



Patrycja Kokot-Stępień

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania
Instytut Finansów, Bankowości i Rachunkowości
patrycja@zim.pcz.pl

FINANSOWE UWARUNKOWANIA ROZWOJU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Streszczenie: W artykule poddano analizie finansowe uwarunkowania rozwoju gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015. W tym względzie poddano ocenie poziom nadwyżki operacyjnej określającej potencjalne możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz wskazano jej udział w dochodach ogółem. Przeanalizowano również wskaźnik samofinansowania, a także operacyjną i całkowitą zdolność do rozwoju, które informują o rzeczywistych możliwościach finansowania nakładów inwestycyjnych z wypracowanej nadwyżki wolnych środków finansowych. Ponadto poddano badaniu wydatki inwestycyjne i dochody umożliwiające realizację przedsięwzięć rozwojowych.

Słowa kluczowe: inwestycje komunalne, wydatki inwestycyjne, jednostki samorządu terytorialnego.

JEL Classification: M19, M48.

Wprowadzenie

Proces korzystnych zmian zachodzących na obszarze danej jednostki samorządowej z wykorzystaniem jej zasobów oraz z uwzględnieniem potrzeb właściwych temu obszarowi, a także preferencji i hierarchii wartości określany jest mianem rozwoju lokalnego [Kozuch, 2011, s. 9; Włodarek, 2014, s. 342]. Jedną z głównych kwestii o kluczowym znaczeniu dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego są ich możliwości w zakresie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Inwestycje gminne, czyli obarczone ryzykiem celowe wydatkowanie

środków finansowych na powiększenie korzyści materialnych i niematerialnych wspólnoty samorządowej, a także poprawę jakości i zakresu wykonywanych usług komunalnych i społecznych [Czempas, 2013, s. 26], stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Ich realizacja, ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności oraz poprawę jej bytu, wpływa na zwiększenie konkurencyjności samorządów lokalnych. Działalność inwestycyjna jednostek samorządowych, która powinna zapewnić ich długotrwały rozwój poprzez aktywizację gospodarczą regionu, różni się znacząco od inwestycji przedsiębiorstw zarówno ze względu na cel, sposób finansowania, jak i sposób liczenia efektywności [Misterec, 2008, s. 35].

Rozwój jednostek samorządowych w znacznym stopniu zależy od ich sytuacji finansowej. Posiadane zasoby finansowe stanowią fundament funkcjonowania gminy oraz warunkują realizację wszelakich zadań, w tym o charakterze inwestycyjnym. Celem artykułu jest ocena finansowych uwarunkowań rozwoju gmin znajdujących się na terenie województwa śląskiego. W pierwszej części opracowania dokonano analizy wydatków inwestycyjnych gmin województwa śląskiego, wskazując przy tym ich poziom oraz udział w wydatkach ogółem. Przeanalizowano także poziom i strukturę dochodów budżetowych stanowiących źródło finansowania ich działalności bieżącej i inwestycyjnej. Poddając ocenie finansowe uwarunkowania badanych samorządów do rozwoju, przeanalizowano poziom nadwyżki operacyjnej oraz jej udział w dochodach ogółem, a na podstawie relacji wolnej kwoty netto do ogółu dochodów budżetowych oceniono ich możliwości rozwojowe bez względu na źródło finansowania wydatków inwestycyjnych. Pogłębieniem badania była analiza wskaźnika samofinansowania odzwierciedlającego stopień wsparcia realizowanych przedsięwzięć rozwojowych środkami własnymi, a także ocena ich potencjału inwestycyjnego w oparciu o wskaźniki operacyjnej i całkowitej zdolności do rozwoju. Analizę samorządów gminnych województwa śląskiego przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2010-2015, co pozwoliło na ocenę tendencji zmian analizowanych wielkości w czasie. Materiał empiryczny wykorzystany w badaniu stanowiły informacje pochodzące z Banku Danych Lokalnych GUS.

