wyrażające zjawiska lub procesy zachodzące poza człowiekiem, obserwowalne i rejestrowalne z zewnątrz przez osoby lub instytucje trzecie. Wskaźniki subiektywne to wskaźniki, które wyrażają odczucie lub stany ludzi, którzy występują z reguły jako podmioty konkretnych zjawisk czy procesów²¹. Mierniki obiektywne rejestrują istniejący rzeczywisty stan rzeczy, tymczasem subiektywne informują o tym, jak ten stan jest postrzegany i oceniany przez poszczególne osoby lub grupy społeczne²². Wyróżnia się kilka rodzajów mierników:

¹⁹ Z. Czerwiński, W. Maciejewski, A. Smoluk, K. Zadora: *Ekonometria. Nadzieje, osiągnięcia, niedostatki*. PWN, Warszawa 1987, s. 43.

²⁰ *Statystyczne metody analizy danych*, op. cit., s. 24.

²¹ Cz. Bywalec: *Zasady i kryteria doboru wskaźników w badaniach społecznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1991, s. 5-15

²² T. Słaby: *Poziom życia, jakość życia*. „Wiadomości Statystyczne” 1990, nr 6.

- podstawowe, ilustrujące wartości bezwzględne różnych zjawisk i procesów ekonomicznych i społecznych,
- relatywne, wyrażające stosunek wyróżnionych wartości względem innych wybranych wartości ekonomicznych²³.

Ponadto rozróżnia się mierniki według ich charakteru. W ramach tej klasyfikacji można wyróżnić mierniki syntetyczne i szczegółowe. Te pierwsze dotyczą agregatów makroekonomicznych, a te drugie obejmują konkretne wielkości różnych zjawisk gospodarczych i społecznych, występujących w ściśle określonych układach organizacyjnych gospodarki narodowej. Autorzy piszący np. o rozwoju regionów kierowali się trzema przesłankami. Po pierwsze, aby mierniki wyrażały podstawowe treści i strony rozwoju JST; po drugie, aby nadmiernie nie mnożyć ich liczby, i po trzecie, aby były one ze sobą wzajemnie powiązane, czyli tworzyły pewien system. Podstawą tego systemu powinna być nadrzędność czynnika ludzkiego, czyli priorytetowe ujęcie zagadnień demograficznych wśród pozostałych mierników. Ludność JST jest bowiem twórcą jej rozwoju, a zarazem celem wszelkiej działalności na jej rzecz. Niewątpliwie tworząc mierniki charakteryzujące skalę inwestowania, czyli głównego czynnika sprzyjającego rozwojowi JST, powinno się uwzględniać przedstawione postulaty.

W praktyce ocenę poziomu dochodów lub wydatków JST dokonuje się przede wszystkim na podstawie mierników obiektywnych, czyli informacji statystycznych, pochodzących z oficjalnej, zinstytucjonalizowanej sprawozdawczości gospodarczej oraz społecznej²⁴. Liczba i rodzaj mierników są jednakże uzależnione od subiektywnego doboru, celu i zakresu badań oraz możliwości uzyskania odpowiednich danych statystycznych w analizowanych układach przestrzennych²⁵.

Jest więc celowe wyznaczenie co najmniej trzech rodzajów wskaźnika, a mianowicie:

- wskaźnika zmian, który pozwala porównać obecny poziom zjawiska z poziomem występującym w poprzednich latach,
- wskaźnika poziomu regionalnego, który odzwierciedla podobieństwa i różnice między poziomem zmiennej w ocenianym obiekcie a poziomem występującym w innych obiektach,

²³ Z. Szymła: O miernikach oceny rozwoju regionów. W: *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*. Red. F. Kuźnik. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005, s. 68. Por. też: K.P. Wojdacki: *Atrakcyjność handlowa regionów i województw Polski*. „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3, s. 15.

²⁴ J. Narkiewicz: *Regionalne zróżnicowanie poziomu życia ludności*. „Wiadomości Statystyczne” 1996, nr 7, s. 75-84.

²⁵ S. Kurowski odróżnia wskaźniki natężenia odniesione do powierzchni, czyli wskaźniki gęstości, od tych, które są odnoszone do ludności – wskaźników nasycenia (intensywności). Por. S. Kurowski: *Zróżnicowanie przestrzenne gospodarki polskiej w 1974 i 1989 roku*. Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1997, s. 10.

- wskaźnika stopnia „zaspokojenia potrzeb”, ukazującego badany poziom zjawiska na tle stopnia zaspokojenia potrzeb ustalanych w ramach różnego rodzaju standardów bądź wzorców²⁶.

