

*dr inż. Katarzyna Szara*¹

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Znaczenie finansów jednostki samorządowej w realizacji działań inwestycyjnych

WPROWADZENIE

Na finanse jednostek samorządu terytorialnego składają się zjawiska i procesy związane z przychodami i wydatkami. Przepisy definiują budżet jednostki samorządu terytorialnego jako roczny plan finansowy nie tylko dochodów i wydatków oraz przychodów i wydatków tej jednostki, ale również przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego [Szczepański, 1999, s. 160]. Sprawne funkcjonowanie instytucji samorządu terytorialnego jest uwarunkowane racjonalną konstrukcją systemu finansowego. Samorząd terytorialny, w tym także gmina, gospodaruje zasobami (również finansowymi), dążąc do zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców. Zasoby te są zawsze ograniczone i dlatego należy nimi zarządzać w sposób racjonalny. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i warunkują możliwości rozwojowe [Adamek, 2001, s. 133].

Analiza budżetu gminy pozwala określić pozycję finansową gminy i stopień realizacji zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Budżet pokazuje również strukturę dochodów i wydatków gminy, z wyszczególnieniem tworzących go elementów, jest także źródłem informacji o nadwyżce bądź deficycie, który osiągnęła gmina w danym roku.

Analiza budżetu i pozycji finansowej gminy ma duże znaczenie w sytuacji, gdy gmina stara się o dofinansowanie projektu inwestycyjnego ze środków unijnych. Musi bowiem dysponować określoną ilością środków własnych na pokrycie części kosztów inwestycji, a zadłużenie gminy nie może być zbyt duże [Ustawa, 1998].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: 33ksz@wp.pl.

Celem opracowania jest ocena działań finansowych gmin z terenu powiatu rzeszowskiego z uwzględnieniem możliwości finansowania inwestycji.

W opracowaniu wykorzystano dostępne dane z Banku Danych Lokalnych za lata 2007–2012.

ZARZĄDZANIE FINANSAMI W GMINIE

Zasoby finansowe są jedną z najważniejszych podstaw działania jednostek samorządu terytorialnego, realizowania przez samorząd zadań publicznych zarówno bieżących, jak i rozwojowych. Możliwości finansowania zadań w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Najważniejszym instrumentem zarządzania środkami publicznymi jest budżet uchwalany przez organ stanowiący podmiotu sektora finansów publicznych plan finansowy, obejmujący plan dochodów budżetowych i plan wydatków budżetowych oraz plan przychodów i rozchodów, w przypadku, gdy planowana kwota dochodów budżetowych nie jest równa kwocie planowanych wydatków.

Budżet uchwała, organ stanowiący upoważniony do dokonywania wydatków publicznych na wskazane w budżecie cele. Zasadniczą częścią budżetu jest plan wydatków, nie tylko określający globalną kwotę środków, którą organ wykonawczy może przeznaczyć na wydatki publiczne, ale również kwoty przypisane do poszczególnych zadań danego podmiotu publicznego [Malinowska, 2006, s. 35–36].

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwalonego budżetu. Dysponuje dochodami ustawowo określonymi, którymi są przede wszystkim podatki, opłaty oraz inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy. Ponadto jako dochody gminy wyliczamy dochody z majątku gminy oraz subwencje ogólne z budżetu państwa [Samorząd, 2001, s. 149–150].

Celem finansów samorządowych jest dostarczenie, poprzez procesy gromadzenia, środków finansowych w takiej wielkości, która będzie wystarczająca do zaspokojenia stale rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne i społeczne świadczone przez sektor samorządowy. Zapotrzebowanie to będzie różne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego [Dylewski, 2006, s. 57].

Zapewniając ciągły rozwój jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy muszą inwestować. Rozwój ten może przebiegać na różnych płaszczyznach; przejawia się w tworzeniu i rozbudowie infrastruktury komunalnej oraz społeczno-kulturalnej. W celu zrealizowania tych inwestycji należy znaleźć dla nich odpowiednie źródła pokrycia finansowego.

Wydatki budżetu samorządów terytorialnych ukazują zakres i skalę zaangażowania władz w realizację zadań publicznych związanych ze wzrostem konku-

rencyjności samorządów [Korzeniowska, 2004, s. 167–170]. Stąd zasoby finansowe są podstawą sprawnego funkcjonowania gminy, zaś właściwe zarządzanie tymi finansami warunkuje jej rozwój.