1. Analiza dochodów i wydatków inwestycyjnych gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

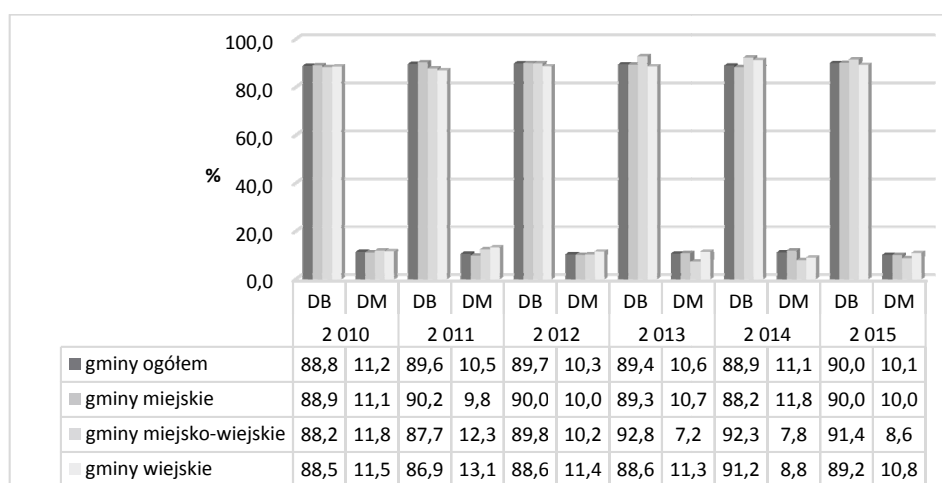
Finansowanie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oparte na budżetowych źródłach zasilania jest uwarunkowane prowadzeniem samodzielnej gospodarki finansowej, która z kolei uzależniona jest od posiadania stałych źródeł dochodów [Kogut-Jaworska, 2011, s. 307]. Poziom i struktura dochodów wpływają na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządowych, warunkując przy tym ich aktywność inwestycyjną.

Tabela 1. Dochody budżetowe gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

Dochody (tys. zł)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy ogółem	15 209 687	15 837 956	16 392 302	17 249 605	18 560 411	18 838 495
Gminy miejskie	11 908 879	12 331 604	12 836 788	13 578 550	14 698 125	14 804 410
Gminy miejsko-wiejskie	954 464	987 668	1 020 513	1 027 927	1 116 860	1 170 899
Gminy wiejskie	2 346 345	2 518 683	2 535 002	2 643 128	2 745 426	2 863 187

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

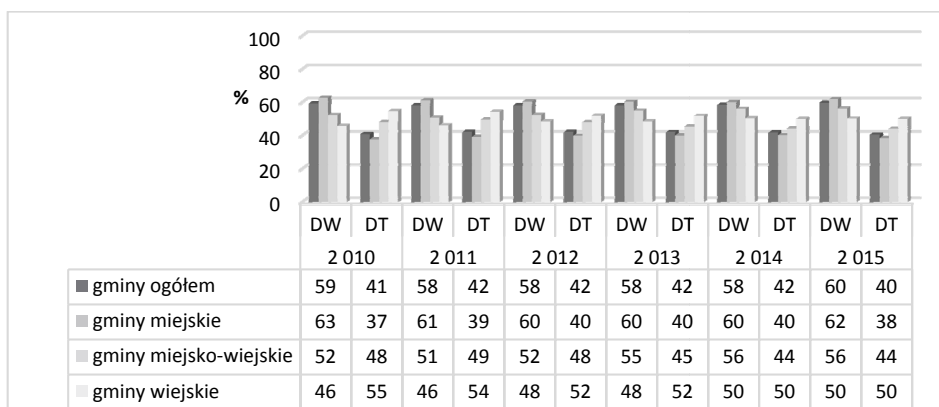
Z oceny poziomu dochodów budżetowych gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015 wynika systematyczny wzrost ich wartości, zarówno w ujęciu łącznym, jak i w poszczególnych typach gmin. Uwzględniając skrajne lata okresu badawczego, w 2015 r. w stosunku do 2010 r. dochody wzrosły o 22% w przypadku gmin wiejskich, o 23% w gminach miejsko-wiejskich oraz o 24% w gminach miejskich. W sumie we wszystkich gminach województwa śląskiego ich poziom zwiększył się z 15,2 do ponad 18,8 mld zł. Warto przy tym dodać, że wzrost wartości dochodów ogółem związany był niewątpliwie z corocznym wzrostem poziomu dochodów bieżących gmin województwa śląskiego, których znaczenie jest zdecydowanie największe, bowiem ich wartość wahała się od 13,5 mld zł w pierwszym analizowanym roku do prawie 17 mld zł w roku ostatnim.



