

---

**ZARZĄDZANIE FINANSAMI**  
**CELE - ORGANIZACJA - NARZEDZIA**

---

*KRZYSZTOF MARKOWSKI*

**ZARZĄDZANIE FINANSAMI GMINY  
W ASPEKCIE INWESTYCJI KOMUNALNYCH W POLSCE  
W LATACH 1996-1999**

**1. Zarządzanie finansami**

Zarządzanie gminą wymaga zarówno wiedzy jak też umiejętności. Polega ono na realizacji takich zadań, które dana społeczność lokalna uznaje za priorytetowe i konieczne, oraz takich którym władza lokalna w ramach swoich obowiązków i kompetencji stara się sprostać wykorzystując w tym celu dostępne środki.

Każda gmina świadczy na rzecz własnych mieszkańców pewną ilość standardowych, przewidzianych ustawowo usług. Stosownie do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym<sup>1</sup>. Do nich należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wykonywane jako zadania własne. Zadania te związane są przede wszystkim z infrastrukturą techniczną, infrastrukturą społeczną, ładem przestrzennym i ekologicznym oraz zarządzaniem majątkiem.

Realizacja zadań własnych w poszczególnych gminach może różnić się regularnością, stabilnością, a także formą oraz warunkami, w jakich są one wykonywane. Gmina może w obrębie obowiązkowych świadczeń, wyjść poza ich ścisły zakres, poszerzając go jak też podnieść ich jakość w sposób niespotykany w innych gminach. Może także zaoferować własnym mieszkańcom usługi, których świadczenie nie jest w ogóle ujęte w ramach jej ustawowych obowią-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. Z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.)

ków<sup>2</sup>. Zależy to w dużym stopniu nie tylko od zamożności samej gminy lecz przede wszystkim od operatywności jej władz.

Realizacja zadań gminy jest ściśle związana z finansami, dlatego też zarządzanie gminą jest tożsame z zarządzaniem jej finansami. , zaś całokształt gospodarki finansowej gminy odzwierciedla jej budżet. Budżet, jako roczny plan finansowy, jest wyrazem polityki w zakresie zarządzania posiadanych przez gminę potencjałem oraz stanowi podstawę do podejmowania optymalnych decyzji i wyznacza kierunki działań samorządu w poszczególnych dziedzinach. W ramach roku budżetowego powinny zostać zaplanowane w gminie zarówno wydatki bieżące służące wykonaniu zadań obowiązkowych jak też wydatki służące realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Inaczej mówiąc budżet powinien zawierać plan wydatków bieżących uwzględniając jednocześnie długofalowe dążenia gminy wynikające z opracowanej strategii rozwoju<sup>3</sup>.

Wydatki bieżące gminy są związane z realizacją podstawowej funkcji samorządu, tj. wykonywaniem zadań, poprzez które gmina zaspakaja zbiorowe potrzeby, czyli dostarcza dóbr i usług niezbędnych dla prawidłowego, codziennego funkcjonowania zarówno swoich mieszkańców jak też przedsiębiorstw znajdujących się na danym terenie oraz szeroko rozumianego rozwoju lokalnego. Do tej grupy wydatków można zaliczyć m. in. wydatki służące utrzymaniu szkół, zapewnieniu usług komunalnych, sprawnemu działaniu istniejącej infrastruktury itp.

Wydatki inwestycyjne służą realizacji zadań inwestycyjnych czyli odtwarzania i rozbudowy posiadanej już na swoim terenie infrastruktury, jak też do tworzenia nowej. Prowadzenie przedsięwzięć inwestycyjnych warunkuje realizację zadań gminy. Tak więc inwestycje są środkiem, który umożliwia wykonanie zarówno zadań bieżących jak i tych, które będą dopiero aktualne w przyszłości. Dzięki ich podejmowaniu jednostka samorządu terytorialnego może zapewnić mieszkańcom dostęp do usług, świadczonych na możliwie najwyższym poziomie i jednocześnie korespondujących ich potrzebami. Poza tym, inwestycje komunalne, a zwłaszcza rozbudowa infrastruktury technicznej, należą do naj-

---

<sup>2</sup> Por. Art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>3</sup> Filas J., Piszczek M., Stobnicka I. (1999). Budżet zadaniowy-narzędzia i procedury. Agencja Rozwoju Komunalnego. Warszawa.

ważniejszych czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną gminy, a tym samym na jej przyszłe „bogactwo”<sup>4</sup>.

