

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminy – skala, zróżnicowanie i perspektywa

Nadesłany: 28.02.16 | Zaakceptowany do druku: 27.04.16

Aldona Standar*

Celem artykułu jest przedstawienie skali, zróżnicowania oraz możliwości dalszej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminy. Posłużono się przykładem województwa wielkopolskiego. Przyjęto założenie, że wskaźnikiem świadczącym o wielkości przedsięwzięć inwestycyjnych będzie poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych na jednego mieszkańca. Zakres czasowy objął lata 2006–2015. Wyniki zestawiono w układzie administracyjnym. Różnice pomiędzy poziomem rozwoju gmin a wielkością realizowanych inwestycji zbadano za pomocą analizy wariancji ANOVA i testu post-hoc Tukeya. W celu ukazania perspektywy gmin odnośnie podjęcia dalszych inwestycji zestawiono wybrane wskaźniki dotyczące dochodów, możliwości finansowych, zadłużenia oraz aktywności w pozyskiwaniu środków UE. Materiał źródłowy pochodził z BDL GUS.

Słowa kluczowe: gminy, możliwości inwestycyjne, nierówność wydatkowa, wydatki inwestycyjne, spójność społeczno-gospodarcza.

Investment Project Implementation by Communes – Scale, Diversity and Future Possibilities

Submitted: 28.02.16 | Accepted: 27.04.16

The aim of the article is to present the scale, diversity and possibilities for further implementation of investment projects by communes. An example of communes of Wielkopolska Province was used. It was assumed that the level of capital expenditure investment per capita would be an indication of the size of investment. The time scope was 2006–2015. The results are summarized by administration type. The differences between the level of development of communes and the sizes of their investments were examined using ANOVA test and Tukey's post-hoc test. In order to show the prospects for communes to undertake further investment, selected indicators of income, financial capacities, debt and activity in obtaining EU funds were summarized. The source material came from BDL GUS.

Keywords: communes, investment possibilities, inequality expenses, investment expenditures, economic and social cohesion.

JEL: G32, H73

* **Aldona Standar** – dr, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań;
e-mail: standar@up.poznan.pl.

1. Wstęp

Gminy są podstawową jednostką podziału terytorialnego Polski (art. 164 Konstytucji RP). Większość przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych na danym terenie zależy od aktywności i zaangażowania władz gminnych. Do zadań przypisanych tym samorządom należą te najważniejsze i najbardziej kosztochłonne inwestycje, m.in. w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej oraz ładu przestrzennego (art. 164 ustawy o samorządzie gminnym). W celu ich realizacji gminom przypisano określone źródła dochodów. Przede wszystkim podstawą realizacji wydatków o charakterze inwestycyjnym są dochody własne pochodzące w dużej mierze z podatków i opłat lokalnych oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa. Władze mogą również skorzystać z instrumentów zwrotnych (na ogół kredytów) tylko w zakresie i wysokości, jakie zostały określone przepisami ustawy o finansach publicznych. Ponadto od momentu rozpoczęcia procesu akcesji Polski w strukturę Unii Europejskiej samorządom zagwarantowano możliwość skorzystania z pomocy europejskiej. Na początku były to stosunkowo niewielkie środki, po czym w okresie już pełnej akcesji kwoty przeznaczone na potrzeby jednostek samorządów lokalnych zwielokrotniono (Swianiewicz i Łukomska, 2014). Spowodowało to przyspieszenie przemian infrastrukturalnych na terenie wielu polskich gmin (Bański, 2010). Jak wskazuje Satola (2015), brak środków finansowych może powodować niepożądane zjawiska zarówno w obszarze realizacji przypisanych im zadań, jak i w odniesieniu do budżetu.

Występowanie różnic pomiędzy jednostkami samorządowymi zarówno pod względem posiadanych przez nie dochodów budżetowych, jak i wydawanych przez nie środków, w tym na inwestycje, jest zjawiskiem naturalnym i oczywistym. Znacznie większe zarówno potrzeby, jak i możliwości inwestycyjne mają chociażby gminy miejskie i otaczające je jednostki niż położone peryferyjnie słabo zaludnione samorzady. Problemem nie jest sam fakt występowania tych różnic, ale ich skala oraz tendencje – konwergencyjne lub dywergencyjne. Analizowany problem w skali całej Unii Europejskiej jest na tyle ważny, że od wielu lat stanowi jeden z jej celów polityki spójności – najważniejszy, biorąc pod uwagę środki na niego przeznaczone (zob. http://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_pl i Klimowicz, 2014). W art. 158 Traktatu z Maastricht (1992) zapisano, że Wspólnota „wspierając wszechstronny, harmonijny rozwój będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do zwartości ekonomicznej i społecznej, a w szczególności będzie dążyć do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów, jak również zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów”.