Rys. 1. Struktura dochodów budżetowych gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując strukturę dochodów budżetowych samorządów gminnych województwa śląskiego w przyjętym okresie badawczym (rys. 1), dostrzega się dominację dochodów bieżących, które stanowiły średnio 88-90% ogółu dochodów budżetowych, przy zaledwie ok. 10-12-procentowym udziale dochodów majątkowych. Po spadku udziału dochodów majątkowych z 12% w latach 2010-2011 (przy wartości 113 i 121 mln zł) do zaledwie 7% w 2013 r. największy udział dochodów bieżących wystąpił w gminach miejsko-wiejskich, które w latach 2013-2015 stanowiły od 93 do 91% wszystkich dochodów osiągniętych w tym okresie. W gminach wiejskich dochody majątkowe stanowiły średnio 11%, przy czym w 2011 r. z wartością ponad 330 mln zł ich udział wzrósł do 13%, a z kolei 3 lata później zmalał do niespełna 9%, ich wartość ukształtowała się bowiem na poziomie zaledwie 241 mln zł. Natomiast w gminach miejskich udział dochodów bieżących był względnie stały i wynosił 89-90%. Jedynie w 2014 r. na skutek 20-procentowego wzrostu dochodów majątkowych przy jedynie 7-procentowym zwiększeniu poziomu dochodów bieżących ich udział wyniósł 88% ogółu dochodów tych gmin.



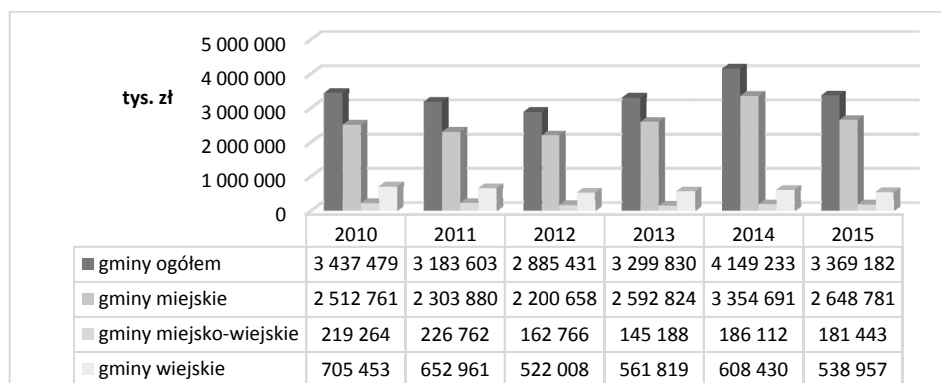
Rys. 2. Struktura dochodów budżetowych gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

We wszystkich latach okresu badawczego w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich dochody własne były dominujące. Należy jednak podkreślić, że w przypadku pierwszego typu gmin ich udział był zdecydowanie najwyższy i wynosił od 60% w latach 2012-2014 do 63% w pierwszym roku objętym badaniem. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich dochody własne w 2011 r. były zaledwie o 50 mln większe od subwencji oraz dotacji i stanowiły 51% ogółu dochodów, jednakże z każdym kolejnym rokiem ich udział wzrastał, tak że ostatecznie w latach 2014-2015 stanowiły już 56%. W gminach wiejskich z kolei dopiero w dwóch ostatnich latach wartość dochodów własnych minimalnie przekroczyła wartość dochodów transferowych.

Poziom i struktura dochodów samorządów gminnych warunkują zakres ich aktywności inwestycyjnej będącej miarą rozwoju lokalnego. Czynniki społeczno-gospodarcze i terytorialne oraz specyfika prowadzonej gospodarki i polityki finansowej sprawiają, że proces finansowania inwestycji komunalnych jest skomplikowany i złożony. Szczególnie istotne jest właściwe określenie pożądanego wpływu działalności inwestycyjnej na stopień zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności, a także zależności między kosztami a korzyściami z niej wynikającymi [Filipiak i Dylewski, 2015, s. 870].

W badanym okresie wartość wydatków inwestycyjnych kształtowała się naprzemiennie, co zostało zobrazowane na rys. 3.

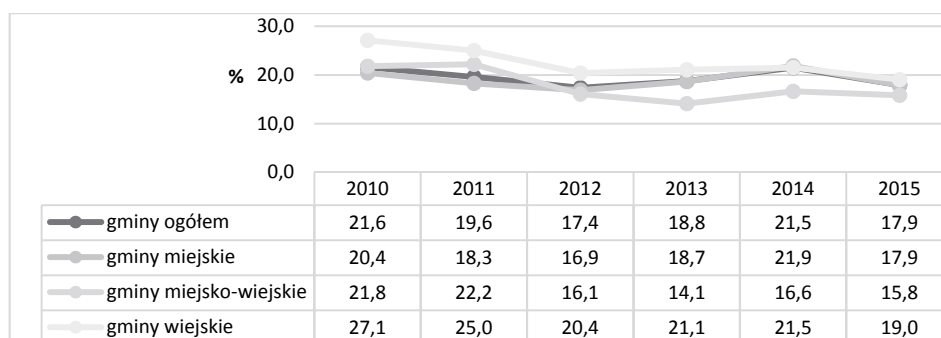


Rys. 3. Wydatki inwestycyjne gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

