

**Justyna Zygmunt**  
Politechnika Opolska

## **Kształtowanie się wydatków inwestycyjnych w gminach powiatu strzeleckiego**

**Streszczenie.** W pracy podjęta została problematyka wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez gminy. Głównym celem było przeprowadzenie badań nad istotą wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków gmin, na podstawie gmin powiatu strzeleckiego. Konstrukcję pracy tworzą dwie części. Pierwsza z nich obejmuje rozważania dotyczące znaczenia wydatków inwestycyjnych w gminie. Natomiast w drugiej części zaprezentowane zostały wyniki badań empirycznych dotyczących kształtowania się wydatków inwestycyjnych w badanych gminach.

**Słowa kluczowe:** wydatki inwestycyjne, gmina, struktura wydatków gminy

### **Wstęp**

Realizacja inwestycji przez gminę stanowi podstawowe narzędzie jej rozwoju, który wyraża się przede wszystkim we wzroście konkurencyjności i zaspokajaniu potrzeb społeczności. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście mają wydatki inwestycyjne, które w istotny sposób determinują zarówno skalę, jak i rodzaj podejmowanych działań inwestycyjnych. W tym kontekście wnioskować można, że niezbędność realizacji inwestycji przez gminę w kluczowy sposób wpływa na strukturę ponoszonych przez nią wydatków. Zaznaczyć należy przy tym, że poziom ponoszonych wydatków inwestycyjnych może być zróżnicowany zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Stąd też głównym celem tego artykułu jest przeprowadzenie analizy wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków gmin, na przykładzie gmin należących do powiatu strzeleckiego. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej z nich podjęte zostały rozważania teoretyczne nad istotą wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez

gminy. Natomiast drugą część artykułu poświęcono charakterystyce wyników badań empirycznych dotyczących kształtowania się wydatków inwestycyjnych w badanych gminach.

## 1. Wydatki inwestycyjne gmin – ujęcie teoretyczne

Zgodnie z poglądem Marka Ziółkowskiego rozwój lokalny to „proces pozytywnych przemian o charakterze ilościowym i jakościowym w poziomie życia społeczności lokalnej oraz w warunkach funkcjonowania podmiotów gospodarczych, uwzględniający potrzeby, priorytety i preferencje oraz uznawane systemy wartości mieszkańców i przedsiębiorców”<sup>1</sup>. Realizacja wspomnianego procesu jest na ogół niemożliwa bez podejmowania przez gminę określonych decyzji inwestycyjnych. Stwierdzenie to potwierdzają obserwacje Marka Dylewskiego, Beaty Filipiak oraz Małgorzaty Gorzałczyńskiej-Koczkodaj, którzy uważają, że decyzje inwestycyjne gminy „obejmują decyzje o alokacji środków finansowych w inwestycje służące zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa w sposób bezpośredni oraz przyczyniające się do ich zaspokojenia w przyszłości”<sup>2</sup>. Podkreślić należy jednocześnie, że inwestycje podejmowane przez gminy ukierunkowane są nie tylko na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, lecz także na wspieranie podmiotów gospodarczych funkcjonujących na obszarze gminy. Co więcej, realizacja inwestycji może zwiększać atrakcyjność gminy jako miejsca prowadzenia działalności przez podmioty spoza gminy (np. poprzez tworzenie infrastruktury okołobiznesowej). Można wobec powyższego konkludować, że inwestycje mają fundamentalne znaczenie w rozwoju gminy. W tym kontekście Marek Smoleń zauważa, że „inwestycje podejmowane przez samorządy są podstawowym czynnikiem rozbudowy lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, a w rezultacie powiększenia majątku gminy”<sup>3</sup>.

Inwestycje realizowane przez gminę mają specyficzny charakter. Wyraża się on przede wszystkim w akcentowaniu korzyści społecznych jako rezultatów podejmowania określonych inwestycji. Aspekty ekonomiczne natomiast są nierzadko trudne do jednoznacznego zidentyfikowania oraz zmierzenia. W rezultacie podejmowaniu inwestycji przez gminy towarzyszyć może relatywnie wysokie ryzyko nieosiągnięcia wszystkich planowanych efektów. Na problematykę tę

<sup>1</sup> M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2006, s. 59.