ROLA SAMORZĄDÓW W KREOWANIU INWESTYCJI

Inwestowanie to jedno z głównych rodzajów działalności gmin w obszarze gospodarowania. Stanowi dźwignię rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycje są źródłem wzrostu, przeobrażeń i odnowy bazy materialnej każdego społeczeństwa [Gawron, 1989, s. 5].

Można je podzielić na dwie grupy:

- a) inwestycje bezpośrednio służące poprawie poziomu życia mieszkańców,
- b) inwestycje umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów [Zalewski, 2005, s. 168].

Przy wyborze zadań inwestycyjnych władze jednostki samorządowej powinny zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu planowane inwestycje będą miały wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową jednostki, jak wpłyną na polepszenie warunków życia mieszkańców, wyliczyć koszty i korzyści z realizacji inwestycji. Inwestycje są bardzo kosztowne, a znając wstępne nakłady, jakie trzeba ponieść na dany projekt, w pierwszej kolejności należy ustalić środki na ich pokrycie. Mogą to być oprócz środków własnych także różnego rodzaju środki zewnętrzne, kredyty bankowe, pożyczki, dotacje, leasing lub coraz powszechniej stosowane oprocentowane papiery dłużne [Nowicka-Skowron, 2004, s. 30].

W wyniku zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych powstaje określony potencjał rozwojowy oraz dyskontowane z tytułu korzyści lokalizacyjne dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Wpływa to w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych gminy [Sochacka-Krysiak, 2003, s. 53].

Oznacza to w praktyce działania ukierunkowane na zwiększanie wartości zasobów materialnych jednostki, związane z nakładami finansowymi, przeznaczonymi na tworzenie, zwiększenie i modernizowanie majątku trwałego [Graczyk, 2008, s. 18].

Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna podejmować swoje strategiczne i znaczące dla jej funkcjonowania decyzje na podstawie stworzonej i zaakceptowanej strategii rozwoju. Dotyczy to również decyzji odnoszących się do sfery inwestycyjnej. Takie długookresowe podejście do realizacji i wykonywania różnych zadań umożliwi przejrzystość, łatwość oraz możliwość kontynuowania podjętych bądź zaplanowanych wcześniej zadań, jak również ułatwi efektywne wykorzystanie publicznych środków pieniężnych. Wymienione przesłanki powodują, iż jednostki samorządu terytorialnego konstruują założenia dotyczące prowadzonej przez siebie polityki inwestycyjnej i z różnym skutkiem oraz natężeniem próbują ją realizować w praktyce [Gorzalczyńska, 2007, s. 365].

OCENA SYTUACJI DOCHODOWEJ GMIN POWIATU RZESZOWSKIEGO

Powiat rzeszowski położony jest w centralnej części południowo-wschodniej Polski, w bliskiej odległości od granic z Ukrainą i Słowacją.

Powierzchnia powiatu wynosi 1157 km², co stanowi 6,5% powierzchni województwa podkarpackiego. Powiat obejmuje obszary 14 gmin: 1 miejskiej, 5 miejsko-wiejskich i 8 wiejskich.

Liczba ludności na koniec 2012² roku wynosiła blisko 164 tys. osób, co stanowiło 7,7% ogółu mieszkańców województwa podkarpackiego.

Gęstość zaludnienia należy do większych wśród powiatów Podkarpacia, gdyż na 1 km² przypadają 142 osoby. Powiat rzeszowski wchodzi w skład grupy powiatów o profilu rolniczo-przemysłowym, w którym znaczna część społeczeństwa utrzymuje się zarówno z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych, jak i w przemyśle, budownictwie, handlu czy usługach. Najbardziej aktywna gospodarczo jest część powiatu obejmująca gminy bezpośrednio sąsiadujące z Rzeszowem. Potencjał gospodarczy powiatu tworzą przede wszystkim małe i średnie firmy, kilkuosobowe zakłady o różnorodnym profilu działalności. Wśród podmiotów gospodarczych największą grupę stanowią te zajmujące się usługami i handlem. Powiat rzeszowski należy do grupy powiatów o stosunkowo dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej, między innymi dzięki centralnemu położeniu wokół stolicy regionu – Rzeszowa [Kłos, 2005, s. 10].