We wszystkich gminach województwa śląskiego do 2012 r. widoczny był systematyczny spadek wartości nakładów inwestycyjnych, co wynikało z odczuwanego przez jednostki samorządu terytorialnego, co prawda z niewielkim opóźnieniem, spowolnienia gospodarczego, które wpłynęło na poziom finansów gmin głównie w postaci niższych dochodów własnych, ze szczególnym naciskiem na dochody z podatku CIT i PIT. Dodatkowo niezapewnienie samorządom lokalnym wystarczających środków finansowych na realizację nałożonych na nie zadań przełożyło się na spadek wartości wydatków prorozwojowych. Jednakże w dwóch kolejnych latach (2013-2014) nastąpił wzrost aktywności inwestycyjnej gmin badanego województwa, a co się z tym wiąże wzrost wydatków na rozwój początkowo o 14, a następnie o kolejne 26%, w związku z czym na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w 2014 r. przeznaczono ponad 4,1 mld zł. Niemniej jednak w 2015 r. widoczny był kolejny spadek wartości nakładów inwestycyjnych do niespełna 3,4 mld zł. Zmniejszenie wydatków na rozwój o ponad 706 mln zł, czyli o 21% w porównaniu z rokiem poprzednim, odnotowano w gminach miejskich, w których wydatki na inwestycje w 2015 r. stanowiły 79% nakładów inwestycyjnych gmin województwa śląskiego. Należy podkreślić, że wartość wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego zależy nie tylko od łącznych dochodów, ale także od kosztów realizacji zadań bieżących i środków obcych pozyskiwanych z zewnątrz. W 2015 r. trwały jeszcze negocjacje w sprawie ostatecznego kształtu pomocy finansowej Unii Europejskiej. Regionalne programy operacyjne skierowane na rozwój regionów w związku z rozpoczęciem nowego okresu programowania UE nie zostały w tym czasie w pełni uruchomione. W następstwie tego w ostatnim roku objętym badaniem aż o 23% zmalała wartość środków unijnych wykorzystywanych

w procesie finansowania przedsięwzięć rozwojowych gmin województwa śląskiego, co z pewnością przełożyło się na odnotowany w tym okresie spadek nakładów inwestycyjnych, który w stosunku do 2014 r. wyniósł 19%. Zmniejszenie aktywności inwestycyjnej badanych samorządów gminnych wynikało również ze zmian w sposobie opracowywania indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz wprowadzenia zasady równoważenia budżetu bieżącego.



Rys. 4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

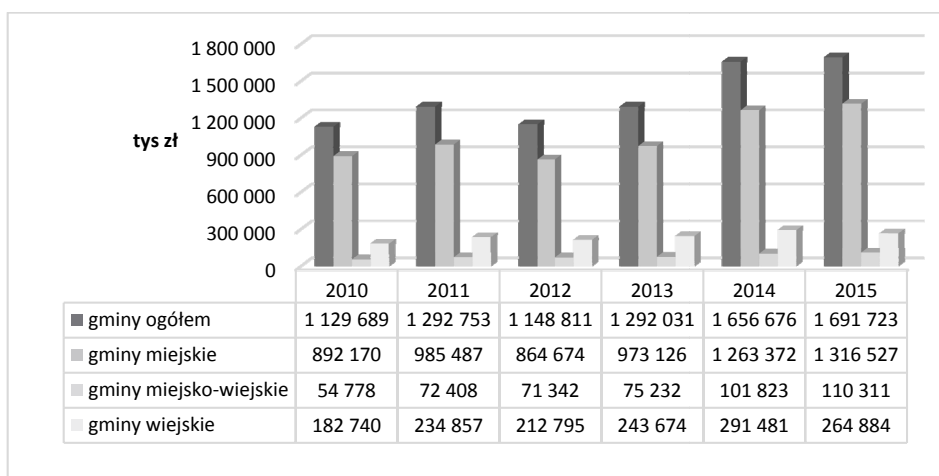
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem można dostrzec, że w gminach województwa śląskiego odczuwających skutki kryzysu inwestycyjnego przejawiającego się głównie w mniejszej dynamice dochodów do 2012 r. widoczny był spadek badanego wskaźnika. W 2013 r., z wyjątkiem gmin miejsko-wiejskich, których udział w nakładach inwestycyjnych całego województwa był niewielki (zaledwie 4%), nastąpił wzrost wydatków na realizację przedsięwzięć rozwojowych, co przełożyło się na zwiększenie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem do prawie 19% w gminach miejskich oraz do ponad 21% w gminach wiejskich. W roku kolejnym na skutek efektywnego wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej oraz ustabilizowania sytuacji gospodarczej w kraju nastąpił dalszy wzrost badanej miary do niemalże 22% w gminach miejskich i wiejskich oraz 17% w gminach miejsko-wiejskich.