Przedsięwzięcia inwestycyjne ze względu na swój wymiar finansowy powinny być starannie przemyślane i zaplanowane. Gminy winny badać skutki pieniężne już podjętych decyzji, przygotowanych planów rozwojowych oraz konkretnych zamierzeń inwestycyjnych poprzez znajdowanie wspólnego pieniężnego wymiaru, dla wielu zdawałoby się nieporównywalnych przedsięwzięć – w czym pomocne są finanse – aby dokonać racjonalnych wyborów<sup>5</sup>.

Dokonywanie racjonalnych wyborów przedsięwzięć inwestycyjnych jest szczególnie ważne, gdyż gminy dysponują ograniczonymi środkami finansowymi i jakkolwiek gmina nie działa dla zysku ważne jest optymalne wykorzystanie posiadanych przez nią funduszy.

Generalnie rzecz biorąc zarządzanie finansami gminy sprowadza się do świadomego kształtowanie dochodów i przychodów oraz racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami<sup>6</sup>. Niestety, gmina może tylko w małym stopniu wpływać na wielkość swoich dochodów. Wpływ ten ogranicza się tylko do „dochodów własnych” a urzeczywistnia się poprzez władztwo podatkowe czyli prawo do samodzielnego kształtowania niektórych konstrukcyjnych elementów podatków i opłat lokalnych (np. ustalenie konkretnych stawek podatkowych, rozszerzania zakresu ulg i zwolnień). Natomiast na wielkość dwóch pozostałych składników dochodów tj. na subwencje oraz dotacje gmina praktycznie niema żadnego wpływu.

Racjonalne gospodarowanie zasobami możliwe jest tylko wtedy kiedy gmina posiada uchwaloną średnio-, a jeszcze lepiej, długookresową strategię rozwoju<sup>7</sup>. Wówczas może sensownie zaplanować w ramach roku budżetowego

---

<sup>4</sup> Swianiewicz P., Dziemianowicz W. (1999). *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999*. IBn-GR. Warszawa.

<sup>5</sup> Rutkowski A. (2000). *Zarządzanie finansami*. PWE. Warszawa.

<sup>6</sup> Szerzej por. M. Jastrzębska (1999). *Zarządzanie finansami gmin, aspekty teoretyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.

<sup>7</sup> Bardzo duża ilość uchwał zmieniających budżet gminy w planie wydatków bieżących i majątkowych (ponad 50 tysięcy w 1999 roku) zdaniem T. Dobka wskazuje, że w większości jednostek samorządowych nie funkcjonują wieloletnie programy inwestycyjne. T. Dobek (2000). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 1999 roku (omówienie)*. *Finanse komunalne* nr 4.

wydatki służące zarówno wykonaniu zadań własnych jak też realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych<sup>8</sup>.

## **2. Potrzeby inwestycyjne gmin w Polsce**

Aby gmina mogła realizować powierzone jej zadania musi posiadać pewną strukturę organizacyjną oraz środki materialne tj. infrastrukturę pozwalającą mieszkańcom gminy na korzystanie z usług, których zaspokojenie w sposób inny niż zbiorowy jest nie możliwe lub też jest nieefektywne. Jeśli organa gminy chcą wypełniać swoje obowiązki muszą w sposób ciągły rozbudowywać i odtwarzać zasoby służące wypełnianiu tych obowiązków<sup>9</sup>.