Jeśli nierówności w zakresie poziomów rozwoju miałyby się wyrównywać, ważne jest, by procesy inwestycyjne prowadzone były na większą skalę przez najmniej rozwinięte samorzady. W związku z tym niezwykle istotna jest analiza zjawiska konwergencji. Badania dotyczące nierówności dochodowych

w skali makroekonomicznej prowadzone są od wielu lat m.in. przez Unię Europejską, a ich konkluzje znajdują się na przykład w raportach na temat spójności społeczno-gospodarczej (zob. http://ec.europa.eu/regional_policy). Od kilku lat kwestie nierówności badane są również w skali mikroekonomicznej. Na temat dochodów i wydatków wybranego sektora, np. rolnictwa, badania realizuje m.in. Wołoszyn i Głowicka-Wołoszyn (2015), natomiast w odniesieniu do gmin Głowicka-Wołoszyn, Wołoszyn i Kozera (2016).

2. Cel, materiał źródłowy i metody

Celem artykułu jest przedstawienie skali, zróżnicowania oraz możliwości dalszej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminy. Posłużono się przykładem jednostek zlokalizowanych w województwie wielkopolskim. Przyjęto założenie, że wskaźnikiem świadczącym o wielkości przedsięwzięć inwestycyjnych będzie poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych na jednego mieszkańca. Zakres czasowy objął lata 2006–2015. Z uwagi na fakt, że inwestycje mają charakter zmienny (inwestycja poczyniona w danym roku może być finansowa przez wiele następnych lat), posłużono się medianą obliczoną dla badanego okresu oraz skumulowanym poziomem inwestycji. Wyniki zestawiono w układzie administracyjnym. Różnice pomiędzy poziomem rozwoju gmin a wielkością realizowanych inwestycji zbadano za pomocą analizy wariancji ANOVA i testu post-hoc Tukeya. Celem analizy wariancji (ANOVA) jest badanie obserwacji, które zależą od jednego lub wielu działających równocześnie czynników. Metoda ta wyjaśnia, z jakim prawdopodobieństwem wyodrębnione czynniki mogą być powodem różnic między obserwowanymi średnimi grupowymi (szerzej na temat tej metody i testu zob. Stanisław, 2006).

W artykule wykorzystano podział gmin ze względu na poziom rozwoju zaproponowany przez Bartkowiak oraz Poczta (2012). W tym celu autorzy posłużyli się metodą bezwzorcową, tworząc cechę syntetyczną. Do stworzenia tej miary wykorzystano cechy dotyczące: renty położenia, infrastruktury społecznej oraz technicznej, kapitału społecznego oraz ludzkiego, finansów lokalnych, a także aktywności lokalnych władz. JST podzielono na cztery grupy, uwzględniając średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Grupa 1 oznacza wysoki poziom wskaźnika, grupa 2 średniowysoki, grupa 3 średnioniski, grupa 4 niski poziom.

Kształtowanie się analizowanego zjawiska zaprezentowano na wykresie box-plot. Poziom wydatków inwestycyjnych w badanych grupach scharakteryzowano na podstawie wartości minimum, maksimum, średniej, mediany oraz decyli: pierwszego i dziewiątego, a także drugiego i ósmego. Wskaźnik zróżnicowania decylowego ($D9/D1$ oraz $D8/D2$) definiuje się jako iloraz dziewiątego do pierwszego/ósmego do drugiego decyla rozkładu wydatków i wyraża stosunek najniższych wydatków zrealizowanych przez 10% lub 20%

gmin cechujących się najmniejszymi nakładami inwestycyjnymi do najwyższych uzyskanych przez 10% lub 20% jednostek.