2. Ocena finansowych determinant rozwoju gmin województwa śląskiego w latach 2010-2015

Dokonując oceny finansowych determinant rozwoju gmin województwa śląskiego, poza analizą dochodów budżetowych, których odpowiedni poziom umożliwia realizację zadań powierzonych jednostkom samorządowym, wykorzystano szereg wskaźników, których poziom i opis zamieszczono w dalszej części niniejszego opracowania.

W pierwszej kolejności przeanalizowano poziom wyniku operacyjnego stanowiącego różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządu terytorialnego. Dodatnia wartość wyniku bieżącego, a zatem występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza z jednej strony możliwość spłaty zobowiązań jednostki samorządowej, z drugiej natomiast możliwość finansowania wydatków związanych z działalnością inwestycyjną [*Wskaźniki do oceny...*, 2015, s. 6].



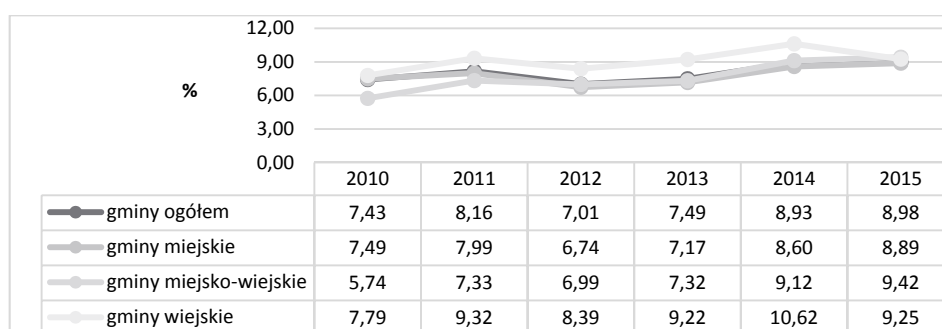
Rys. 5. Poziom nadwyżki operacyjnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W każdym roku okresu badawczego we wszystkich typach gmin województwa śląskiego wypracowano nadwyżkę operacyjną. W gminach miejskich, mających największe znaczenie w ocenie finansowych uwarunkowań rozwoju samorządów gminnych województwa śląskiego, najniższy poziom nadwyżki operacyjnej odnotowano w 2012 r. (niecałe 865 mln zł) i również w roku tym w gminach tego typu poniesione wydatki inwestycyjne były najniższe. W kolejnych latach dochody bieżące w coraz większym stopniu przewyższały wydatki

bieżące, co także znalazło odzwierciedlenie we wzroście aktywności inwestycyjnej badanych gmin. W ostatnim roku wydatki na sfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych zmalały, mimo iż w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich osiągnięto najwyższy poziom nadwyżki operacyjnej. Należy tu jednak wspomnieć o wprowadzonej w 2014 r. nowej formie limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o indywidualny wskaźnik zadłużenia, której skutki znalazły odbicie w budżecie 2015 r.

Dla określenia stopnia, w jakim jednostki samorządowe mogłyby zaciągnąć nowe zobowiązania, należy przeanalizować wskaźnik odzwierciedlający udział nadwyżki operacyjnej w ich łącznych dochodach. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem wskazuje, jaka część dochodów bieżących pozostałych po pokryciu wszystkich wydatków bieżących gmin może być wykorzystana na sfinansowanie działań o charakterze inwestycyjnym. Im wyższa wartość opisywanego wskaźnika, tym większe możliwości inwestycyjne danej jednostki samorządowej [*Wskaźniki do oceny...*, 2015, s. 6].