Potrzeby inwestycyjne polskich gmin w zakresie infrastruktury technicznej są bardzo duże. Wynikają one z wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w wyniku czego powstała tzw. luka inwestycyjna, która w ujęciu ilościowym jest wyrazem istniejącego niedoinwestowania w stosunku do istniejącego zapotrzebowania społecznego, zaś w ujęciu jakościowym jest odbiciem niedostatecznego stanu jakościowego istniejących urzędzeń (np. nadmierne zużycie techniczne, techniczna przestarzałość).

Gałązka i Sierak podjęli próbę oszacowania potrzeb inwestycyjnych gmin w zakresie infrastruktury<sup>10</sup>. Wykazali oni, że w większości branż w ujęciu rzeczowym istnieje konieczność poniesienia bardzo wysokich nakładów inwestycyjnych niezbędnych do likwidacji występujących niedoborów. Jak podają, aby polskie gminy osiągnęły europejskie standardy komunalne musiałyby wydać co najmniej 70 mld zł. W celu likwidacji istniejących niedoborów ilościowych roczne wydatki gmin winny wynosić: na budowę sieci kanalizacyjnych gminy powinny wydać nie mniej niż 883 mln. zł, wodociągowych – 443 mln zł., oczyszczalni ścieków – 865 mln, sieci gazowych - 989 mln, na komunikację miejską - 450–500 mln oraz na utylizację odpadów - 122 mln zł. Przy założeniu utrzymania istniejącej struktury inwestycji oraz średnią wielkości nakładów inwestycyjnych lat 1992–1995 czas potrzebny do likwidacji luki infrastruktury

---

<sup>8</sup> Por. Gilowska Z. (1998). System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce. MUNICIPALUM. Warszawa. s. 190-217.

<sup>9</sup> Misiąg W. (1997). Rola inwestycji w budżecie państwa i w budżetach gmin. W: Materiały konferencyjne. Inwestuj w Polsce. Zakopane.

<sup>10</sup> Gałązka A., Sierak J. (1998). Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin. MUNICIPALIUM. Warszawa.

ralnej wyniosłby w: wodociągach miejskich – 12 lat, kanalizacji miejskiej – 13 lat, oczyszczaniu ścieków – 8,5 roku, drogach lokalnych miejskich – 40 lat, odpadach stałych – 37 lat, zaś w ciepłownictwie – aż 55 lat.

Stopniowe likwidowanie niedoborów w wyposażeniu infrastrukturalnym gmin wymaga od władz lokalnych aktywnej polityki finansowej oraz długoletniego kierowania na ten cel wysokich nakładów inwestycyjnych.

### **3. Wielkość wydatków inwestycyjnych polskich w latach 1996-1999**

Samorząd już od samego początku swego istnienia, tj. od 1900 roku czynił wiele wysiłków, aby zniwelować zaniedbania rozwojowe przeznaczając znaczną część swoich dochodów na inwestycje. W pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego udział wydatków inwestycyjnych w budżetach gmin wynosił średnio 23-25% i był zbliżony do analogicznego wskaźnika w Europie Zachodniej<sup>11</sup>. W dużych gminach wiejskich, gminach miejsko – wiejskich oraz dużych miastach wydatki inwestycyjne stanowiły blisko 30% wszystkich wydatków<sup>12</sup>. Jednak wysoki udział inwestycji w budżetach gmin polskich nie oznaczał wcale odpowiednio wysokiego poziomu ich wartości. Wynikało to z tego, że poziom dochodów gmin w Polsce był niższy w porównaniu z innymi państwami. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wartość inwestycji gminnych wynosiła w Polsce w roku 1993 – 102 zł, zaś w 1995 - 120 zł. Klasyfikowało to, nasz kraj nie tylko poniżej średnich europejskich (Niemcy ok. 3400 zł, Francja ok. 2000 zł, Hiszpania i Szwecja ok. 1400 zł), ale również trzy-, czterokrotnie poniżej wartości w republice Czeskiej czy na Węgrzech. Świadczy to o niższych w porównaniu z innymi państwami poziomie dochodów gmin w naszym kraju<sup>13</sup>.