W celu ukazania perspektywy gmin odnośnie podjęcia dalszych inwestycji zestawiono wybrane wskaźniki dotyczące dochodów, możliwości finansowych, zadłużenia oraz aktywności w pozyskiwaniu środków UE. Oprócz wspomnianych metod wariancji, wskaźnikowej i wybranych metod statystyki opisowej, wykorzystano też deskryptywną i porównawczą. Materiał źródłowy pochodził z BDL GUS oraz RIO w Poznaniu.

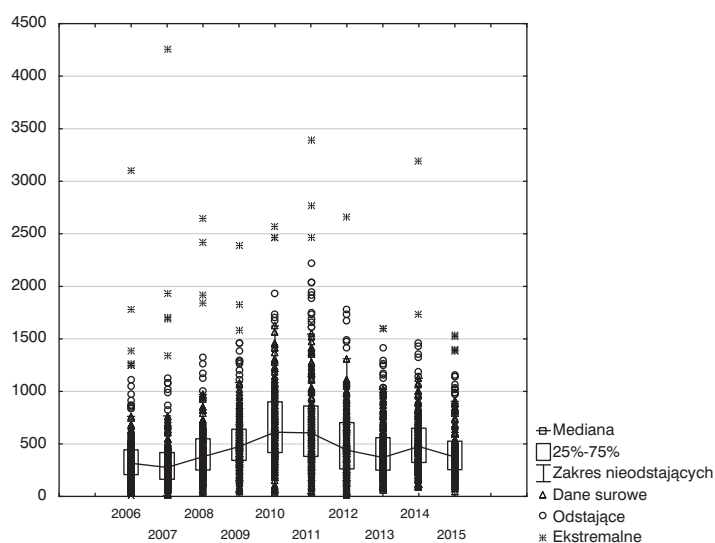
3. Wyniki badań

Średnie (mediana) wydatki inwestycyjne gmin w 2006 r. wyniosły 316 zł, podczas gdy w 2015 r. 390 zł. W czasie badanego okresu nie wzrastały rokrocznie, ale wahały się. Na przykład rok później były średnio niższe o 112 zł, po czym w 2010 r. osiągnęły najwyższy poziom – 610 zł, następnie spadły w 2013 r. do 370 zł. Tak znaczne zmiany w zakresie rozpatrywanego zjawiska wynikają z kumulacji w latach 2011–2012 realizacji projektów unijnych w ramach perspektywy 2007–2013. W związku z tym późniejsze ograniczenie w zakresie nakładów inwestycyjnych może być związane z brakiem środków na dalsze finansowanie tak dużych przedsięwzięć oraz zmniejszeniem dochodów wynikających ze spowolnienia gospodarczego w Polsce (Standar, 2012; 2013). Poza tym warto podkreślić, że inwestycje współfinansowane ze strony UE w dużym stopniu oddziałują na płynność finansową ich beneficjenta. Wynika to nie tylko z wymogu zagwarantowania przez niego wkładu własnego, ale przede wszystkim środków na całe przedsięwzięcie, po czym, zgodnie z zasadą refundacji, następuje zwrot przyznanego wsparcia.

W czasie, kiedy realizowano średnio największe inwestycje (lata 2010–2011), różnice pomiędzy samorządami w zakresie ich wdrażania były największe. Takie gminy, jak Tarnowo Podgórne, Suchy Las czy Kleczew, realizowały wówczas inwestycje na sumę około 2,5 tys. zł per capita, podczas gdy w Łądku i Dominowie wyniosły one zaledwie około 40–50 zł per capita. Należy podkreślić, że w perspektywie badanych 10 lat minimalne nakłady przeznaczane na inwestycje wyniosły 5 zł per capita w 2006 r. w Tarnówce, podczas gdy maksymalne 3392 zł w 2011 r. w Suchym Lesie (rysunek 1).