W badanym okresie można zaobserwować zróżnicowanie poziomu dochodów ogółem w gminach powiatu. Największe dochody osiągały gminy: Trzebownisko (od 57 do 52 mln), Boguchwała, Sokółów Małopolski, Głogów Małopolski, Świlcza. Wiąże się to z funkcjami pełnionymi przez ośrodki administracyjne. Najniższymi dochodami ogółem charakteryzowały się gminy Chmielnik, Lubenia, Dynów, Hyżne. Różnica pomiędzy największymi dochodami gminy Trzebownisko a najniższymi Lubenia w 2007 roku była prawie 4,8-krotna, zaś w ostatnim roku analizy 2012 między Trzebowniskiem a posiadającą najniższe dochody gminą Chmielnik 2,9-krotna. Ogólnie należy wskazać na tendencję wzrostową wartości dochodów w analizowanych latach. W badanych gminach wiejskich występował mniejszy wzrost dochodów w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich.

Dochody własne powiatu rzeszowskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (tabela 1) były nieznacznie niższe od analogicznego wskaźnika ustalonego dla Podkarpacia. Zaś różnica ulegała zwiększeniu w porównaniu do Polski. Najwyższe dochody na mieszkańca w pierwszym roku analizy uzyskała gmina Trzebownisko i był to poziom wyższy w porównaniu do województwa podkarpackiego i Polski. Należy zwrócić uwagę na gminę Kamień osiągającą wyższe w kolejnych latach analizy dochody na mieszkańca w odniesieniu do analogicznego

² Dane z Rocznika statystycznego województwa podkarpackiego 2013, US w Rzeszowie, Rzeszów 2013.

wskaznika dla Podkarpacia. Jest to najbogatsza gmina w zestawieniu ze względu na dochody na 1 mieszkańca z tendencją wzrostową. Największą tendencję wzrostową w granicznych latach analizy odnotowano w przypadku gmin Lubenia, Kamień oraz gminy miejskiej Dynów. Jedynie w przypadku gminy Trzebownisko dochody na 1 mieszkańca były niższe. Najniższe dochody na mieszkańca w okresie analizy odnotowano średnio dla gmin: Boguchwała, Tyczyn, Świlcza. Najwyższa średnia w okresie analizy była charakterystyczna dla gminy Kamień i Trzebownisko. Średnie dochody na 1 mieszkańca gminy miejskiej Dynów nie odbiegały znacząco od średniej dla gmin miejsko-wiejskich Błażowej, Głogowa i Sokołowa Małopolskiego.

Tabela 1. Poziom dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Jednostka terytorialna	Ogółem (zł)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLSKA	2725	2932	3019	3276	3444	3624
PODKARPACIE	2343	2563	2676	3116	3169	3210
Powiat rzeszowski	2210	2302	2508	2906	2747	2687
Dynów (1)	2375	2710	2296	3254	2825	3092
Błażowa (3)	2124	2169	2453	3079	3002	2597
Boguchwała (3)	1856	2040	2507	2606	2255	2408
Chmielnik (2)	2228	2434	2485	2986	3031	2695
Dynów (2)	2064	2279	2412	2701	2847	2685
Głogów Małopolski (3)	1968	2360	2480	3042	3026	2640
Hyżne (2)	2648	2222	2364	2601	3100	2786
Kamień (2)	2443	2737	2863	4496	3996	3280
Krasne (2)	2239	2200	2731	2728	2413	2537
Lubenia (2)	1863	1989	2390	3389	2469	2780
Sokołów Małopolski (3)	2285	2548	2580	2671	2806	2900
Świlcza (2)	2108	2272	2217	2512	2555	2722
Trzebownisko (2)	3024	2522	3007	3120	2409	2617
Tyczyn (3)	1913	1986	2108	2509	2849	2504

W zestawieniu (1) oznacza gminę miejską, (2) wiejską, (3) miejsko-wiejską.

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Dynamika zmian wskazuje na niższe dochody na 1 mieszkańca w powiecie rzeszowskim w 2011 i 2012 roku. Największe różnice wystąpiły w gminie Trzebownisko w 2011 roku, w której w porównaniu do 2010 r. dochody były niższe o 29%.

W dochodach ogółem następowały zmiany szczególnie widoczne w latach 2009–2010, dla których wzrost dochodów był największy. W największym stopniu dochody wzrosły w gminie Kamień w 2010 roku, w porównaniu do 2009 r. wzrost aż o 59%. W tym samym okresie nastąpił podobny wzrost dochodów w gminie Lubenia. Analizując zmiany poziomu dochodów w gminach nale-

ży stwierdzić, iż najczęściej spadek dochodów odnotowano w badanym okresie dla gminy Tyczyn. Pod względem dynamiki zmian w okresie analizy najbardziej korzystny był rok 2010 w porównaniu do 2009 r. ze względu na wzrost dochodów we wszystkich jednostkach prócz Tyczyna.