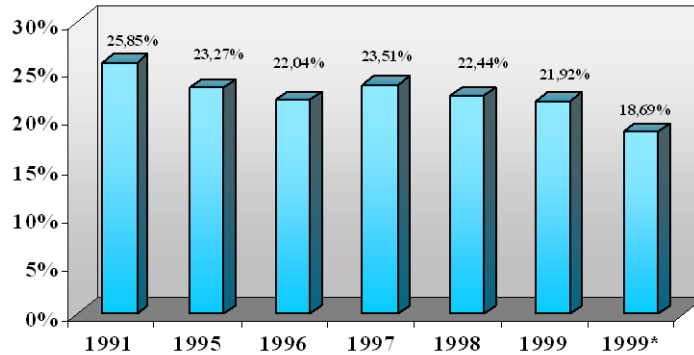
W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, jak wynika z danych GUS, średni poziom wydatków inwestycyjnych w budżetach gmin utrzymywał się także na poziomie powyżej 20% (obrazuje to rys 1). Po wprowadzeniu kolejnych szczebli samorządowych w 1999 roku globalny wskaźnik wielkości środków przeznaczonych na inwestycje w wydatkach ogółem wszystkich jednostek

<sup>11</sup> Gilowska Z. (1994). Gminy gospodarujące. Krajowy Instytut Badań Samorządowych. Poznań.

<sup>12</sup> Gilowska Z., Misiąg W. (1995). Decentralizacja polskiego systemu budżetowego. IBnGR. Warszawa.

<sup>13</sup> Gałazka A., Sierak J. Gospodarka ....., op. cit., s. 3.

samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw) był o ok. 3% mniejszy i wynosił 18,69%.



Rysunek 1. Wielkość wydatków inwestycyjnych w budżetach gmin w latach 1991, 1995-1999.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wskaźnik stosunku wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem przedstawia ogólną (średnią) skłonności do inwestowania gmin w Polsce. Natomiast niewiele mówi o skłonności do inwestowania poszczególnych gmin. Skłonność ta jest wypadkową lokalnych potrzeb w zakresie elementarnych składników infrastruktury a możliwościami budżetu danej gminy czyli różnicy pomiędzy dochodami ogółem a niezbędnymi wydatkami bieżącymi. Mimo dużej ogólnej skłonności gmin do inwestowania, jak pokazują dane GUS, poszczególne gminy bardzo różnią się od siebie pod tym względem. Różną skłonność do inwestycji można zaobserwować zarówno między wyodrębnionymi kategoriami gmin tj. gminami miejskimi, miejsko – wiejskimi i wiejskimi jak też w obrębie samych kategorii. (obrazują to dane zamieszczone w tabeli 1 i 2.). Przykładowo, w 1999 roku trzy gminy w ogóle nie przeznaczyły żadnych środków na inwestycje. Były to: gmina Młynarze i Joniec (obydwie są gminami wiejskimi i leżą w województwie mazowieckim) oraz gmina miejska Radziejów (leżąca w województwie pomorsko-kujawskim). Inne np. gmina Rusiec (w województwie łódzkim) na inwestycje przeznaczyły bardzo mało, tj. 0,99 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Stanowiło to zaledwie 0,11% zrealizowanego dochodu. Natomiast, w odróżnieniu nich aż prawie 17% gmin przeznaczyło na

cele inwestycyjne powyżej 30% swoich dochodów. Rekordzistami były m. in. gmina miejska Darłowo w województwie zachodniopomorskim, która na inwestycje przeznaczyła środki w wysokości ok. 83,5% dochodów, gmina wiejska Komorniki w województwie wielkopolski, która asygnowała na inwestycje aż 117,1% swoich dochodów osiągając deficyt rzędu 74,7% oraz gminę miejsko-wiejską Zduny położoną w województwie wielkopolskim. Ta gmina na inwestycje przeznaczyła 72,4% swoich dochodów.