Biorąc pod uwagę wartość skumulowanych inwestycji, średnio (mediana) największe realizowane były przez gminy miejskie, około 5 tys. zł per capita. Taki wynik można uznać za oczywisty, biorąc pod uwagę skalę potrzeb tych gmin. Jednocześnie jest to grupa gmin cechująca się największym zróżnicowaniem pod względem badanego zjawiska. Relacja decyla dziewiątego do pierwszego wyniosła 3,76, z kolei ósmego do drugiego 2,64. Najwyższy poziom skumulowanej wartości inwestycji per capita odnotowano w miastach – Czarnków, Turek i Puszczykowo (od 5,6 tys. zł do 6,6 tys. zł), z kolei najniższy w przypadku Chodzieży, Słupcy i Kościana (od 2 tys. zł

do 2,7 tys. zł). Znacznie niższe dysproporcje cechowały natomiast gminy wiejskie, dla których wymienione relacje decyli stanowiły odpowiednio 2,40 i 1,75. Samorządy wiejskie w badanym czasie wdrożyły inwestycje średnio o ponad 300 zł per capita mniejsze niż jednostki miejskie. Do najbardziej efektywnych samorządów pod tym względem zaliczyć trzeba: Komorniki, Tarnowo Podgórne i Suchy Las, których wydatki majątkowe inwestycyjne wynosiły w całym badanym okresie od 12 tys. zł do 23 tys. zł, podczas gdy w Tarnowie i Kołaczkanie około 2,2 tys. zł.



Rys. 1. Poziom wydatków inwestycyjnych per capita gmin województwa wielkopolskiego ogółem w latach 2006–2015. Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS (dostęp: 20.02.2017).

Mimo to mniejsze dysproporcje pomiędzy gminami wiejskimi a miejskimi można uznać za zaskakujące, gdyż to gminy wiejskie uchodzą za najbardziej zróżnicowaną zbiorowość samorządową. Grupę tę stanowią zarówno jednostki aglomeracyjne, które ze względu na potencjał ludnościowy i finansowy mogłyby posiadać status miasta, jak i małe peryferyjne jednostki o charakterze typowo rolniczym.

Średnio najniższe skumulowane wydatki na przedsięwzięcia inwestycyjne poniesiono w gminach miejsko-wiejskich. Jest to również grupa gmin cechująca się relatywnie najmniejszym zróżnicowaniem pod względem ponoszonych nakładów inwestycyjnych, chociaż w przypadku 10% tych jednostek wydano 2,8 tys. per capita, podczas gdy dla 90% stanowiło to ponad 2 razy więcej (tabela 1). Najkorzystniejsze wyniki pod względem skali inwestycji odnotowano w przypadku Swarzędza, Kórnik i Kleczewa – od 8,6 tys. zł

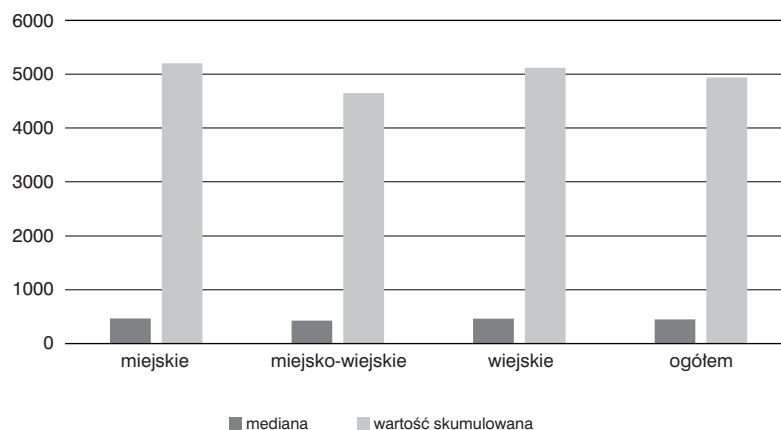
do 13,7 tys. zł, z kolei najniższe wyniki cechowały Ostrzeszów, Jastrowie i Dąbie – około 2,3 tys. zł.

Wyszczególnienie	Gminy			
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem
Min	2 035,85	2 205,14	2 212,28	2 035,85
Max	11 827,55	13 508,37	20 454,93	20 454,93
Średnia	5 199,40	4 648,00	5 114,60	4 935,91
Mediana	4 978,59	4 484,58	4 666,26	4 652,20
D1	2 230,23	2 775,45	3 040,05	2 848,73
D9	8 374,61	6 266,84	7 287,86	6 990,18
D9/D1	3,76	2,26	2,40	2,45
D2	2 781,11	3 306,79	3 511,96	3 428,39
D8	7 331,33	5 393,94	6 150,55	5 755,02
D8/D2	2,64	1,63	1,75	1,68

Tab. 1. Wybrane statystyki charakteryzujące poziom wydatków inwestycyjnych per capita gmin województwa wielkopolskiego z lat 2006–2015 według typów administracyjnych (zł per capita). Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS (dostęp: 20.02.2017).