Poziom wydatków budżetowych pozostał w zdecydowanej większości gmin w związku z wielkością dochodów. W latach 2007–2012 największe wydatki ogółem ponosiły gminy: Trzebowniko, Boguchwała, Głogów Małopolski i Sokołów Małopolski. Natomiast najniższe wydatki ponosiły gminy: Lubenia, Dynów, Chmielnik, Hyżne. Należy zwrócić uwagę na duże rozpiętości wydatków pomiędzy gminami. Średnio w okresie analizy najwięcej wydano w gminach: Trzebowniko, Głogów Małopolski, Boguchwała, Sokołów Małopolski.

Analiza dynamiki wydatków gmin w latach 2007–2012 wykazała, iż największy procentowy wzrost w dynamice wydatków był w roku 2010 w porównaniu do 2009 r. Był on charakterystyczny dla gminy Kamień (o 73%) i gminy miejskiej Dynów (o 60%) oraz Hyżne i Lubenia (o 40%). Najmniejsze zmiany w wydatkach odnotowano w zależnościach pomiędzy 2011 a 2012 rokiem.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej ważnym jest analiza dochodów własnych i obcych. Dochody własne stanowią o sile i niezależności gminy. Świadczą o potencjale gospodarczym gminy i możliwości inwestowania.

Dochody własne pozwalają gminom na niezależność finansową. Z analizy wynika, że najwyższymi dochodami własnymi w stosunku do dochodów ogółem dysponowały gminy Boguchwała, Głogów Małopolski reprezentujące gminy miejsko-wiejskie. Do gmin wiejskich o najwyższym udziale dochodów własnych zaliczyć należy Krasne oraz Trzebowniko. Udział dochodów własnych w gminie Krasne wahał się w przedziale 53% w 2007 roku do 50% w 2012 roku. W Trzebowniku wynosił on od 57% do 39% w ostatnim roku analizy.

Opisywana gmina Krasne posiadała najbardziej zbliżony udział dochodów własnych w dochodach ogółem do średniej polskiej (54%) obliczonej dla okresu analizy. Z gmin miejsko-wiejskich była zaś to gmina Głogów Małopolski. W analizowanym okresie najwyższy wzrost udziału dochodów własnych odnotowano w gminie Boguchwała z 39,95% w 2007 roku do 51,93% w 2010 roku. Tendencję malejącą w przypadku udziału dochodów własnych w dochodach ogółem można zauważyć w gminie miejskiej Dynów oraz wiejskiej Tyczyn.

Na podstawie analizy dochodów własnych w badanych gminach w poszczególnych latach można stwierdzić, iż najwyższy udział dochodów własnych wystąpił w 2008 roku. Udziały dochodów własnych są w większości gmin niższe od średniej w kraju, jak i w województwie podkarpackim. Dla gminy, które odnotowały wzrost dochodów ogółem najczęściej charakterystyczny był wzrost dochodów własnych. Najmniej korzystnie mimo najwyższego poziomu dochodów ogółem kształtował się udział dochodów własnych w 2010 roku w gminie Trzebowniko. Od 2008 roku udział dochodów własnych zmniejszał się. Zróżnicowanie dochodów własnych w gminach wynika z różnych warunków, w jakich

one działają. Rozwój gospodarczy tych gmin wiąże się często z ich położeniem. Zaś niski udział dochodów własnych wynika też z rolniczego charakteru gmin wiejskich i niskiego poziomu aktywności ludności.

Grupa dochodów transferowanych obejmuje subwencje ogólne i dotacje. Udział subwencji ogólnych w strukturze dochodów w latach 2007–2012 tylko w nielicznych przypadkach wykazywał tendencję wzrostową (Tyczyn, Trzebowniko, Sokołów, Hyżne). Najwyższy udział subwencji w 2007 roku wystąpił w gminach wiejskich Dynowie (57%), Kamieniu (54%), Lubenia (50%). Z gmin miejsko-wiejskich najwyższy udział subwencji odnotowano dla gmin Błażowa (49%) i Sokołów Małopolski (47%). Najniższy udział subwencji odnotowano dla Trzebownika i Krasnego. Zaś w 2012 roku najniższą subwencję otrzymał Głogów Małopolski (27%), gmina Krasne (31%) i gmina miejska Dynów (37%). Wzrost udziału subwencji w granicznych latach analizy dotyczył gmin Trzebowniko (o 11%) i Hyżne (o 10%).