Tabela 1

## Wielkość inwestycji gminnych w 1999 roku

Wielkość nakładów inwestycyjnych	Liczba gmin		Wartość inwestycji per capita	Wielkość nadwyżki lub deficytu
	N	%		
Nie inwestowały wcale		0,1%	- z	2,32%
Do 1% dochodów	1	0,6%	6,40 z	6,98%
Od 1 do 5% dochodów	8	3,6%	34,37 z	2,58%
Od 5 do 10% dochodów	32	13,0%	82,42 z	1,95%
Od 10 do 15% dochodów	49	19,8%	132,91 z	0,81%
Od 15 do 30% dochodów	115	46,2%	242,41 z	-1,59%
Powyżej 30% dochodów	41	16,6%	518,61 z	-11,82%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Tabela 2

Poziom wydatków inwestycyjnych per capita w gminach w 1999 roku.

		Gmina	Województwo	Inwestycje per capita	Dochody per capita	Procent dochodu	Deficyt - nadwyżka
Miejskie	Najmniejsze	Kowal	kujawsko – pomorskie	34,4 zł	1 162,6 zł	3,0%	0,0%
		Rejowiec Fabryczny	lubelskie	40,9 zł	1 303,4 zł	3,1%	2,2%
	Największe	Szczawnica	małopolskie	720,2 zł	1 020,1 zł	70,6%	-42,9%
		Darłowo	zachodniopomorskie	1 209,6 zł	1 448,7 zł	83,5%	-47,9%
Wiejskie	Najmniejsze	Rusiec	łódzkie	0,99 zł	946,5 zł	0,1%	2,5%
		Ceranów	mazowieckie	1,9 zł	908,5 zł	0,2%	-0,8%
	Największe	Lipnica Wielka	małopolskie	1 741,4 zł	2 001,0 zł	87,0%	-37,2%
		Komorniki	wielkopolskie	1 731,5 zł	1 478,9 zł	117,1%	-74,7%
Miejsko-wiejskie	Najmniejsze	Raszków	wielkopolskie	12,1 zł	856,0 zł	1,4%	1,6%
		Wolczyn	opolskie	15,8 zł	1 010,2 zł	1,6%	-1,1%
	Największe	Przemków	dolnośląskie	1 000,6 zł	1 527,6 zł	65,5%	-31,8%
		Zduny	wielkopolskie	769,7 zł	1 062,7 zł	72,4%	-55,5%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

W 1999 roku 16 gmin przeznaczyło na wydatki inwestycyjne mniej niż 1% swoich dochodów co pod względem wartości poniesionych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiło średnio w tych gminach ok. 6 zł. W gminach, które zainwestowały do 5% swoich dochodów (takich gmin było 89) wartość zainwestowanych pieniędzy w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiła średnio ok. 34,37 zł. 324 gminy zainwestowały w granicach od 5 do 10% swoich dochodów. Pod względem wartości stanowiło to średnio ok. 82,42 zł per capita.

W omawianym roku 1112 gmin odnotowało nadwyżkę budżetową wynoszącą średnio 3,21% dochodów zaś 1377 deficyt, który wynosił średnio 6,38% dochodów gminnych. Gminy, które odnotowały nadwyżkę budżetową przeznaczyły przeciętnie 15,04% swoich dochodów na inwestycje czyli zainwestowały średnio 176,42 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Natomiast te gminy, które odnotowały deficyt na inwestycje przeznaczyły średnio 24,15% swoich dochodów. Wartość zainwestowanych środków wynosił około 235,24 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Gminy, które miały deficyt powyżej 20% na inwestycje przeznaczyły średnio ponad 48,4% swoich dochodów co w prze-



liczeniu na jednego mieszkańca stanowiło około 593,07 zł. Łącznie takich gmin było 77, wśród nich 52 gminy wiejskie, 11 miejskich oraz 14 miejsko – wiejskich (zobacz tabela 3).