Odrębny problem pojawia się przy wyborze określeń: miernik czy wskaźnik, pomimo pewnych różnic między nimi i faktu, że w praktyce używa się zamiennie tych określeń.

Jednoznaczna ocena, co jest miernikiem, a jaka informacja jest wskaźnikiem, należy do trudniejszych problemów metodologicznych. Nie ma zgody między autorami wypowiadającymi się na temat tych dwóch pojęć. Przez pojęcie wskaźnik rozumie się dowolną informację liczbową o pewnym aspekcie życia lub działalności ludzi²⁷.

Do pomiaru zjawiska są używane miary natężenia zwane miernikami, natomiast gdy miernik trzeba zinterpretować podaje się podstawę, aby nazywać tę miarę wskaźnikiem. O ile miernik może przekształcić się we wskaźnik, o tyle wskaźnik nie jest miernikiem²⁸.

W takim razie: „Gdy określamy jakąś wielkość mianem wskaźnika, to nadajemy jej funkcję pośrednią – wskazuje ona na coś, ponad to, co bezpośrednio wyraża. Ta sama wielkość traktowana jest jako miernik wówczas, gdy rozpatrujemy ją w funkcji bezpośredniej, tj. gdy czerpiemy z niej informację tylko o tym, do czego się bezpośrednio odnosi”²⁹.

Posługiwanie się terminem wskaźnik jest z reguły bardziej adekwatne w rozważaniach teoretycznych i metodycznych, a miernik – w badaniach empirycznych, kiedy operuje się już konkretnymi wielkościami wskaźnika, wyrażającymi – z reguły – natężenie lub strukturę badanych zjawisk. Wskaźnik, który mierzy, staje się miernikiem. Większość analityków nie rozróżnia tych pojęć – miernik czy wskaźnik – i traktuje je jak synonimy.

4. Własności mierników i wskaźników

Pożądanymi własnościami wybranych mierników powinny być:

- wysoki poziom reprezentatywności w świetle celu przeprowadzanej oceny; reprezentatywność ta jest zależna od dwóch czynników: zasobu informacji własnej w relacji do celu, jakiemu miernik ma służyć oraz poziomu skorelowania z innymi miernikami szczegółowymi, pomijanymi w zbiorze mierników sygnałnych (wysoki poziom korelacji z innymi wskaźnikami świadczy,

²⁶ Por. J. Piasny: Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 2.

²⁷ Pomiar statystyczny, op. cit., s. 23.

²⁸ T. Słaby: Przyszłość wskaźników społecznych. „Wiadomości Statystyczne” 1999, nr 1, s. 23-36; T. Słaby: Poziom życia, jakość życia. „Wiadomości Statystyczne” 1990, nr 6.

²⁹ J. Rutkowski: Rozwój gospodarczy i poziom życia. GUS, Warszawa 1984, s. 86.

że dany miernik, oprócz wartości własnej informacji, niesie zasoby informacji zawarte w cechach nieuwzględnianych),

- możliwie mała ich liczba, wystarczająca do zadowalającej dokładności oceny (właściwość ta, aczkolwiek będąca pochodną poprzedniej, uwzględnia kwestię „sumowania się” zasobów informacji),
- stosunkowo łatwa dostępność mierzona nakładem sił i środków na ich pozyskanie (właściwość ta bezpośrednio decyduje o stopniu użyteczności omawianego typu mierników)³⁰.

Spośród kryteriów merytorycznych najważniejszymi warunkami i cechami, jakimi powinien się legitymować dobry zbiór wskaźników są:

- merytoryczna istotność (adekwatność) danego wskaźnika z punktu widzenia celu i przedmiotu badania,
- jednoznaczność interpretacyjna wskaźnika,
- wyczerpanie przez wskaźnik zakresu badanego zjawiska,
- proporcjonalna reprezentacja zjawisk cząstkowych (segmentów)³¹.

Dokonując oceny merytoryczno-formalnych własności zmiennych diagnostycznych należy przede wszystkim uwzględnić następujące kwestie:

- mierzalność,
- dostępność wiarygodnych danych liczbowych,
- ekonomiczność (należy zwracać uwagę na koszt zebrania informacji),
- interpretowalność (zmienne powinny mieć wysoką wartość merytoryczną, tzn. posiadać tradycje badawcze i ustaloną jednoznaczną interpretację),
- uniwersalność (wybrane zmienne powinny być uznane i używane do oceny zjawisk społeczno-gospodarczych w ujęciu przestrzennym)³².