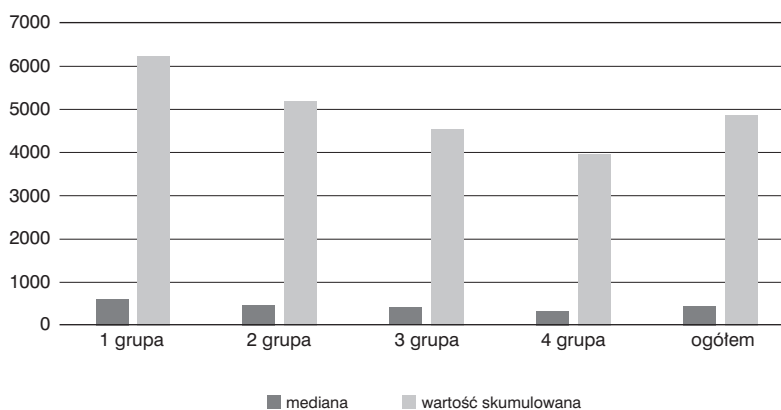
Pomimo wskazanego powyżej zróżnicowania między gminami tego samego typu administracyjnego, pomiędzy grupami gmin, analiza ANOVA nie wykazała istotnych różnic. Średnio w gminach miejskich na działania inwestycyjne wydawano 469 zł per capita, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich 40 zł mniej, a w wiejskich 3 zł mniej. Wspomniane różnice przełożyły się na wartość skumulowanych inwestycji. W latach 2006–2015 w gminach miejskich wartość skumulowanych wydatków majątkowych inwestycyjnych wyniosła 5199 zł per capita, w jednostkach wiejskich niewiele mniej, bo 5114 zł, to już w przypadku gmin miejsko-wiejskich była to kwota 4648 zł (rysunek 2).

Czynnikiem wpływającym statystycznie istotnie na wartość realizowanych inwestycji był poziom rozwoju gminy, biorąc pod uwagę zarówno średnioroczną wartość inwestycji ($F = 11,85$ przy $p = 0,00$), jak też skumulowaną ($F = 8,85$ przy $p = 0,00$). W przypadku średniej wartości inwestycji w gminach o wysokim poziomie rozwoju (grupa 1) zrealizowano przedsięwzięcia na kwotę 618 zł, podczas gdy w gminach o średnioniskim (grupa 3) i niskim (grupa 4) poziomie rozwoju odpowiednio 411 zł i 338 zł per capita. Wyniki testu post-hoc Tukeya wykazały, że właśnie te nierówności były statystycznie istotne.

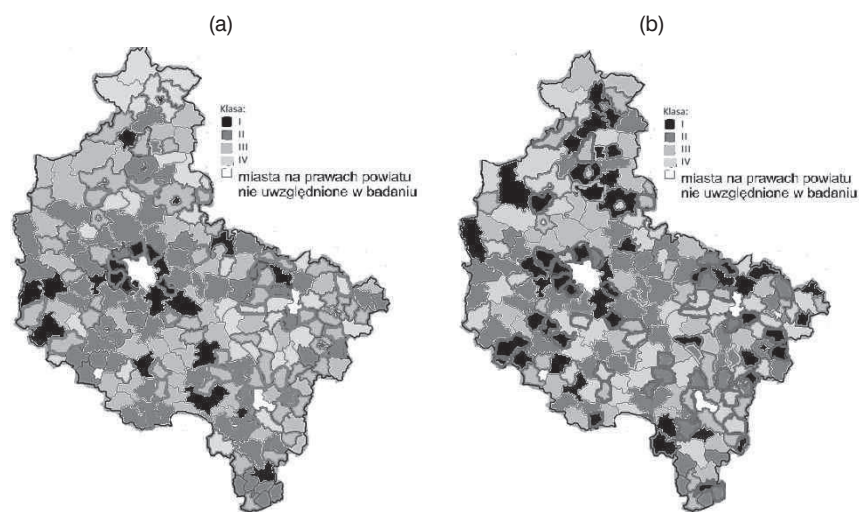


Rys. 2. Poziom wydatków inwestycyjnych per capita gmin województwa wielkopolskiego z lat 2006–2015 według typu administracyjnego (zł per capita). Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS (dostęp: 20.02.2017).