Z informacji zawartych w sprawozdaniu z działalności RIO wynika, że gminy w 1999 roku podjęły 3447 uchwał w sprawie zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych<sup>14</sup>. Liczba podjętych uchwał wskazuje, że nastąpił bardzo duży wzrost udziału zewnętrznych źródeł w finansowaniu inwestycji w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych<sup>15</sup>. Według Ministerstwa Finansów gminy swój deficyt w największym stopniu pokryły pożyczką (39,5%) w mniejszym stopniu kredytem bankowym (38,3%) nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (17,1%), emisją papierów wartościowych – (4,5%) oraz środkami pochodzącymi z prywatyzacji majątku (0,6%)<sup>16</sup>.

Tabela 3

Relacja pomiędzy wielkością deficytu-nadwyżki a wielkością inwestycji komunalnych w 1999 r.

Wielkość deficytu lub nadwyżki	Liczba gmin		Wielkość inwestycji jako % dochodu	Wartość inwestycji per capita	Wielkość dochodów per capita
	N	%			
Nadwyżka powyżej 20 %		0,1%	11,23% (21,22%)	361,32 (4534,46 zł)	3218,04 (2136475 zł)
Nadwyżka od 10 do 20%	4	1,8%	13,32%	215,78	1358,36
Nadwyżka od 5 do 10%	18	7,5%	13,99%	181,90	1181,43
Nadwyżka do 5%	88	35,4%	15,35%	168,17	1062,85
Deficyt do 5%	79	32,1%	18,79%	212,58	1090,70
Deficyt od 5 do 10%	31	12,7%	25,94%	318,60	1173,24
Deficyt od 10 do 20%	18	7,4%	33,60%	403,93	1140,24
Deficyt powyżej 20%	7	3,1%	49,40%	593,71	1165,00

\*Dane w nawiasie dotyczą gminy Kleszczów w województwie łódzkim.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (<http://www.stat.gov.pl>)

Korzystanie z zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania inwestycji zwłaszcza infrastrukturalnych ma fundamentalne znaczenie dla szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego, podwyższeniu standardów i zakresu usług świadczonych na rzecz danej społeczności. Natomiast wszelkie opóźnienia w tym zakresie oznaczają utratę szans gospodarczych. Zaś zaniechanie inwestycji

<sup>14</sup> Dobek T. (2000). Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 1999 roku. *Finanse komunalne* nr 4.

<sup>15</sup> Por. Swianiewicz P. (1996). *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*. IbnGR. Warszawa.

<sup>16</sup> Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego (<http://www.mofnet.gov.pl>).

w sprzyjającym momencie często oznacza odłożenie jej w niewiadomą przyszłość. Efektywne korzystanie z zewnętrznych źródeł przy finansowaniu inwestycji jest także wyrazem racjonalnego zarządzania finansami

Wydatki inwestycyjne ze swej natury charakteryzują się znaczną zmiennością w czasie – niejednokrotnie lata ze znacznymi wydatkami przeplatają się z okresami kiedy prowadzonych inwestycji jest bardzo niewiele. W tabeli 4. przedstawiono średnią wielkość wydatków inwestycyjnych w latach 1996-1999. Spojrzenie na wielkość wydatków inwestycyjnych w gminach na przestrzeni kilku lat pozwala lepiej ocenić skłonność gmin do inwestowania.

Tabela 4

Średnia wielkość wydatków inwestycyjnych gmin w latach 1996-1999.

Wielkość nakładów inwestycyjnych	Liczba gmin		Średnia wartość inwestycji per capita	Średnia wielkość nadwyżki lub deficytu
	N	%		
Do 1% dochodów	2	0,1%	2,70 zł	2,90%
Od 1 do 5% dochodów	10	0,4%	28,23 zł	0,25%
Od 5 do 10% dochodów	96	3,9%	72,64 zł	0,18%
Od 10 do 15% dochodów	310	12,5%	115,55 zł	-0,36%
Od 15 do 30% dochodów	1614	64,9%	204,16 zł	-1,71%
Powyżej 30% dochodów	457	18,7%	412,74 zł	-4,63%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

W tabeli 5 przedstawiono informacje o podstawowych parametrach budżetowych gmin, które w latach 1996-1999 przeznaczyły najwięcej i najmniej środków na inwestycje komunalne w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dane dotyczą wydatków inwestycyjnych ogółem, tj. bez podziału według klasyfikacji budżetowej. Najmniejszą skłonność do inwestowania miała gmina Ceranów w województwie mazowieckim, która inwestowała co roku średnio ok. 2,48 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W każdym roku inwestycje tej gminy stanowiły przeciętnie 0,31% dochodów przy około 1,30% nadwyżce budżetowej.