<sup>2</sup> M. Dylewski, B. Filipek, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 105.

<sup>3</sup> M. Smoleń, *Procesy zmian rozwojowych w gospodarce regionu Podkarpacia*, Difin, Warszawa 2009, s. 336.

zwraca uwagę m.in. Krystyna Brzozowska, która podkreśla, że „podejmowanie decyzji inwestycyjnych, nie zawsze uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym, potęguje trudności w ocenie efektywności inwestycji i, dodatkowo, zwiększa ryzyko inwestycyjne”<sup>4</sup>.

Realizacja inwestycji wiąże się nieodzownie z ponoszeniem określonych wydatków. W literaturze przedmiotu zidentyfikować można występowanie różnorodnych typologii wydatków gminy. Na przykład Tomasz Dziurbejko, opierając się na poglądzie Paula M. Gaudemeta, klasyfikuje wydatki na neutralne oraz aktywne<sup>5</sup>, biorąc pod uwagę oddziaływanie określonych wydatków na poziom rozwoju lokalnego. Twierdzi on, że wydatki neutralne cechują się tym, że ich ponoszenie jest niezbędne, natomiast nie wpływają one na rozwój lokalny<sup>6</sup>. Grupę tych wydatków tworzą m.in. wydatki na administrację czy też bezpieczeństwo publiczne. Natomiast wydatki aktywne „są efektem zamierzonej ingerencji władz gminy w lokalny system społeczno-gospodarczy”<sup>7</sup>. Wpływają one zatem istotnie na kształtowanie rozwoju lokalnego i mają głównie inwestycyjny charakter.

Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego wyodrębnić można, na podstawie ustawy o finansach publicznych, następujące rodzaje wydatków gminy: bieżące oraz majątkowe. Należy przy tym pokreślić, że we wspomnianej ustawie wydatki bieżące nie są zdefiniowane w sposób bezpośredni. Wskazuje się jedynie, że są one tymi wydatkami, które nie mają charakteru wydatków majątkowych<sup>8</sup>. Zalicza się do nich przede wszystkim wydatki gminy w postaci wynagrodzeń wraz ze związanymi z nimi narzutami, wydatki dotyczące realizacji zadań statutowych gminy, a także dotacje na zadania bieżące (np. udzielane organizacjom sektora pozarządowego), jak również na świadczenia dla osób fizycznych (np. w postaci zasiłków), a także wydatki na programy finansowane z udziałem środków, pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu czy też innych niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych<sup>9</sup>. Katalog wydatków bieżących obejmuje ponadto wydatki dotyczące obsługi długu zaciągniętego przez gminę oraz przypadające do spłaty w danym roku budżetowym wypłaty związane z poręczeniami/gwarancjami

<sup>4</sup> K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project finance*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 66.

<sup>5</sup> T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrumentu pozyskiwania funduszy pomocowych UE*, Difin, Warszawa 2006, s. 31-32, za: P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1990, s. 68-72.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 31-31, za: P.M. Gaudemet, *Finanse...*, op. cit., s. 68-72.

<sup>8</sup> Art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

<sup>9</sup> Art. 236 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

udzielonymi przez gminę<sup>10</sup>. Drugim rodzajem wydatków gminy, oprócz wydatków bieżących, są wydatki majątkowe. Podobnie jak w przypadku wydatków bieżących, w ustawie o finansach publicznych wydatki te zdefiniowane są w pośredni sposób<sup>11</sup>. Obejmują one wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji/udziałów, a także wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego<sup>12</sup>.

W świetle powyższych rozważań zauważyć można, że istotne znaczenie w wydatkach majątkowych mają wydatki inwestycyjne<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę wspomniane wydatki, a także ich miejsce w strukturze wydatków ogółem, można stwierdzić, że realizacja inwestycji przez gminę stanowi rezultat swoistego kompromisu, który zachodzi między wydatkami bieżącymi, wydatkami inwestycyjnymi a pozostałymi wydatkami majątkowymi. Konstatacja ta jest spójna z poglądem Jana Czempasa, który zauważa, że „poziom oraz struktura wydatków – także inwestycyjnych – terminowe są w głównej mierze przez zadania stawiane gminom oraz wielkość dochodów”<sup>14</sup>. Podobnie wypowiada się M. Smoleń, który wskazuje, że „wydatki inwestycyjne gmin oraz ich struktura działowa i rodzajowa są w decydującej mierze wypadkową sytuacji dochodowej gminy, jej dynamiki oraz przyjętej przez gminy strategii rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, a znaczenie poszczególnych funkcji inwestycji w gminach jest zmienne w czasie i uwarunkowane sytuacją gospodarczą kraju oraz ustawodawstwem dotyczącym samorządów lokalnych”<sup>15</sup>.