Z kolei analizując skumulowaną wartość inwestycji, wynik uzyskany przez gminy o najwyższym poziomie rozwoju okazał się statystycznie istotnie wyższy od kwot przeznaczanych na inwestycje we wszystkich pozostałych grupach gmin. W gminach o wysokim poziomie rozwoju przeznaczono łącznie na inwestycje 6233 zł, podczas gdy w gminach grupy 2 tylko 5193 zł, grupy 3 – 4550 zł oraz grupy 4 – 3968 zł (rysunek 3).



Rys. 3. Poziom wydatków inwestycyjnych per capita gmin województwa wielkopolskiego z lat 2006–2015 według poziomu rozwoju. Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS (dostęp: 20.02.2017).



Podział gmin według wartości skumulowanych inwestycji (2006–2015) per capita uzyskano, dzieląc badaną zbiorowość za pomocą kwartyli. Grupę 1 o najwyższym poziomie wskaźnika stanowią jednostki, których poziom analizowanej miary przekracza 75%, grupę 2 pomiędzy 50% do 75%, grupę 3 od 25% do 50% oraz grupę 4 poniżej 25%.

Rys. 4. Delimitacja gmin województwa wielkopolskiego ze względu na poziom ich rozwoju (a) i wartość skumulowanych inwestycji (2006–2015) per capita (b). Źródło: opracowanie własne.

Najwyższy poziom wskaźnika skumulowanych wydatków inwestycyjnych per capita cechuje gminy otaczające wielkopolskie ośrodki regionalne, w tym przede wszystkim Poznań (rysunek 4). W gminach Tarnowo Podgórne, Suchy Las odnotowuje się najwyższe wartości nie tylko w skali województwa, ale też kraju. Wśród dziesięciu gmin najbardziej proinwestycyjnych aż pięć jest zlokalizowanych w powiecie poznańskim. Gminy te czerpią korzyści z lokalizacji w strefie aglomeracji. Na terenie tych gmin nie tylko rozbudowuje się zaplecze produkcyjno-logistyczne miasta, ale przede wszystkim rozwijają się funkcje mieszkalne. Dodatkowo budowana obwodnica Poznania oraz tworzona kolej aglomeracyjna powodują, że tereny te stają się coraz bardziej atrakcyjne, co wpływa na pogłębiający się proces suburbanizacji Poznania. Należy zauważyć, że z jednej strony rozwój funkcji przemysłowo-mieszkalnych skutkuje napływem dochodów własnych w postaci podatków CIT i PIT oraz od nieruchomości. Z drugiej strony napływ nowych mieszkańców powoduje potrzebę rozbudowy niezbędnej i kapitałochłonnej infrastruktury, takiej jak drogi czy szkoły.

Znaczące środki na inwestycje przeznaczano też w gminach zasobnych w surowce naturalne, np. Kleczew, Przykona. Gminy te czerpią znaczne dochody z opłaty eksploatacyjnej. Wśród jednostek, które odznaczały się wysokim poziomem skumulowanych wydatków inwestycyjnych per capita,

wyróżnić można także te o znaczących walorach przyrodniczych, jak, np. Powidz. Rozwój funkcji turystycznych oznacza dodatkowe środki budżetowe z tytułu opłat związanych z obsługą turystyczną (opłata: klimatyczna, parkingowa) oraz pośrednio też większe wpływy z tytułu PIT i CIT, jako że to na ogół mieszkańcy zajmują się obsługą turystów i czerpią z tego tytułu dochody. Dodatkowo Powidz i Suchy Las uzyskują korzyści z ulokowania baz wojskowych czy poligonu.

Z kolei najniższy poziom wskaźnika skumulowanych wydatków inwestycyjnych per capita cechuje gminy położone peryferyjnie, na ogół rolnicze. Wśród nich wyróżnić można też gminy miejskie czy miejsko-wiejskie, których potencjał wydaje się nie do końca wykorzystany.

