INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015

Dr Marcin Gospodarowicz
Dr hab. Danuta Kołodziejczyk

5-7 grudnia 2011 Pułtusk

Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, struktur unijnych oraz kierunku reformy WPR

1. **Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz obszarów wiejskich do SRK 2007-2015 i zmian WPR**
2. **Instytucjonalno-prawne regulacje ziemi w Polsce na tle innych państw UE w świetle zmian WPR.**
3. **Ocena instytucjonalizacji rynku rolnego w kontekście SRK 2007-2015 i zmian WPR.**
4. **Ocena instytucji doradczych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na przykładzie regionów południowo-wschodnich Polski.**

(Instytucjonalne oddziaływanie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów wiejskich – zadanie 4602 Program Wieloletni 2011-2014)

Plan wystąpienia

1. **Cel pracy, podstawowe założenia badawcze**
2. **Obszary wiejskie w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015**
3. **Zróżnicowanie infrastruktury jako podstawowego czynnika rozwoju samorządów gminnych**
4. **Źródła finansowania inwestycji w samorządach gminnych**
5. **Finansowe wskaźniki oceny możliwości inwestycyjnych samorządów gminnych,**
6. **Ocena możliwości inwestycyjnych samorządów gminnych (potencjał inwestycyjny)**
7. **Analiza efektywności wykorzystania potencjału inwestycyjnego samorządów gminnych w zakresie rozwoju infrastruktury**
8. **Podsumowanie i wnioski**

Cel pracy

Celem pracy jest przedstawienie możliwości finansowania rozwoju infrastruktury w samorządach gminnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich

Założenia badawcze

1. **Inwestycje są głównym sprawcą rozwoju infrastruktury,**
2. **W dłuższym okresie o możliwościach inwestycyjnych samorządów gminnych przesądza ich potencjał własny,**
3. **Sukces i dynamiczny rozwój inwestycji nie jest udziałem wszystkich gmin. W Polsce zachodzi szybki proces polaryzacji na poziomie samorządów gminnych,**
4. **W warunkach lokalnych kryzys oraz wolniejsze tempo wzrostu wywierają niewielki wpływ na proces inwestycyjny w samorządach gminnych.**

Baza statystyczna

- Baza statystyczna – Bank Danych Regionalnych GUS
- Materiały statystyczne Ministerstwa Finansów
- Analizą objęto 2478 samorządów gminnych
- Obszary wiejskie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie)

Obszary wiejskie w Strategii Rozwoju Kraju (SRK) 2007-2015

Cel Strategii Rozwoju Kraju

Głównym celem SRK jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców

Priorytety Strategii Rozwoju Kraju

1. **Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,**
2. **Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,**
3. **Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,**
4. **Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,**
5. **Rozwój obszarów wiejskich,**
6. **Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.**

Działania w zakresie piątego i szóstego priorytetu

5.1. rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej,

5.2. wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych,

5.3.rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich,

5.4. wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi.