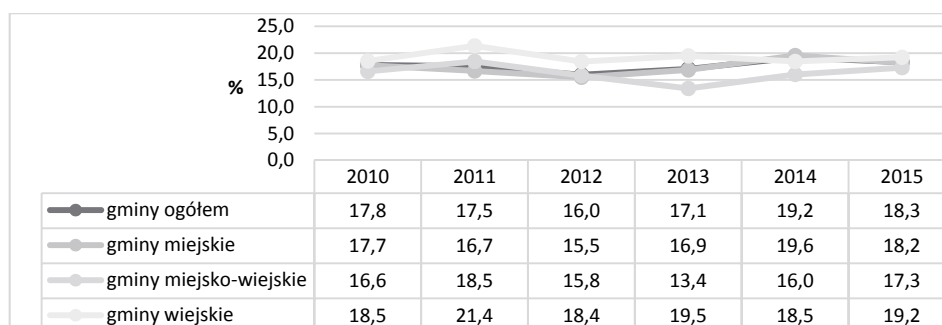


Rys. 6. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z danych zestawionych na rys. 6 wynika, że gminy województwa śląskiego mogły z osiągniętej nadwyżki operacyjnej sfinansować średnio 7-9% wydatków majątkowych. Zarówno w gminach ogółem, jak i w gminach miejskich (których znaczenie ze względu na osiągane dochody i ponoszone wydatki jest zdecydowanie największe) badana miara przyjęła wartość najniższą w 2012 r., co przelożyło się na zmniejszenie możliwości rozwoju, w wyniku czego nakłady na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych badanych jednostek samorządowych były w tym czasie najmniejsze. W gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich najniższe wartości odnotowano w 2010 r., niemniej jednak w gminach wiejskich wydatki inwestycyjne w tym okresie przyjęły wartość najwyższą.

W ocenie możliwości rozwojowych gmin istotną kategorią, bez względu na źródło finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym, jest wolna kwota netto, stanowiąca różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu [Zawora, 2013, s. 436]. Odniesienie wolnej kwoty netto do łącznych dochodów budżetowych dostarcza informacji o zdolności danej jednostki samorządu terytorialnego do finansowania nakładów inwestycyjnych ze środków własnych i/lub zwrotnych źródeł finansowania pochodzących z zaciągniętych kredytów, pożyczek bądź emisji obligacji komunalnych, czyli dłużnych papierów wartościowych.



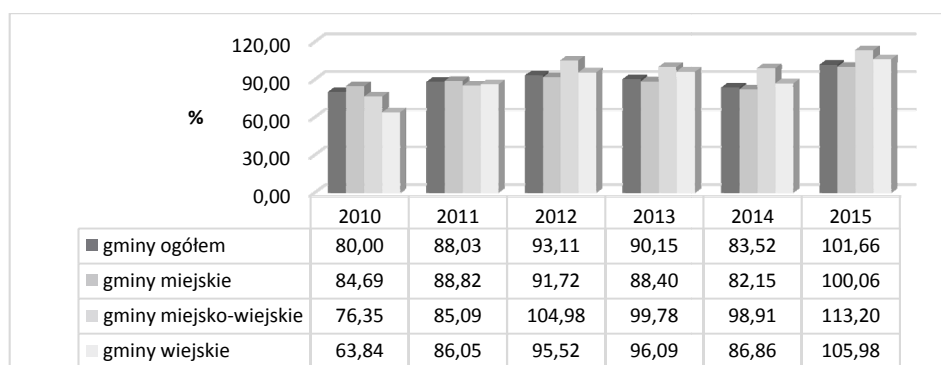
Rys. 7. Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Poddając analizie zdolności gmin województwa śląskiego do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym można dostrzec, że najniższy poziom wskaźnika wyrażającego udział wolnej kwoty netto w dochodach budżetowych wystąpił w tym roku, w którym poszczególne typy gmin oraz wszystkie gminy razem poniosły najmniejsze wydatki inwestycyjne. Zatem w gminach ogółem oraz w gminach miejskich i wiejskich było to w 2012 r., a w miejsko-wiejskich w następnym, czyli w 2013. W gminach miejskich, w których zarówno nakłady poniesione na przedsięwzięcia rozwojowe, jak i osiągnięte dochody były największe, badana miara przyjęła najwyższą wartość w 2014 r., czyli dokładnie w tym samym, w którym poziom wydatków o charakterze inwestycyjnym był najwyższy.

Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych gmin jest wskaźnik samo-finansowania, odzwierciedlający udział nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe w wydatkach majątkowych. Jego wyższy poziom oznacza zmniejszenie ryzyka utraty płynności finansowej wynikającej z nadmiernych kosztów obsługi zadłużenia. Jednakże zbyt wysoki poziom, szczególnie w dłuż-

szym okresie, nie jest zjawiskiem pozytywnym, gdyż może świadczyć o zbyt niskiej aktywności inwestycyjnej w porównaniu z własnymi możliwościami finansowymi [Kokot-Ściepień i Krawczyk, 2016, s. 151].