Specyfika inwestycji podejmowanych przez gminę implikuje określone cechy, jakimi powinny się charakteryzować wydatki inwestycyjne. Opierając się na art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stwierdzić można, że wydatki inwestycyjne powinny być ponoszone przez gminy w sposób celowy i oszczędny przy jednoczesnym dążeniu do osiągnięcia najlepszych efektów z danych nakładów oraz przy optymalnym doborze „metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”<sup>16</sup>. Ponadto istotne jest, żeby wydatki te były ponoszone „w sposób umożliwiający terminową realizację zadań [oraz] w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Zobacz: art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> A. Zygmunt, *Wydatki inwestycyjne jako wyznacznik rozwoju regionalnego na podstawie powiatu brzeskiego*, w: *Projekty regionalne i lokalne – uwarunkowania społeczne i gospodarcze*, red. H. Brandenburg, Katowice 2012, s. 284.

<sup>14</sup> J. Czempas, *Inwestowanie w infrastrukturę szkolnictwa wyższego – aspekt społeczno-ekonomiczny (na przykładzie Zespołu Szkół Zawodowych w Rybniku)*, w: *Współczesne kierunki inwestowania – formy i efekty*, red. H. Henzel, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2005, s. 151.

<sup>15</sup> M. Smoleń, op. cit., s. 337.

<sup>16</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.

<sup>17</sup> Ibidem.

Poziom ponoszonych wydatków inwestycyjnych stanowi na ogół odzwierciedlenie działań gminy w obszarze rozwoju lokalnego. Można zatem skonstatować, że wysoki udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gminy może być rozpatrywany jako stymulanta rozwoju. Zwrócić należy przy tym jednocześnie uwagę na to, że wysokość ponoszonych wydatków inwestycyjnych jest najczęściej pochodną nie tylko sytuacji finansowej gminy, czy też przyjętej przez nią strategii rozwoju, ale także determinowana jest w zasadniczym stopniu wcześniejszymi działaniami inwestycyjnymi podejmowanymi przez gminę, a także innymi czynnikami zarówno endo-, jak i egzogenicznymi. W tym kontekście, w procesie analizy kształtowania się wydatków inwestycyjnych należy wziąć pod uwagę, że skala ponoszonych wydatków inwestycyjnych przez poszczególne gminy jest na ogół zróżnicowana czasowo i przestrzennie.

## **2. Wydatki inwestycyjne gmin w świetle badań empirycznych**

Analiza wydatków inwestycyjnych gmin przeprowadzona została dla gmin należących do powiatu strzeleckiego stanowiącego jeden z dwunastu powiatów województwa opolskiego. Powiat ten położony we wschodniej części województwa i zajmuje powierzchnię 744 km<sup>2</sup> zamieszkaną przez około 77 tysięcy ludzi<sup>18</sup>. Do powiatu należy pięć gmin miejsko-wiejskich: Kolonowskie, Leśnica, Strzelce Opolskie, Ujazd i Zawadzkie oraz dwie gminy wiejskie: Izbicko i Jemielnica.

Badania empiryczne przeprowadzone zostały dla okresu 2000-2011. Do analizy wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków gmin wykorzystano miary położenia oraz analizę szeregów czasowych.