Porównując udział subwencji w dochodach gmin powiatu rzeszowskiego był on wyższy nie tylko w porównaniu do całego województwa ale i Polski. Silne oddziaływanie na działalność gmin widoczne jest w poziomie dotacji celowych. Było to charakterystyczne dla gminy miejskiej Dynów, dla której odnotowano w latach analizy najwyższy poziom dotacji (średnia 31%). Wysokie dotacje służyły do gminy Kamień (średnio na poziomie 26%). Najwyższe dotacje otrzymała ta gmina w latach 2010 i 2011. W większości gmin dotacje były wyższe niż analogiczny wskaźnik dla kraju. Od 2009 roku odnotowano wzrost udziału tych środków co oznacza istotne organicznie samodzielności finansowej gmin.

Na uwagę zasługuje przeznaczenie środków z dotacji na działania inwestycyjne. Średnio w analizowanym okresie wynosiło ono od 1 do 18%. Wysokie było ono w 2007 roku w gminie Hyżne; stanowiło bowiem 21% w dochodach ogółem. Przez cały czas inwestycje realizowane były w gminie miejskiej Dynów, o czym świadczą dotacje stanowiące od 3 do 18% środków w budżecie ogółem.

Udział środków przeznaczonych na działania inwestycyjne był najwyższy w budżecie ogólnym w 2010 roku. Wyższe od średniej dla Podkarpacia czy kraju udziały środków przeznaczonych na inwestycje odnotowano w gminie miejskiej Dynów (38%), Kamień (33%), Lubenia (31%) i Trzebowniko (22%).

Odsetek tych środków zarezerwowanych w budżecie na inwestycje w 2009 roku był prawie dwukrotnie większy w 2010 roku. Ale również w 2011 roku znaczną część środków zarezerwowano na inwestycje. Możliwość inwestowania świadczyć może o dobrym kierunku rozwoju gmin, mimo iż wraz z subwencjami dotacje stanowią formę wpływu państwa na kierunki działalności gmin.

Dochody, które pozostają gminom po pokryciu wydatków bieżących są wyznacznikiem możliwości inwestycyjnej samorządów. O możliwościach i tempie rozwoju decyduje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Tabela 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2007–2012

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
POLSKA	19,8	20,7	22,0	23,3	21,4	18,2
PODKARPACKIE	16,9	17,4	20,6	23,8	23,5	17,7
Powiat rzeszowski	23,4	18,5	22,6	29,5	22,2	16,7
Dynów (1)	21,5	23,2	4,2	33,4	26,0	24,7
Błażowa (3)	16,9	21,7	19,7	29,5	25,5	16,5
Boguchwała (3)	23,4	21,3	23,3	35,3	22,9	17,3
Chmielnik (2)	13,0	19,2	11,7	18,9	14,9	10,4
Dynów (2)	8,4	11,9	11,7	18,1	13,7	2,7
Głogów Małopolski (3)	22,5	19,7	23,6	32,9	21,1	13,9
Hyżne (2)	46,0	12,3	12,2	30,5	27,2	14,5
Kamień (2)	14,2	13,6	22,0	46,7	31,4	18,1
Krasne (2)	15,4	27,7	42,7	29,1	11,9	9,4
Lubenia (2)	17,4	16,1	34,0	47,6	19,3	39,0
Sokołów Małopolski (3)	20,5	20,1	24,0	30,2	26,2	19,1
Świlcza (2)	12,9	12,8	16,9	25,1	17,8	15,1
Trzebownisko (2)	43,6	17,9	31,1	19,7	18,5	17,7
Tyczyn (3)	15,3	17,1	11,9	19,9	29,9	15,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Średni udział wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie (tabela 2) był wyższy od średniej krajowej i wojewódzkiej w przypadku gmin Lubenia (28%), Kamień i Trzebownisko (po 24%). Tylko gminy Chmielnik, Dynów wiejska, Świlcza i Tyczyn odznaczały się niższą średnią wydatków inwestycyjnych niż średnia wojewódzka. Dla wszystkich pozostałych gmin udział wydatków inwestycyjnych w dochodach ogółem był ponad 20%. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dochodach ogółem był w 2010 roku. Ponad dwukrotnie wyższy udział wydatków inwestycyjnych odnotowano dla gminy Lubenia (47%), Kamień (46%) w porównaniu z gminą Chmielnik czy Dynów (18%). Rok 2010 również był okresem sprzyjającym inwestycjom, o czym świadczą wydatki nie tylko w wymienionych wyżej gminach, ale i w gminach wiejskich Boguchwała i Hyżne oraz miejsko-wiejskich Sokołów Małopolski i Głogów Małopolski.