Grupa poziomu realizowanych inwestycji	Dochody ogółem	Dochody własne	Wpływy z tytułu CIT i PIT	Nadwyżka operacyjna	Zobowiązania ogółem	Środki UE
1 grupa	3 582,14	1 845,06	537,05	428,18	1 154,34	179,96
2 grupa	3 083,40	1 366,01	450,80	296,53	913,11	146,19
3 grupa	2 999,11	1 261,41	415,28	268,96	783,99	84,13
4 grupa	2 881,24	1 168,75	427,61	220,76	678,92	70,75
Ogółem	3 129,83	1 403,76	456,42	301,77	878,47	119,29

Tab. 2. Zestawienie wybranych wskaźników charakteryzujących kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego według poziomu realizowanych inwestycji (mediana dla lat 2013–2015, per capita). Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS oraz RIO Poznań (dostęp: 20.02.2017).

Z jednej strony, aby możliwe było osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej, w gminach, które cechują się najniższym poziomem rozwoju, powinno się realizować największe inwestycje. Z drugiej strony jednakże warto podkreślić, że posiadanie rozwiniętej infrastruktury pociąga za sobą konieczność jej utrzymania, co powoduje w kolejnych latach wzrost wydatków bieżących. W związku z tym władze gmin powinny rozważyć zasadność każdej podjętej inwestycji.

W tabeli 2 zestawiono wybrane wskaźniki charakteryzujące kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego. Wzrost środków na inwestycje nie jest możliwy bez zwiększania wpływów budżetowych. Gdy jednak analizuje się poziom dochodów ogółem, jak również wchodzących w ich skład dochodów własnych, w tym z tytułu PIT i CIT, oraz dochodów z UE widać, że zachodzi zależność, iż im niższy poziom analizowanych kategorii, tym niższa wartość realizowanych inwestycji. W związku z tym władze takich samorządów powinny w większym stopniu wykorzystywać inne możliwe źródła finansowania inwestycji niż własne, na przykład pomoc unijną. Tymczasem gminy grupy 4 pozyskały dotacje unijne na kwotę tylko 71 zł, podczas gdy jednostki tworzące grupę 1 ponad cztery razy większe. Dla-

tę w gminach cechujących się niskim poziomem absorpcji środków UE należałoby wzmocnić działania na rzecz poprawy skuteczności pozyskania pomocy unijnej. Warto podkreślić, że te gminy, gdzie poziom rozwoju jest niski, a inwestycje realizuje się w ograniczonym zakresie, w przyszłości staną się jeszcze mniej atrakcyjne dla lokalizacji działalności gospodarczej czy osiedlania się, co ograniczy potencjał własny i w konsekwencji pogłębi dysproporcje rozwojowe.

Biorąc pod uwagę poziom zadłużenia, kolejnym źródłem finansowania, które mogłoby być wykorzystywane w większym stopniu przez gminy cechujące się niższym poziomem realizowanych inwestycji, są środki zwrotne. W ostatnich latach zainteresowanie instrumentami finansowymi typu kredyt czy obligacje wzrosło (Standar, 2012i; 2013). W literaturze przedmiotu od dawna toczy się spór dotyczący charakteru następstw wykorzystania finansowania zwrotnego (zob. szerzej Poniatowicz, 2005). Skorzystanie z tego typu finansowania powinno zostać poprzedzone analizą polegającą na porównaniu kosztów pożyczonego pieniądza w stosunku do skutków realizowanego w ten sposób przedsięwzięcia. Należy pamiętać, że nadmierna absorpcja pożyczonego pieniądza może się wiązać z ograniczeniem możliwości finansowych w kolejnych latach, kiedy środki będą musiały być zwrócone, a nawet może to doprowadzić do utraty płynności finansowej (Satoła, 2016). Od 2014 r. średni wynik nadwyżki operacyjnej z trzech lat poprzedzających determinuje możliwość zadłużenia (art. 264 ustawy o finansach publicznych). Nadwyżka operacyjna to dodatni wynik różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Wynik gmin cechujących się najniższym poziomem realizowanych inwestycji w porównaniu do pozostałych grup, choć jest dodatni, jednak najniższy, w związku z tym najmniej korzystny. Toteż władze analizowanych gmin powinny zachować szczególną ostrożność w zaciąganiu kolejnych zobowiązań.