Zastosowanie w praktyce badań empirycznych tych kryteriów znacznie zmniejsza arbitralność procedur doboru mierników cząstkowych³³, gdyż właściwy dobór wskaźników jest niezwykle ważny dla dalszych faz badania i interpretacji uzyskanych wyników. Poprawny dobór wskaźników cząstkowych ma z reguły większy wpływ na ostateczne rezultaty badań niż formalne techniki przetwarzania i analizy wartości empirycznych tych wskaźników³⁴.

Ze względu na zasób informacji, cechy będące podstawą oceny badanego zjawiska można podzielić na:

- cechy podstawowe o dużym zasobie informacji (tzw. mierniki sygnałne),
- szeroki, aktualnie dostępny zbiór cech o zróżnicowanych zasobach informacji,

³⁰ Por. m.in.: T. Kudłacz: Op. cit., s. 17.

³¹ J. Rutkowski: Op. cit., s. 91 i n.

³² E. Nowak: Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-ekonomicznych. PWE, Warszawa 1990; A. Zeliaś: Proste metody oceny ważności zmiennych diagnostycznych. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1994, s. 6 i n.; A. Zimny: Wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. „Wiadomości Statystyczne” 2009, nr 12, s. 54.

³³ M. Goliński: Poziom rozwój infrastruktury informacyjnej społeczeństwa. Próba pomiaru. Akademska Oficyna Wydawnicza PLJ, Warszawa 1997, s. 168.

³⁴ Cz. Bywalec: Zasady i kryteria doboru..., op. cit., s. 12.

– szeroki, potencjalnie dostępny zbiór cech o zróżnicowanych zasobach informacji.

Podstawą wyboru mierników sygnałnych powinna być analiza empiryczna, ujawniająca stopień spełniania przyjętych wymogów. Nie należy jednak tracić z pola widzenia faktu, że wiele mierników tylko częściowo spełnia swoje zadanie – są one albo bardzo skomplikowane i bazują na trudnym do pozyskania materiale statystycznym, albo znacznie uproszczone i w małym stopniu objaśniają rzeczywistość.

Oprócz wartości teoriopoznawczej, przy wyborze mierników należy brać pod uwagę:

- prostotę konstrukcji,
- zagwarantowanie łatwości dokonywania porównań międzygminnych i historycznych,
- dostatecznie wysoką zmienność przestrzenną i
- jednoznaczny merytorycznie charakter cechy.

Podstawowy zestaw wskaźników powinien być oparty przede wszystkim na zrealizowanych wydatkach majątkowych, które można przedstawić w kilku podstawowych formach:

- wielkościach ogółem,
- wielkościach przeliczonych na głowę mieszkańca JST,
- w procencie średniej obliczonej dla całej zbiorowości oraz
- w formie udziału wyróżnionej kategorii rodzajowej wydatków w dochodach lub wydatkach ogółem.

Wartość poznawcza takich miar jest zróżnicowana. Wielkości ogółem mierzą skalę zaangażowania inwestycyjnego, jednakże są one nadzwyczaj silnie skorelowane z liczbą ludności danej JST, jej powierzchnią, poziomem rozwoju gospodarczego itp. Dlatego nie nadają się do porównań pomiędzy poszczególnymi JST³⁵. Mankamentu tego nie posiadają wielkości zrelatywizowane, czyli przeliczone na głowę ludności – mierzą one względną intensywność inwestowania przez badane JST³⁶. Ponadto wzrost globalnych, bezwzględnych wielkości wydatków majątkowych nie może być traktowany jako dowód na wzrost roli danej kategorii wydatków. Rolę tę w pełnijszy sposób określają dopiero ich udziały procentowe w wielkościach globalnych – łącznych wydatkach lub łącznych dochodach. Zaletą wskaźników-udziałów jest również to, że są one niezależne od zmian inflacyjnych – oczywiście przy założeniu, że zmiany cen wpływają w identycznym stopniu na wszystkie wyróżnione kategorie zmiennych, a taka sytuacja jest najczęstsza.

³⁵ Dopuszczalne jest jednak porównanie międzyokresowe dla każdej JST z osobna.

³⁶ B. Bał-Domańska: Wpływ czynników lokalnych na wydatki budżetów powiatów na pomoc społeczną – analiza ekonometryczna. *Ekonometria* 18, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2007.