Wśród gmin o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych znalazły się: Lubenia, Trzebownisko, Kamień, Hyżne, Boguchwała. Najniższy poziom wydatków odnotowano dla gmin wiejskich – Dynów, dla której odnotowano prawie czterokrotną tendencję spadkową w latach granicznych. Gmina Chmielnik również odnotowała spadek wydatków inwestycyjnych w strukturze dochodów.

Analiza wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca wskazuje na podobny kierunek zmian, jaki wynikał z kształtowania się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Najwyższe średnie wydatki inwestycyjne w okresie analizy odnotowano dla gminy Kamień (średnio w okresie analizy 919 zł/mieszkańca),

Lubenia (810 zł), Trzebowniko (710 zł), Hyżne (665 zł) czy miejskiej gminie Dynów (651 zł). Najniższe średnie wydatki na 1 mieszkańca przypadły w gminie Głogów Małopolski (300 zł). W granicznych latach analizy wydatki te na 1 mieszkańca uległy obniżeniu w Boguchwale, Dynowie (g. wiejska), Głogowie, Hyżnym, Krasnym, Sokołowie i Trzebowniku.

Porównując wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca z wydatkami średnimi dla gmin w Polsce należy stwierdzić, iż w badanym okresie wyższy wskaźnik odnotowano dla gmin Hyżne (w 2007 r.), Trzebowniko (w 2007 r.), Krasne (w 2007 i 2008 r.), miejskiej gminie Dynów (w latach 2010–2012), Kamień (2010 i 2011 r.) oraz Lubenia (2010 i 2012 r.). Jest to również zbieżne z kierunkiem wydatków inwestycyjnych innych gmin Podkarpacia.

Tabela 3. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2007–2012

Wydatki majątkowe inwestycyjne w działach	2007	2008	2009	2010	2011	2012
rolnictwo i łowiectwo	6,6	13,0	8,5	19,5	9,5	18,7
transport i łączność	20,0	26,5	36,5	31,3	49,5	32,4
gospodarka mieszkaniowa	0,9	2,9	1,2	1,8	4,0	12,1
administracja publiczna	1,6	1,6	1,8	0,4	1,8	1,0
bezpieczeństwo publiczne	1,3	2,7	2,8	9,4	4,7	4,4
oświata i wychowanie	18,0	27,6	17,0	10,6	9,3	10,8
ochrona zdrowia	0,1	0,1	0,7	0,1	0,1	0,3
pomoc społeczna	0,7	2,3	0,9	0,3	0,5	0,6
gospodarka komunalna	48,0	19,0	26,5	21,1	15,6	14,7
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,4	3,8	3,5	5,2	4,7	4,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tabela 3 przedstawia wydatki majątkowe inwestycyjne wg działów ich rozdysonowania. Zaznaczyć jednak należy, iż nie dla wszystkich gmin były dostępne dane w przyjętym okresie analizy, stąd w dziale ochrona zdrowia i oświata należy potraktować wyniki jako szacunkowe.

Analizując kierunki wykorzystania środków finansowych w gminach powiatu rzeszowskiego najwięcej inwestycji realizowano w dziale transport i łączność. Wydatki na te zadania kształtowały się od 20% w 2007 roku do 32% w 2012 roku i miały tendencję wzrostową. Środki te wykorzystywane są na modernizację i budowę dróg. Największe średnie wydatki w sześcioletnim okresie analizy odnotowano dla gminy Boguchwała – 5340 tys. Na zbliżonym poziomie odnotowano wydatki dla gmin miejsko-wiejskich Sokołów Małopolski – 3188 tys. i Głogów Małopolski – 3089 tys. Zgodnie z wcześniejszym trendem wydatków ogólnych w przypadku wydatków w tym dziale również największe ponoszono od 2009 do 2011 roku. Ten trzyletni okres jest prawdopodobnie związany z dłu-

goterminowym charakterem inwestycji drogowych. Najniższe wydatki odnotowano zaś w gminie wiejskiej Dynów.