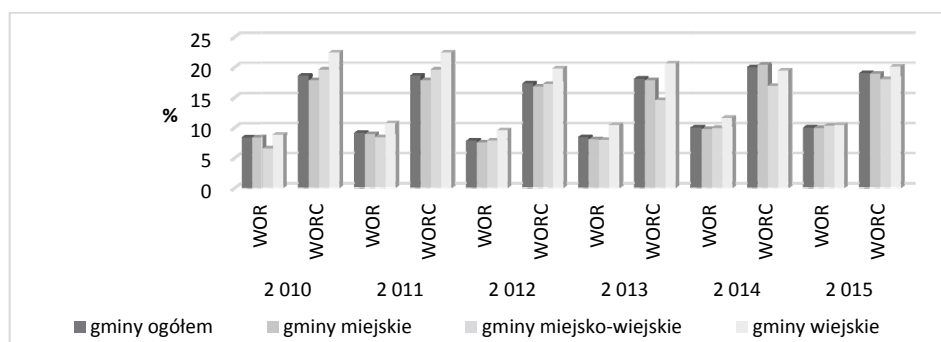
Rys. 8. Wskaźnik samofinansowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach objętych analizą wskaźnik samofinansowania samorządów gminnych w województwie śląskim ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w pierwszym roku okresu badawczego, po czym w dwóch kolejnych latach jego wartość wzrastała, przy jednoczesnym spadku nakładów inwestycyjnych, które w zdecydowanej większości gmin były najniższe właśnie w 2012 r. Z wyjątkiem gmin wiejskich, w których wzrost, co prawda niewielki, utrzymał się do 2013 r., w pozostałych typach gmin w latach 2013-2014 poziom wskaźnika samofinansowania systematycznie malał, rosło zatem ryzyko utraty płynności na skutek coraz to wyższych kosztów obsługi zadłużenia. Niemniej jednak, szczególnie w przypadku gmin miejskich, rok 2014 to okres największej aktywności inwestycyjnej mimo wykorzystania w większym stopniu źródeł obcych, gdyż tylko w nieco ponad 82% gminy te mogły sfinansować inwestycje z własnych środków. Warto jednak podkreślić, że w ostatnim roku objętym badaniem wszystkie gminy województwa śląskiego były w stanie we własnym zakresie pokryć nakłady inwestycyjne. Największe możliwości samofinansowania inwestycji dotyczyły przy tym gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których analizowany wskaźnik dwukrotnie przekroczył poziom 100%.

Uzupełnieniem oceny finansowych uwarunkowań rozwoju gmin województwa śląskiego w przyjętym okresie badawczym jest ocena ich potencjału inwestycyjnego na podstawie dwóch wskaźników: operacyjnej zdolności do rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (WOR) i całkowitej zdolności do

rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (WORC). Miary te dostarczają informacji o zakresie możliwości finansowania wydatków związanych z realizacją przedsięwzięć rozwojowych. Całkowita zdolność do rozwoju jednostek samorządowych zależy od środków, które pochodzą z budżetu i mogą być przeznaczone na finansowanie aktywności [Łukomska-Szarek, 2014, s. 147]. Wskaźnik operacyjnej zdolności do rozwoju nie uwzględnia dochodów majątkowych i służy przede wszystkim do ukazania wydatków eksploatacyjnych. Natomiast całkowita zdolność do rozwoju uwzględnia wszystkie dochody, w tym majątkowe, niemniej jednak mają one tylko charakter jednostkowy [Dylewski i in., 2010].



Rys. 9. Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zestawione na rys. 9 wskaźniki dostarczają informacji o rzeczywistych możliwościach finansowania nakładów związanych z rozwojem jednostek samorządowych z uzyskanej nadwyżki wolnych środków finansowych. Analiza operacyjnej zdolności do rozwoju ogółu gmin śląskich odzwierciedlająca stosunek nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w latach 2010-2013 kształtowała się na poziomie 8%, z wyjątkiem 2011 r., w którym wyniosła 9%. W 2014 r., w następstwie zdecydowanie większej dynamiki wzrostu nadwyżki operacyjnej niż dochodów bieżących, poziom badanej miary zwiększył się do 10% i ta wartość utrzymała się do końca analizowanego okresu. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich operacyjna zdolność do rozwoju wahała się od 7 do 10%, a w gminach wiejskich przyjmowała wartości od 9 do 12% w 2014 r., w którym to nadwyżka operacyjna osiągnęła wartość najwyższą. Niemniej jednak we wszystkich samorządach gminnych województwa śląskiego, bez względu na typ gminy, w 2015 r. badany wskaźnik ukształtował się na tym samym poziomie i oznaczał, że środki pozyskane z nadwyżki operacyjnej stanowiły 10% dochodów bieżących i mogły zostać przeznaczone na finansowanie inwestycji.