6.1. podniesienie konkurencyjności polskich regionów,

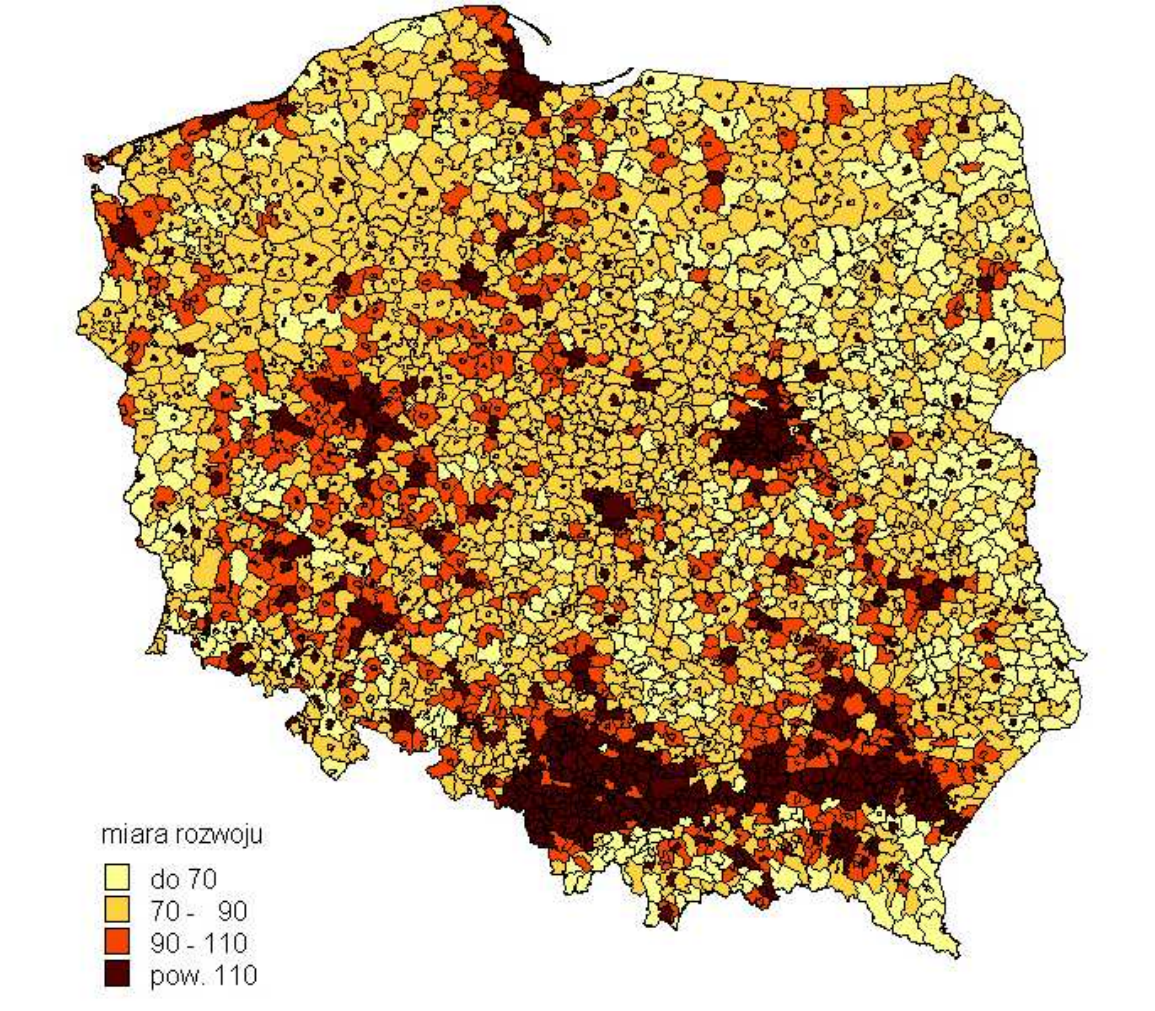
6.2. wyrównanie szans rozwojowych obszarów problemowych.

Poziom rozwoju infrastruktury w samorządach gminnych w 2010 roku

Wyszczególnienie	2010
Gminy miejsko-wiejskie	93,0
< 5	77,5
5 – 7,5	81,0
7,5 - 15	90,1
15 – 30	102,3
> 30	112,4
Gminy wiejskie	85,3
< 2,5	76,5
2,5 – 5	78,5
5 – 10	85,2
10 – 15	99,3
> 15	112,7
Gminy miejskie*	189,5
< 10	149,4
10 – 20	169,2
20 – 50	209,4
50 – 100	205,9
> 100	207,9
Polska	100,0

**gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

Poziom rozwoju infrastruktury w samorządach gminnych w 2010 roku



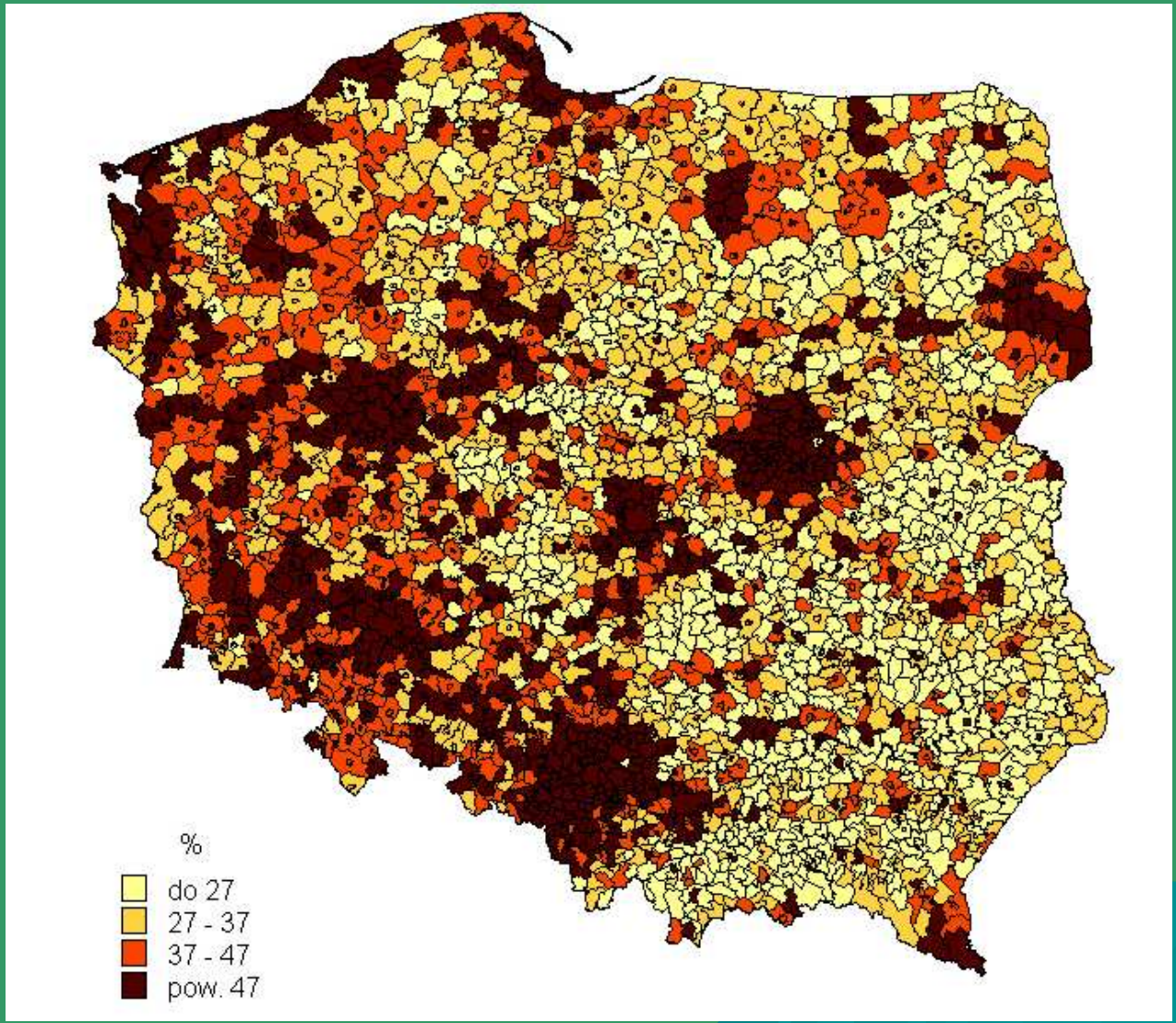
Źródła finansowania inwestycji w samorządach gminnych

- **własne środki finansowania inwestycji, tj. dochody ze źródeł oddanych w całości lub części do dyspozycji gminna podstawie regulacji prawnych. Są to dochody lokalne, dochody z majątku gminy oraz dochody z tytułu udziału gminy w podatkach dochodowych (PIT, CIT),**
- **dochody zasilające, tj. dochody uzupełniające, przyznawane gminom z budżetu państwa (dotacje i subwencje) oraz środki uzyskiwane ze źródeł zewnętrznych – bezzwrotne (środki zagraniczne),**
- **zwrotne źródła finansowania inwestycji (pożyczki, kredyty oraz obligacje),**
- **przychodów z prywatyzacji majątku samorządowego oraz nadwyżki budżetowej,**
- **nowe formy finansowania inwestycji w gminie jak: leasing, outsourcing i partnerstwo publiczno-prywatne.**