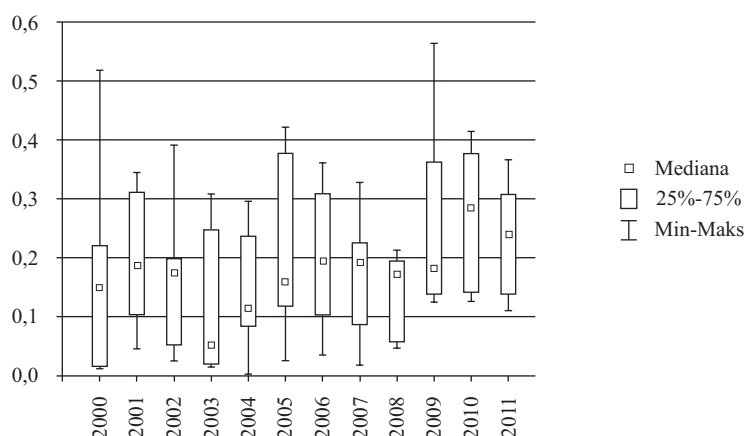
Przeprowadzone badania pozwalają wnioskować o występowaniu dominującego znaczenia wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych badanych gmin w całym okresie badawczym. Uzyskane wyniki badań prowadzą do konstatacji o stosunkowo niewielkim znaczeniu wydatków badanych gmin na zakup i objęcie akcji i udziałów, jak również na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, szczególnie w okresie 2000-2007. W okresie tym w wydatkach majątkowych przeważały wydatki inwestycyjne, przy czym należy podkreślić, że w przypadku takich gmin, jak: Jemielnica, Kolonowskie, Strzelce Opolskie oraz Zawadzkie wydatki inwestycyjne stanowiły całość ponoszonych przez te gminy wydatków majątkowych. Zwrócić należy także

<sup>18</sup> Dane dotyczące powierzchni i zaludnienia powiatu strzeleckiego pochodzą z Banku Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=439508&p\\_token=0.28768787182325495](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=439508&p_token=0.28768787182325495) [08.09.2012] oraz [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=439508&p\\_token=0.6672200486407288](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=439508&p_token=0.6672200486407288) [08.09.2012].

uwagę, że w ostatnich latach okresu badawczego (lata 2008-2011) zauważalna jest tendencja zmniejszania się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych. Jest to przede wszystkim widoczne w przypadku takich gmin, jak: Jemielnica, Kolonowskie, Leśnica i Ujazd. Podkreślić należy, że mimo tych zmian, w dalszym ciągu konstatować można o fundamentalnym znaczeniu wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków majątkowych ogółem w gminach powiatu strzeleckiego.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić można zatem, że analiza udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych prowadzi do konkluzji o podobieństwie badanych gmin w zakresie rodzaju ponoszonych wydatków majątkowych. Jednocześnie zauważyć należy występowanie stosunkowo dużego zróżnicowania gmin powiatu strzeleckiego w kontekście udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem badanych gmin (wykres 1).

Wykres 1. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem ponoszonych w gminach powiatu strzeleckiego w poszczególnych latach okresu badawczego



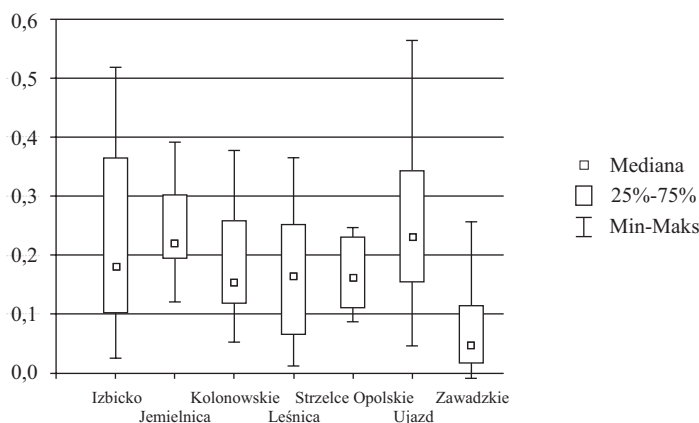
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=437653&p\\_token=0.6527492019388744#](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=437653&p_token=0.6527492019388744#) [08.09.2012].

Na podstawie miar położenia zaobserwować można, że udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w gminach powiatu strzeleckiego w latach 2000-2011 charakteryzował się dużą zmiennością, zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Zauważyć należy przy tym, że na ogół w badanych gminach udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem kształtował się na relatywnie niskim poziomie. Widoczne jest równocześnie stopniowe zwiększanie się rangi wydatków inwestycyjnych we wspomnianej strukturze,

zwłaszcza w okresie 2004-2010. Zaznaczyć należy również, że w roku 2008 r. jako jedynym w całym okresie badawczym zróżnicowanie badanych gmin było najmniejsze. Zauważalne jest także zmniejszanie się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w 2011 r. Szczegółowa analiza pozwala stwierdzić, że jedynie w dwóch gminach: Strzelce Opolskie oraz Zawadzkie wspomniany udział kształtował się na wyższym poziomie niż rok wcześniej.