5. Determinanty skłonności JST do inwestowania

Podstawową wielkością determinującą poziom skłonności do inwestowania są dochody własne. Taka bazowa zmienna diagnostyczna jak dochody własne jest znacznie lepsza do opisu badanego zjawiska niż dochody ogółem, które są ściśle powiązane z zakresem zadań realizowanych przez JST – nie tylko zadań własnych, ale także zleconych i powierzonych, na których realizację uzyskuje ona środki w formie subwencji lub dotacji z budżetu państwa bądź też z funduszy celowych lub zagranicznych. Zwłaszcza w ostatnich latach bardzo silnie zmieniająca się wysokość funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej mocno zafałszowuje stan finansów poszczególnych JST. Przy znacznym zróżnicowaniu zakresu zadań realizowanych przez JST, porównywalność wielkości przypadających na głowę mieszkańca jest mocno ograniczona. Nie należy również tracić z pola widzenia faktu, że inwestowanie jest możliwe dopiero wtedy, gdy w budżecie zostały wolne środki i zaspokojono podstawowe potrzeby mieszkańców, które znajdują swoje odzwierciedlenie w ustawowo określonym zakresie zadań realizowanych przez JST, a materialnie w wydatkach bieżących. Upraszczając, można przyjąć, że łączna kwota wydatków bieżących posiada obligatoryjny charakter, a wysokość dużej ich części jest regulowana przepisami prawa³⁷.

Z przeprowadzonych przez autora badań wynika, że dochody własne odzwierciedlają nie tylko stopień samowystarczalności, potencjał gospodarczy, lokalne źródła zamożności, lecz również stopień skłonności do inwestowania³⁸. Dochody własne są też najbardziej stabilnym elementem budżetu, pozwalającym JST uniezależnić się finansowo od środków pozabudżetowych lub od takich czynników zewnętrznych, jak choćby ogólnokrajowa koniunktura gospodarcza czy politycz-

³⁷ Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005, s. 5.

³⁸ Sytuacja dochodowa gmin województwa warszawskiego. Próba oceny w oparciu o miernik rozwoju. „Wiadomości Statystyczne” 1998, nr 10; Przestrzenne zróżnicowanie budżetów gmin według województw w latach 1992-1996. „Finanse Komunalne” 1998, nr 4; Czynniki różnicujące inwestycje w gminach województwa katowickiego. „Wiadomości Statystyczne” 1998, nr 11; Ranking gmin według syntetycznych mierników rozwoju. „Finanse Komunalne” 1996, nr 3; Skłonność do inwestowania w gminach województwa katowickiego w latach 1992-1996. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999; Przestrzenne zróżnicowanie skłonności do inwestowania i potencjału inwestycyjnego gmin woj. katowickiego w latach 1992-1997. W: Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych. Śląsk, Katowice 1999; Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992-1998. „Finanse Komunalne” 1999, nr 6; Analiza zmian sytuacji dochodowej wybranych gmin woj. śląskiego w latach 1999-2004 na podstawie ilorazu potencjału. W: Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne. Red. J. Czempas. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006; Zróżnicowanie pozycji rankingowych gmin ze względu na ich sytuację finansową (na przykładzie wybranych gmin woj. śląskiego). W: Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2006.

na³⁹. Należy również zauważyć, że dochody własne są tym rodzajem zasilen budżetów, który oprócz względnej odporności na niestabilność systemu finansowania, jest również względnie odporny na zmiany metodologiczno-organizacyjne, zmiany sprawozdawczości i stale poszerzany zakres zadań realizowanych przez JST.

Wielkość dochodów własnych wraz z dochodami udziałowymi, czyli tzw. dochody generowane lokalnie, można uznać za dobry miernik siły dochodowej poszczególnych JST, a tym samym za dobrą bazę do tworzenia mierników określających poziom skłonności do inwestowania⁴⁰.

Innym wskaźnikiem, którego poziom świadczy o potencjalnej gotowości finansowej do inwestowania jest wysokość nadwyżki operacyjnej oraz udział wolnych środków w dochodach ogółem. Wolne środki, czyli kwoty, którymi JST może swobodnie dysponować i które w pełni kontroluje, są obliczane jako dochody ogółem pomniejszone o wydatki bieżące i obsługę długów. W opinii wielu autorów wysokość wolnych środków oraz ich udział w dochodach ogółem stanowi o kondycji finansowej samorządu – im wielkość ta jest większa, tym kondycja JST jest lepsza⁴¹. Spadek wskaźnika, którym jest iloraz wolnych środków i dochodów ogółem, dowodzi zwiększającego się zadłużenia gminy, a jego wzrost jest dowodem niechęci do inwestowania lub ograniczonymi możliwościami ich realizowania. Dla pełniejszego obrazu należałoby porównać wysokość wolnych środków na inwestycje z faktycznym programem inwestycyjnym JST. Uzyskana w wyniku takiego porównania kwota wskazuje na ewentualną potrzebę finansowania zewnętrznego, koniecznego do przeprowadzenia inwestycji⁴². Do obliczenia wysokości wolnych środków jest jednak niezbędny

³⁹ Por. S. Dolata: *Zasady kształtowania dochodów budżetów samorządów terytorialnych*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Opole 1991, s. 62.