Nie zawsze o wielkości inwestycji decyduje poziom dochodów. Dla przykładu, gmina wiejska Przytuły w województwie podlaskim zbliżona liczebnie do gminy Ceranów posiadająca od niej mniejsze dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca inwestowała co roku ok. 13,58% swoich dochodów.

Tabela 5

Gminy o najwyższym i najniższym poziomie wydatków inwestycyjnych przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 1996-1999

		Gmina	Województwo	Inwestycje per capita	Średnie dochody per capita	Średni procent dochodu	Średni deficyt - nadwyżka
Miejskie	Najmniejsze	Mysłowice	śląskie	84,97 z	1 247,5 z	6,94%	0,44%
		Siemianowice Śląskie	śląskie	95,69 z	1 233,4 z	7,64%	0,16%
	Największe	Szczawnica	małopolskie	426,86 z	854,3 z	46,68%	-20,36%
		Świnoujście	zachodniopomorskie	1146,41 z	2 159,2 z	56,87%	-12,79%
Wiejskie	Najmniejsze	Ceranów	mazowieckie	2,48 z	769,3 z	0,31%	1,30%
		Sabnie	mazowieckie	2,92 z	733,5 z	0,37%	4,50%
	Największe	Stepnica	zachodniopomorskie	1012,70 z	1 464,0 z	63,25%	-25,76%
		Dobra (Szczecińska)	zachodniopomorskie	1375,35 z	1 960,7 z	64,20%	-16,98%
Miejsko-wiejskie	Najmniejsze	Biecz	małopolskie	36,30 z	724,6 z	4,87%	0,33%
		Wolczyn	opolskie	50,47 z	902,6 z	5,95%	0,01%
	Największe	Kamień Pomorski	zachodniopomorskie	483,03 z	1 037,8 z	48,52%	-18,07%
		Łomianki	mazowieckie	1820,52 z	1 334,15 z	63,84%	-25,90%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Tabela 4

Zależność pomiędzy wielkością nadwyżki-deficytu a średnią wielkością inwestycji w latach 1996-1999.

Wielkość deficytu lub nadwyżki	Liczba gmin		Wielkość inwestycji jako % dochodu	Wartość inwestycji per capita	Wielkość dochodów per capita
	N	%			
Nadwyżka powyżej 20 %		0,04%	30,33%	3784,47	16500,13 zł
Nadwyżka od 5 do 10%		0,4%	21,17%	269,47	1156,22
Nadwyżka do 5%	67	27,0%	19,23%	187,99	933,33
Deficyt do 5%	144	57,9%	22,34%	216,54	943,41
Deficyt od 5 do 10%	28	11,4%	29,02%	292,31	980,15
Deficyt od 10 do 20%	7	3,1%	35,24%	381,30	1025,58
Deficyt powyżej 20%		0,3%	47,54%	568,63	1074,41