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych stwierdzić można ponadto, że w całym okresie badawczym jedynie dla gminy Strzelce Opolskie zauważalne było utrzymywanie się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem na relatywnie stabilnym poziomie (wykres 2).

Wykres 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych gminach powiatu strzeleckiego w latach 2000-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=437653&p\\_token=0.6527492019388744#](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=437653&p_token=0.6527492019388744#) [08.09.2012].

W pozostałych gminach powiatu strzeleckiego udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem charakteryzował się w okresie badawczym stosunkowo dużą zmiennością, która jest widoczna zwłaszcza w przypadku takich gmin, jak Izbicko oraz Ujazd. Zaznaczyć należy także, że stosunkowo wysoki poziom ponoszonych wydatków inwestycyjnych (w odniesieniu do wydatków ogółem) miał miejsce w gminie Ujazd oraz Jemielnica, natomiast wśród wszystkich gmin powiatu strzeleckiego jedynie gmina Zawadzkie charakteryzowała się relatywnie niskim poziomem ponoszonych wydatków inwestycyjnych.

## Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań teoretycznych stwierdzić można, że ponoszenie wydatków inwestycyjnych stanowi nieodłączny aspekt rozwoju gminy. Z kolei przeprowadzone badania empiryczne prowadzą do konstatacji o występowaniu czasowego i przestrzennego zróżnicowania wydatków inwestycyjnych w poszczególnych gminach powiatu strzeleckiego w latach 2000-2011. Wyniki badań w zakresie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych pozwalają zaobserwować dominujące znaczenie tych wydatków w strukturze wydatków majątkowych. Podkreślić należy jednocześnie, że poziom wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w gminach powiatu strzeleckiego w okresie 2000-2011 był stosunkowo niewielki. Wydaje się zatem, że dalsze badania w tym zakresie powinny koncentrować się na próbie zidentyfikowania czynników zarówno endo-, jak i egzogenicznych, które determinują ponoszenie wydatków inwestycyjnych przez gminy, jak również określenie stopnia oddziaływania wspomnianych czynników na decyzje inwestycyjne gmin. Istotne także wydaje się ustalenie przyczyn zmian w kształtowaniu się struktury wydatków majątkowych (w tym wydatków inwestycyjnych) w badanych gminach. Ważne również jest empiryczne zweryfikowanie, w jakim stopniu ponoszenie wydatków inwestycyjnych przyczyniło się do rozwoju badanych gmin.

## Literatura

- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project finance*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Czempas J., *Inwestowanie w infrastrukturę szkolnictwa wyższego – aspekt społeczno-ekonomiczny (na przykładzie Zespołu Szkół Zawodowych w Rybniku)*, w: *Współczesne kierunki inwestowania – formy i efekty*, red. H. Henzel, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2005.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.
- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrumentu pozyskiwania funduszy pomocowych UE*, Difin, Warszawa 2006.
- Gaudemet P.M., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1990.
- Smoleń M., *Procesy zmian rozwojowych w gospodarce regionu Podkarpacia*, Difin, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2006.
- Zygmunt A., *Wydatki inwestycyjne jako wyznacznik rozwoju regionalnego na podstawie powiatu brzeskiego*, w: *Projekty regionalne i lokalne – uwarunkowania społeczne i gospodarcze*, red. H. Brandenburg, Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2012.
- Bank Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=439508&p\\_token=0.28768787182325495](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=439508&p_token=0.28768787182325495), [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=439508&p\\_token=0.6672200486407288](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=439508&p_token=0.6672200486407288) [08.09.2012].



## **The shaping of expenditure investments in communities of Strzelecki district**

**Summary.** The paper focuses on the issue of community investment expenditures. The main point of this paper is to study the essence of investment expenditures in community expenditures structure as based on the communities of Strzelecki district. The structure of the paper is as follows: the first part contains the considerations over the significance of investment expenditures in community whereas the second part includes the results of empirical research in the expenditures in communities in question.

**Key words:** investment expenditures, community, community expenditures structure