W inwestycje w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska wydatki stanowiły średnio 24%. Najwyższe odnotowano w 2007 roku, zaś najniższe w 2012 roku. Dotyczyły one budowy oczyszczalni, kanalizacji, oświetlenia. Największe średnie wydatki wyróżnić można w przypadku gminy Trzebownik (5170 tys.). Związane to było z inwestycją realizowaną w 2007 roku, w którym to roku w porównaniu do najniższych wydatków cechujących gminę Błazowa wydatki Trzebownika były aż 8 razy wyższe. Ponad dwukrotnie niższe odnotowano dla Boguchwały (2145 tys.) oraz Sokołowa Małopolskiego (2025 tys.). Nieznacznie niższe wydatki na gospodarkę komunalną odnotowano na poziomie 1988 tys. w gminie Lubenia. Najniższe wydatki na gospodarkę komunalną cechowały gminy Kamień i Chmielnik.

Następnym działem, na który przeznaczono część środków (średnio 14,8%) były oświata i wychowanie. Najwyższy udział tych wydatków odnotowano w 2008 roku (27%).

Średnie wydatki inwestycyjne w dziale oświata i wychowanie najwyższe ponoszono w gminie Trzebownik (1534 tys.), Krasne (1284 tys.) i Świlcza (1118 tys.). Jak poprzednio, również gminy Lubenia i Chmielnik odnotowały najniższe wydatki na oświatę.

Ze względu na charakter rolniczy powiatu około 12% co roku przeznaczano na dział rolnictwo i łowiectwo. Ważnym, jest iż wydatki te ulegały zwiększeniu, osiągając w 2010 i 2012 roku prawie 2-krotnie wyższy odsetek niż w roku 2007 czy 2009. Porównując gminy największe wydatki odnotowano w gminie Głogów Małopolski (średnia 2512 tys.). Wydatki na działalność rolniczą były najwyższe w 2010 roku. W tym roku wyjątkowo duże wydatki (9708 tys.) odnotowano w gminie Kamień, która zajęła drugą lokatę pod względem wydatków na ten dział. W gminie tej, jak również w gminie Krasne w pierwszym roku analizy, tj. w 2007 r. wydatki na rolnictwo kształtowały się na poziomie 900 tys. Gmina Krasne zwiększała poziom wydatków na rolnictwo systematycznie w 2008 roku do wartości 3383 tys. W kolejnych latach wydatki ulegały zmniejszeniu jakkolwiek dając tej gminie trzecią lokatę w zestawieniu z pozostałymi.

Zbliżony odsetek – średnio 4% rocznie wydatkowano w gminach zarówno na bezpieczeństwo jak i kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Około 3% wydatków z budżetu przeznaczane było na gospodarkę mieszkaniową.

Gminy mają określone własne sposoby wypracowania dochodów oraz ich wydatkowania. Ważne jest jednak, by były akceptowane przez lokalne społeczności.

Dla poprawnego rozwoju gmin konieczne jest realizowanie inwestycji, które będą służyły poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej na danym obszarze. Działania te mają przyczyniać się, tak jak w gminach powiatu rzeszowskiego, do poprawy warunków i jakości życia mieszkańców i wpływać na rozwój infrastruktury technicznej.

PODSUMOWANIE

Samodzielność finansowa poszczególnych gmin jest zróżnicowana zarówno w skali kraju, jak i powiatu rzeszowskiego. Analiza budżetu gmin pozwala określić pozycję finansową gminy opierając się o dochody i wydatki. Jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są sprostać ciągle rosnącym potrzebom inwestycyjnym. W związku z tym muszą one być przygotowane na konieczność zapewnienia własnych źródeł finansowania inwestycji.

Subwencje powinny stanowić uzupełnienie dochodów ogółem. Niestety, w większości stanowią one główne źródło dochodów budżetowych. Ze względu, iż gminy nie mają możliwości wpływu na wysokość subwencji ogranicza to ich samodzielność dochodową.

Wysoki udział dotacji wskazuje na istotne ograniczenie samodzielności finansowej gmin. Tak wysoki udział dotacji w strukturze dochodów może być wynikiem zlecenia gminom zadań o charakterze administracyjnym. Oczywiście dotacje celowe na dofinansowanie zadań dotyczą również inwestycji realizowanych przez gminy.

Na uwagę zasługuje fakt, że gminy wiejskie w powiecie rzeszowskim miały średnio najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, zaś średnio najwyższy w porównaniu z innymi subwencji ogólnej.

Ważne w analizie dochodów gmin jest tempo ich zmian. Korzystny jest wzrost dochodów na jednego mieszkańca. Gminy, którym towarzyszył spadek dochodów ogółem najczęściej charakteryzował spadek dochodów własnych.