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

**Podsumowanie**

Polskie gminy mimo, że posiadają małe zasoby finansowe, w porównaniu z innymi krajami europejskimi, na inwestycje przeznaczają znaczną część swoich dochodów. Tak duży wysiłek inwestycyjny związany jest z ich wieloletnim niedoinwestowaniem przez co posiadana infrastruktura, szczególnie techniczna, wymaga dużych nakładów finansowych. W latach 1996- 1999 nie było gminy, która nie przeznaczyłaby żadnych środków na inwestycje komunalne. Chociaż w niektórych wypadkach były to bardzo małe kwoty (2,48 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca) to jednak ponad połowa z nich (64,9%) w omawianym okresie przeznaczała średnio w granicach od 15 do 30% wielkości swoich dochodów, zaś 18,7% gmin na inwestycje przeznaczają ponad 30% swoich dochodów. Największe inwestycje komunalne pochłaniały ponad 60% dochodów. Oczywiście jest że, realizacja tak kapitałochłonnych inwestycji nie byłaby możliwa bez korzystania przez gminy z zewnętrznych źródeł finansowania (w roku 1999 RIO wydały opinie w stosunku do 3447 uchwał w sprawie pożyczek i kredytów długoterminowych). W latach 1996-1999 ponad 70% gmin wykazało deficyt budżetowy, im był on większy, tym gminy przeznaczały większą część swojego budżetu na inwestycje. Przejawiało się to większych wydatkach w przeliczeniu na jednego mieszkańca na inwestycje.

Dziwić może jedynie postawa ponad 27% gmin, które mimo osiągniętej rokrocznie nadwyżki budżetowej przeznaczały na inwestycje mniejszą, w porównaniu z innymi gminami, wielkość swoich budżetów na inwestycje.

**Literatura**

- Dobek T. (2000). Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 1999 roku (omówienie). *Finanse komunalne* nr 4.
- Filas J., Piszczek M., Stobnicka I. (1999). *Budżet zadaniowy-narzędzia i procedury*. Agencja Rozwoju Komunalnego. Warszawa.
- Gałązka A., Sierak J. (1998). *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*. Municipium. Warszawa.
- Gilowska Z. (1994). *Gminy gospodarujące*. Krajowy Instytut Badań Samorządowych. Poznań.
- Gilowska Z. (1998). System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce. *MUNICIPUM*. Warszawa. s. 190-217.
- Gilowska Z., Misiąg W. (1995). *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*. IBnGR. Warszawa.
- Jastrzębska M. (1999). *Zarządzanie finansami gmin, aspekty teoretyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.

- Ministerstwo Finansów. (2000) Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 r. (<http://www.mofnet.gov.pl>).
- Misiąg W. (1997). Rola inwestycji w budżecie państwa i w budżetach gmin. W: Materiały pokonferencyjne. Inwestuję w Polsce. Zakopane.
- Rutkowski A. (2000). Zarządzanie finansami. PWE. Warszawa.
- Swianiewicz P. (1996). Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych. IbnGR. Warszawa.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W. (1999). Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999. IBnGR. Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. Z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.)

mgr Krzysztof Markowski  
Katolicki Uniwersytet Lubelski  
Instytut Zarządzania i Marketingu  
Katedra Zarządzania Organizacjami  
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

### **Streszczenie**

Gminy mają obowiązek wykonywania zadań, które służą zaspokojeniu potrzeb miejscowej wspólnoty. Do ich realizacji muszą posiadać zarówno odpowiednie środki finansowe jak też stosowną infrastrukturę. Infrastruktura wymaga zaś wymaga stałego odtwarzania i rozbudowywania co łączy się z koniecznością podejmowania przez gminę przedsięwzięć inwestycyjnych.

Inwestycje umożliwiają gminie realizację zadań własnych na możliwie najwyższym poziomie korespondującym z potrzebami jej mieszkańców. Dlatego też, zarządzanie finansami gminy, tożsamy z zarządzaniem jej budżetem, jest tylko wówczas racjonalne kiedy gmina tak gospodaruje posiadanymi środkami, że oprócz wykonywania zadań obowiązkowych prowadzi także inwestycje.

W artykule przedstawiono istniejące obecnie potrzeby infrastrukturalne gmin spowodowane m. in. luką inwestycyjną powstałą przed 1990 r. Zobrazowano również wysiłek inwestycyjny podjęty przez utworzone po 1990 roku jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990–1999. Dokonano szczegółowej analizy wydatków inwestycyjnych gmin w okresie od 1996 do 1999 roku.