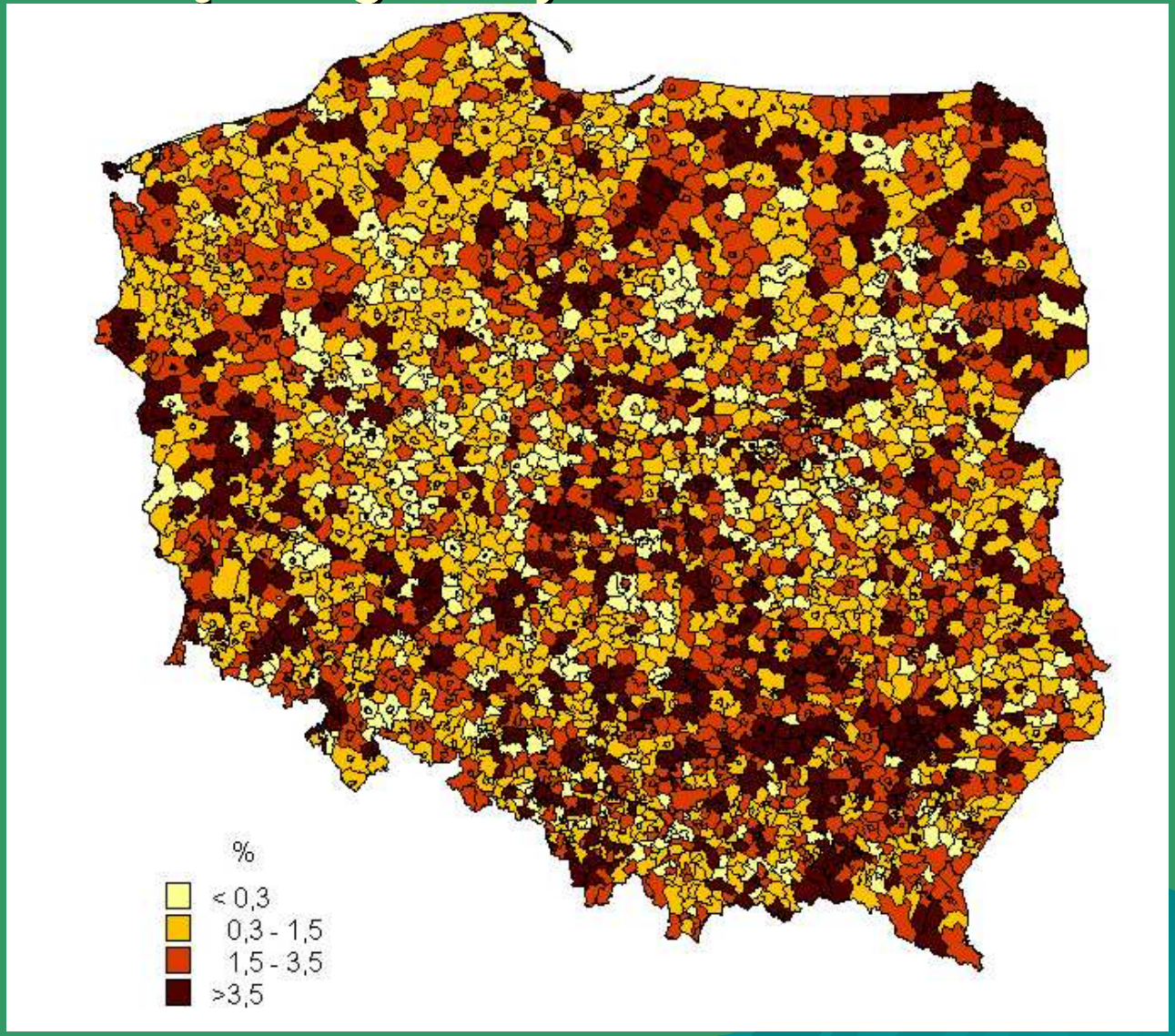
Struktura dochodów samorządów gminnych

Wyszczególnienie	2004			2006			2008			2010		
	gminy			gminy			gminy			gminy		
	m-w	w	m	m-w	w	m	m-w	w	m	m-w	w	m
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Własne	43,2	33,7	57,3	40,4	31,1	55,7	45,4	35,7	61,8	41,7	32,9	55,9
w tym podatek od osób fizycznych	*27,6*	*25,4*	*34,1*	*31,4*	*29,3*	*37,0*	*33,1*	*32,1*	*38,2*	*29,4*	*28,5*	*34,8*
lokalne	*70,8*	*73,7*	*63,4*	*66,9*	*69,9*	*60,5*	*65,1*	*67,0*	*59,1*	*69,3*	*70,8*	*63,0*
Dotacje	15,3	15,2	14,1	24,8	26,5	20,6	20,6	22	15,5	24,9	26	21,2
Subwencje ogółem	41,5	51,1	28,6	34,8	42,4	23,7	34,0	42,3	22,7	33,4	41,1	22,9
w tym: subwencje oświatowe	.	.	.	*76,3*	*69,0*	*89,5*	*74,5*	*67,1*	*89,8*	*72,9*	*66,1*	*89,2*