Wielkość wydatków inwestycyjnych jest elementem umożliwiającym ocenę gmin w zakresie rozwoju gospodarczego. Jest to bowiem wyznacznik wskazujący na możliwość rozwoju infrastruktury.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest również wyznacznikiem samodzielności finansowej, świadczącej o swobodzie gospodarowania środkami finansowymi.

Należy stwierdzić, że są gminy w powiecie rzeszowskim, które systematycznie inwestują w rozwój infrastruktury, transportu, oświaty.

Gminy, które charakteryzowały się najwyższymi wydatkami inwestycyjnymi były również gminami posiadającymi najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wśród gmin najbardziej „inwestycyjne” okazały się gminy położone bliżej jednostek administracyjnych. Najmniej inwestycji było w gminach rolniczych, co wynikało z poziomu finansowania własnego.

Jedną z istotnych miar sytuacji finansowej samorządu terytorialnego jest zdolność do kreowania wydatków inwestycyjnych. Analiza wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wskazuje na zróżnicowanie jednostek samorządowych. Obok gmin o dużych możliwościach inwestycyjnych (Lubenia, Kamień, Trzebownisko) są gminy, które inwestują na poziomie znacznie niższym.

LITERATURA

- Adamek J., Kosiedowski W., 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Dom Organizatora, Toruń.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe*. PWN Warszawa.
- Gawron H., Krajewski Z., Nowiacki P., Trojanek M., 1989, *Efektywność procesu inwestycyjnego*, Skrypt uczelniany 412, AE w Poznaniu, Poznań.
- Ginsbert-Gebert A., 1977, *Zarys polityki komunalnej*, Wyd. SGPiS, Warszawa.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007, *Rola i znaczenie polityki inwestycyjnej gmin w procesie rozwoju lokalnego* [w:] *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław.
- Graczyk M., 2008, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi* [w:] *Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Wyd. Branta, Bydgoszcz.
- Kłós S., 2005, *Przewodnik po Podkarpaciu*, Wydawnictwo BOSZ, Olszanica
- Korzeniowska A., 2004, *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Łódź.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., 2006, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa–Rzeszów, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Miś T., Kata R., 2003, *Wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji w gminie Grodzisko Dolne w latach 1998–2002*, „Wieś i Rolnictwo” nr 4/2003.
- Nowicka-Skowron M. (red.), 2004, *Teoria i praktyka wykorzystania funduszy strukturalnych, studium wykonalności*, WWZPCz, Częstochowa.
- Rocznik statystyczny województwa podkarpackiego 2013, 2013, US w Rzeszowie, Rzeszów.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, 2001, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), 2003, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa.
- Szczepeński K., 1999, *Finanse publiczne., Dochody i budżet samorządów*, Wyd. Infor, Warszawa.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w Polskim samorządzie terytorialnym*, Wyd. SGH, Warszawa.

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena działań finansowych gmin z terenu powiatu rzeszowskiego z uwzględnieniem możliwości finansowania inwestycji. Analiza budżetu gmin pozwala określić pozycję finansową gminy.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest również wyznacznikiem samodzielności finansowej, świadczącej o swobodzie gospodarowania środkami finansowymi.

Należy stwierdzić, że są w powiecie rzeszowskim gminy, które systematycznie inwestują w rozwój infrastruktury, transportu, oświaty.

Gminy, które charakteryzowały się najwyższymi wydatkami inwestycyjnymi, były również gminami posiadającymi najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Analiza wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wskazuje na rozwarstwienie jednostek samorządowych. Obok gmin o dużych możliwościach inwestycyjnych (Lubenia, Kamień, Trzebowniko) są również gminy, które inwestują na poziomie znacznie niższym.

Słowa kluczowe: gmina, dochody, wydatki inwestycyjne

The Importance of Local Government Finance in the Implementation of Investment Activities

Summary

The aim of the study is to assess the financial activities of municipalities of the county Rzeszów, taking into account the investment opportunities. Budget analysis allows municipalities to determine the financial position of the municipality. The share of capital expenditure in total expenditure is also a determinant of financial independence, providing for freedom of financial management. It should be noted that in Rzeszów County municipalities, which regularly invest in infrastructure, transport, education municipalities that were characterized by the highest capital expenditure were also municipalities having the highest share of their own revenues in total revenues. Analysis of capital expenditure in total expenditure indicates the stratification of local government units. In addition to municipalities with high investment opportunities (Lubenia, Kamień, Trzebowniko) there are municipalities that invest at a much lower level.

Keywords: municipality, income, investment expenses

JEL: G00