⁴⁰ Por. S. Owsiak, P. Kurowski, K. Stepaniuk: *Alokacyjna funkcja systemu finansów publicznych. Układ przestrzenny*. W: *Finanse i bankowość – przekształcenia systemowe*. Cz. I: *Finanse publiczne. System bankowy*. Red. K. Piotrowska-Marczak. Absolwent, Łódź 1997.

⁴¹ M. Czechowicz: *Strategie podmiotów komunalnych w warunkach gospodarki rynkowej*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2004, s. 30; *Wieloletnie planowanie finansowe. Ocena zdolności kredytowej w gminie. Najtańszy pieniądz we właściwym czasie*. Red. K.S. Cichocki. Municipium, Warszawa 2001, s. 30-34.

⁴² Por. M. Jastrzębska: *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego przed akcesją i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej*. „*Finanse Komunalne*” 2009, nr 12. Kilka innych interesujących wskaźników proponują również M. Dylewski i B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Jastrzębska oraz M. Bittner i K.S. Cichocki. Jednakże zastosowanie tych miar wymaga znacznie większego i bardziej szczegółowego zasobu informacji niż zawartych w sprawozdaniach zbiorczych z realizacji budżetów przez JST. Por. np. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Metody analityczne w działalności podsektora samorządowego*. Difin, Warszawa 2010; B. Filipiak: *Wykorzystanie budżetowania kapitałowego w preeliminowaniu przedsięwzięć i projektów inwestycyjnych*. W: *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 31-32; B. Filipiak, M. Dylewski: *Analiza wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 48; M. Jastrzębska: *Analiza wskaźnikowa...*, op. cit.

znacznie szerszy i bardziej szczegółowy zakres informacji o działalności finansowej JST, niż ten, który uwzględnia oficjalna standardowa ewidencja Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego⁴³.

Wysokość nadwyżki operacyjnej oraz wolnych zdeterminowana środków jest również sytuacją demograficzną Polski. W perspektywie najbliższych kilkunastu lat w dalszym ciągu będzie następował wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do ogółu zatrudnionych, czego skutkiem będzie spadek dochodów, a jednocześnie wzrost wydatków samorządowych. Przewiduje się, iż w najgorszej sytuacji finansowej znajdą się stosunkowo małe – zwłaszcza pod względem zaludnienia – gminy. Wiele JST to podmioty słabe finansowo, którym z dużą trudnością przychodzi realizowanie zadań własnych czy podejmowanie wysiłku inwestycyjnego⁴⁴. Polskie gminy należą do względnie małych: około 65% liczy mniej niż 10 tys. mieszkańców. Odpowiednie ramy prawne dla dobrowolnego łączenia JST mogą się przyczynić do istotnego wyeliminowania części kosztów ich działalności, co powinno poprawić sytuację finansową sektora samorządowego⁴⁵.

Trafne rozpoznanie kondycji finansowej JST w danym roku budżetowym i w latach przyszłych jest dla jej władz niezbędnym warunkiem zapewnienia mieszkańcom potrzebnych dóbr i usług oraz efektywnego realizowania priorytetowych zadań wspólnoty lokalnej. Dobra kondycja finansowa jest też korzystna przy poszukiwaniu form długoterminowego finansowania zadań inwestycyjnych: pożyczek, kredytów czy obligacji.

SOME REMARKS TO MEASUREMENT OF INCLINATION TOWARDS INVESTMENTS IN LOCAL SELF-GOVERNMENTS

Summary

Despite the fact that investments of local self-governments has been subject of research and scientific discussions for a long time, the consistent terminological and methodical basis concerning scope, magnitude, dynamics of investments has not been worked out yet. The major aim of the author has been to analyze some of the above issues from the individual point of view.

s. 23; M. Bittner, K.S. Cichocki: Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010. „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 42.

⁴³ R. Stanek, B. Sypień: Infrastruktura a pieniądze. Jak dobrze przygotować strategiczne inwestycje infrastrukturalne. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin – cz. 5. Muncipium, Warszawa 2001, s. 34-38.

⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny (GUS), stan na dzień 31.12.2011 r.

⁴⁵ P. Zawadzka: Przejęcie długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Ekspertyza dla Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Katowice 2013, s. 2 (maszynopis).

Inclination towards investment of local self-governments can be understood as purposeful decreasing in current consumption, including of the group of individuals, in aimed at increase in wealth in the future. The author proposes synthetic measurements of financial standing of local self-governments and measurements that enable assessment of inclination towards investment level.