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem samorządów gmin w latach 2004-2010



Udział środków unijnych w dochodach ogółem samorządów gminnych w latach 2006-2009



Finansowe wskaźniki oceny możliwości inwestycyjnej gmin

- **wolna kwota do dochodów ogółem (potencjał inwestycyjny),**
- **nadwyżka operacyjna do dochodów ogółem,**
- **udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (samofinansowanie),**
- **udział dochodów własnych w dochodach ogółem,**
- **udział wydatków inwestycyjnych w dochodach własnych.**

Potencjał inwestycyjny samorządów gminnych

$$WIP = \frac{\sum_{t=1}^{n}(DB_t - WB_t)}{\sum_{t=1}^{n} DB_t} \times 100$$

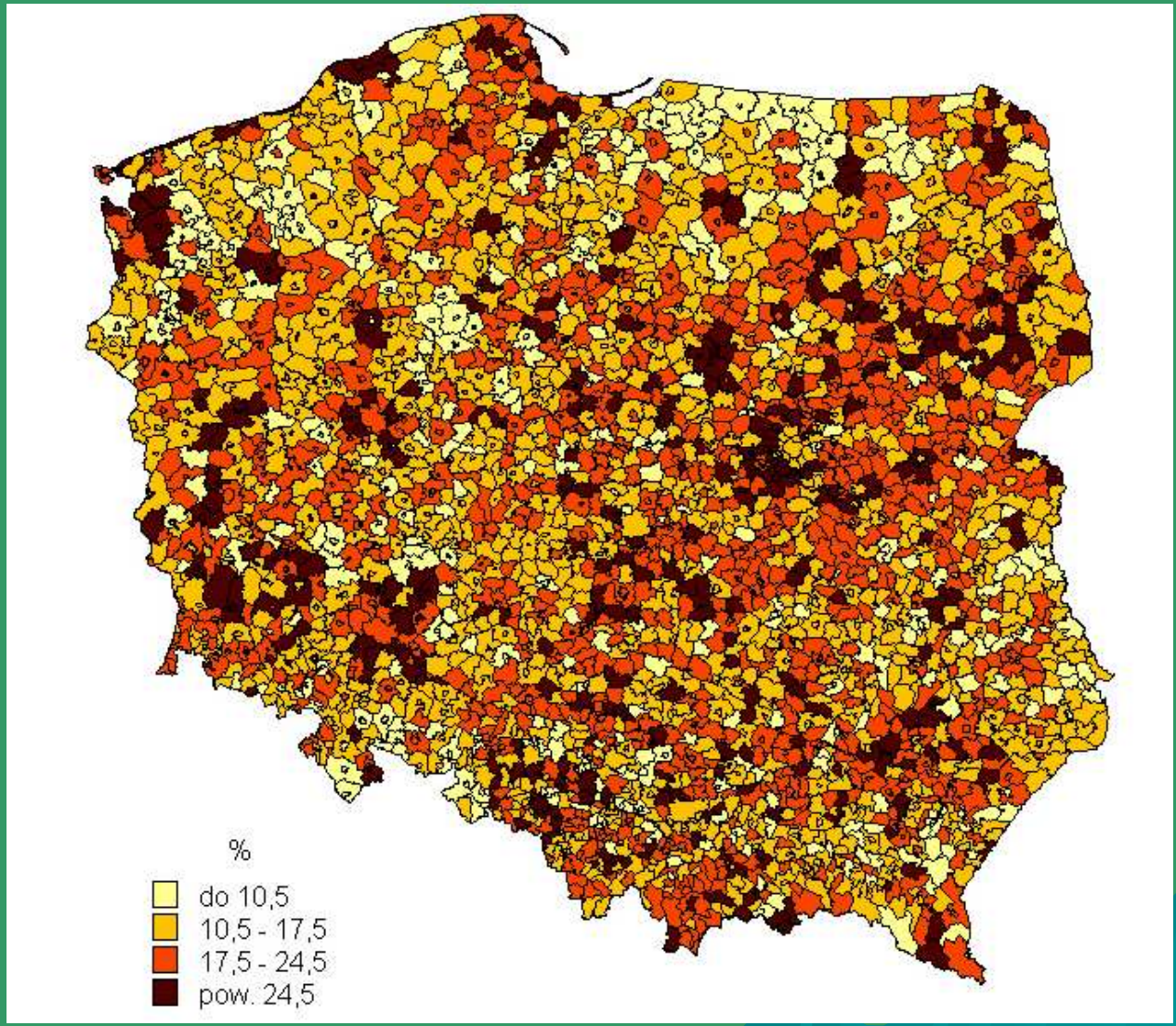
WIP – inwestycyjna zdolność do inwestycji,
DB_t – dochody budżetu ogółem w danym roku t,
WB_t – wydatki bieżące w danym roku t