4. Podsumowanie i wnioski

W badanym okresie średnie wydatki inwestycyjne ulegały wahaniom. Taka sytuacja była skutkiem z jednej strony intensyfikacji działań inwestycyjnych związanych z kumulacją realizacji projektów unijnych w ramach perspektywy 2007–2013. Z drugiej strony w tym czasie następowało spowolnienie gospodarcze i kryzys europejski, który ograniczył możliwości jednostek sektora publicznego, w tym gmin. Należy również zauważyć, że w czasie, kiedy wdrażano średnio największe inwestycje (lata 2010–2011), różnice pomiędzy samorządami w zakresie ich wdrażania były największe.

Biorąc pod uwagę wartość skumulowanych inwestycji, średnio największe realizowane były przez gminy miejskie, potem wiejskie i najmniejsze przez miejsko-wiejskie. Taki wynik można uznać za oczywisty, biorąc pod uwagę skalę potrzeb gmin miejskich. Jednocześnie jest to grupa gmin cechująca

się największym zróżnicowaniem pod względem realizowanych inwestycji. Analiza ANOVA nie potwierdziła istotności tych dysproporcji.

Czynnikiem wpływającym statystycznie istotnie na wartość realizowanych inwestycji był poziom rozwoju gminy, biorąc pod uwagę zarówno średnią roczną wartość inwestycji, jak też wartość skumulowaną. Zależność okazała się wprost proporcjonalna – im niższy poziom rozwoju gmin, tym wartość obu kategorii niższa. Utrzymywanie się takich tendencji prowadzi będzie do narastania procesów dywergencyjnych na poziomie gminnym.

Największe wydatki inwestycyjne zanotowano w gminach otaczających wielkopolskie ośrodki regionalne, w tym przede wszystkim Poznań (powiat poznański). W gminach, tj. Tarnowo Podgórne, Suchy Las, odnotowuje się najwyższe wartości w skali nie tylko województwa, ale też kraju. Do najbardziej proinwestycyjnych gmin zaliczyć można nie tylko jednostki korzystnie położone, ale też zasobne w surowce naturalne (węgiel brunatny) oraz cechujące się walorami turystycznymi. Natomiast najniższe środki na inwestycje wydatkowano w gminach położone peryferyjnie.

Aby osiągnąć spójność społeczno-gospodarczą, w gminach, w których odnotowano najniższy poziom rozwoju i jednocześnie wydatków inwestycyjnych, powinno się zintensyfikować działania na rzecz poprawy możliwości inwestycyjnych. Z jednej strony wymaga to podjęcia wysiłku na rzecz zwiększenia zasilania wewnętrznego (wpływów z podatków i opłat lokalnych), z drugiej strony środków zewnętrznych. Szczególnie należy zwrócić uwagę na możliwość realizacji wielu inwestycji przy niewielkim udziale własnym dzięki pozyskanym dotacjom z UE.

Przypisy

- ¹ Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/D/HS4/03884.

Bibliografia

- Bański, J. (2010). *Przemiany polskiej wsi*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Bartkowiak, N. i Poczta, W. (2012). *Czynniki rozwoju obszarów wiejskich w Wielkopolsce*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Głowicka-Wołoszyn, R., Wołoszyn, A. i Kozera, A. (2016). Nierówności dochodowe samorządów gminnych w Polsce. W: A. Czudec i Z.W. Wójcik (red.), *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a możliwości wynikające z perspektywy finansowej 2014–2020*. Rzeszów: Regionalna Izba Obrachunkowa.
- Klimowicz, M. (2014). Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej. W: A. Pacześniak i M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*. Wydawnictwo OTO.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Satoła, Ł. (2015). Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1(35), 115–123.
- Satoła, Ł. (2016). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów. *Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 15(64), 139–148.
- Standar, A. (2012). Wpływ zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego na realizację inwestycji. *Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu*, 237–245.
- Standar, A. (2013). Ocena poziomu zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego po akcesji do Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 9(58), 479–490.
- Stanisz, A. (2006). *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA.PL na przykładzie z medycyny, tom III*. Kraków: StatSoft Polska.
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2014). *Fundusze europejskie. Ranking wykorzystania środków z UE w latach 2004–2014*. Wydawnictwo Wspólnota.
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., art.7. Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Wołoszyn, A. i Głowicka-Wołoszyn, R. (2015). *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.