Natomiast całkowita zdolność do rozwoju w latach 2012 i 2013 przyjęła najniższe wartości dla ogółu gmin śląskich, w tym w gminach miejskich mających największe znaczenie z uwagi na poziom zarówno osiągniętych dochodów, jak i poniesionych wydatków, z kolei najwyższy w 2014 r., co znalazło niewątpliwie odbicie w aktywności inwestycyjnej badanych jednostek samorządowych, w roku tym bowiem gminy miejskie oraz wszystkie gminy razem województwa śląskiego przeznaczyły na swój rozwój najwięcej środków finansowych, najwyższy był też udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Podobnie jak w przypadku operacyjnej zdolności do rozwoju, również przy tym wskaźniku najwyższy poziom odnotowano w gminach wiejskich, w 2011 r. wolne środki stanowiły bowiem 22% ich łącznych dochodów.

Podsumowanie

Warunkiem efektywnego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jest dążenie do permanentnego rozwoju. Oznaką rozwoju, czyli podążaniem za potrzebami społeczności lokalnej i kształtowaniem nowych potrzeb, jest inwestowanie obejmujące realizację przedsięwzięć infrastruktury komunalnej i społecznej. Wdrażane inwestycje wpływają na poziom życia mieszkańców gminy oraz przekładają się na wzrost konkurencyjności jednostki samorządowej.

Na aktywność inwestycyjną gmin województwa śląskiego w pierwszych latach okresu badawczego wpłynął kryzys finansowy i będące jego konsekwencją spowolnienie gospodarcze, które jednostki samorządowe odczuły z pewnym opóźnieniem. Najniższe wydatki inwestycyjne oraz ich udział w wydatkach ogółem odnotowano bowiem w 2012 r., przy czym należy zaznaczyć, że największy wpływ na poziom aktywności inwestycyjnej ogółu gmin województwa śląskiego miały gminy miejskie, których nakłady inwestycyjne stanowiły niemalże 80% łącznych wydatków o charakterze inwestycyjnym. Najwyższy poziom nakładów na działalność prorozwojową wystąpił w 2014 r., niemniej jednak w roku kolejnym ich wartość ponownie zmalała. Spadek ten był niewątpliwie związany ze zmianą zasad kształtowania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który, uwzględniając sytuację finansową jednostki samorządowej, wymusza wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej. Nie bez znaczenia było także ukończenie realizacji przedsięwzięć dofinansowanych ze środków unijnych przyznanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 oraz rozstrzygnięcie wniosków w ramach nowej, obejmującej lata 2014-2020, i jeszcze

stosunkowo niewielkie wykorzystanie w działalności inwestycyjnej środków obcych pozyskanych z budżetu unijnego.

W latach objętych analizą we wszystkich typach gmin województwa śląskiego wypracowano nadwyżkę operacyjną. Uwzględniając skrajne lata okresu badawczego, wzrósł także jej udział w dochodach ogółem, co szczególnie w 2014 r. przełożyło się na zwiększenie wydatków inwestycyjnych. Wskaźnik samofinansowania w 2015 r. przekroczył poziom 100%, jednakże w latach wcześniejszych, mimo iż badane gminy nie posiadały pełnych możliwości finansowania działalności inwestycyjnej z własnych środków, przy wykorzystaniu źródeł zewnętrznych mogły bez większych zakłóceń realizować przedsięwzięcia prorozwojowe, co było szczególnie widoczne w 2014 r. Ponadto w roku tym zarówno operacyjna, jak i całkowita zdolność do rozwoju ukształtowały się na najwyższym poziomie.

Literatura

- Czempas J. (2013), *Sklonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Dylewski M., Filipiak-Dylewska B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010), *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M. (2011), *Źródła finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kokot-Ściepiń P., Krawczyk P. (2016), *Wskaźnikowa ocena działalności inwestycyjnej gmin województwa śląskiego w latach 2008-2014*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3, cz. 1.
- Kożuch A. (2011), *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego* [w:] A. Kożuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Łukomska-Szarek J. (2014), *Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 326.
- Misterec W. (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Włodarek J. (2014), *Zmiany potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2013 na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 115.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2014 (2015), Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Zawora J. (2014), *Ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej gmin województwa podkarpackiego na tle kraju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 39.

[www 1] <http://www.bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 25.03.2017).

FINANCIAL CONDITIONS FOR THE LOCAL GOVERNEMENT UNITS DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF SILESIA VOIVODESHIP MUNICIPALITIES

Summary: In the paper there is an evaluation of financial conditions for the development of local governments in the Silesian Voivodeship in 2010-2015. Therefore it examines the level of operating surplus that defines potential financing opportunities for investment projects, indicates its share in the municipalities' total income, analyzes a self-financing indicator, as well as operational and total capacity for development which informs about the real possibilities of financing investment expenditures from achieved surplus of free funds. Moreover it investigates investment spendings in local self-governments and income which enables implementation of development projects.

Keywords: commune investments, investment expenditures, local governments units.