Potencjał inwestycyjny samorządów gminnych (%)

Wyszczególnienie	Potencjał inwestycyjny							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010
Gminy miejsko-wiejskie	14,5	16,4	15,7	17,3	17,6	15,8	15,7	16,6
< 5	12,9	15,7	16,8	17,5	17,1	17,3	17,0	18,0
5 – 7,5	13,9	18,4	15,4	15,6	16,5	16,5	16,1	16,7
7,5 - 15	14,6	16,2	14,9	16,6	17,0	16,1	15,9	16,3
15 – 30	14,6	15,6	16,5	18,2	18,3	14,7	14,7	16,4
> 30	16,7	17,1	17,4	21,7	20,6	15,7	15,5	18,0
Gminy wiejskie	17,3	18,1	16,5	17,7	18,2	17,1	16,5	17,7
< 2,5	14,1	13,6	14,4	13,8	16,0	16,2	15,5	15,8
2,5 – 5	16,5	17,4	15,4	15,8	17,1	16,2	15,4	16,7
5 – 10	17,4	18,1	16,3	18,0	17,9	17,2	16,6	17,7
10 – 15	18,7	19,8	18,9	20,8	20,7	18,3	17,6	19,6
> 15	21,2	21,5	22,8	24,2	24,2	21,0	20,6	22,5
Gminy miejskie*	14,1	15,6	17,5	20,7	19,5	14,0	16,3	17,3
< 10	14,5	16,0	17,8	21,0	18,7	11,8	18,4	18,1
10 – 20	13,4	14,7	15,0	17,1	18,0	13,8	15,0	15,7
20 – 50	15,1	16,7	19,4	22,2	20,8	15,1	17,1	18,4
50 – 100	13,0	13,8	16,5	20,4	19,3	13,4	14,7	16,3
> 100	13,4	16,2	18,1	23,3	20,1	14,7	15,5	17,7
Polska	16,3	17,4	16,4	18,0	18,2	16,4	16,2	17,4

** gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

Potencjał inwestycyjny samorządów gminnych w latach 2004-2010



Stopień wykorzystania potencjalnych możliwości inwestycyjnych w samorządach gminnych

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Gminy miejsko-wiejskie	108,2	105,1	188,2	299,8
< 5	81,5	107,9	143,8	217,0
5 – 7,5	80,2	105,3	185,5	608,9
7,5 - 15	130,0	95,6	203,7	227,4
15 – 30	102,0	114,8	173,6	254,0
> 30	91,1	117,1	201,3	139,0
Gminy wiejskie	152,3	99,5	181,1	361,8
< 2,5	91,0	84,3	250,0	592,4
2,5 – 5	90,2	90,5	131,8	410,7
5 – 10	215,5	101,4	222,0	362,3
10 – 15	105,3	119,8	160,8	238,9
> 15	101,4	105,3	130,6	185,7
Gminy miejskie*	96,5	104,2	200,8	173,2
< 10	97,8	115,5	270,0	167,8
10 – 20	110,7	85,4	231,7	147,4
20 – 50	89,1	111,6	162,0	190,9
50 – 100	94,0	95,0	154,1	155,4
> 100	92,1	114,3	212,9	201,1
Polska	134,9	101,4	185,2	323,7

**gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

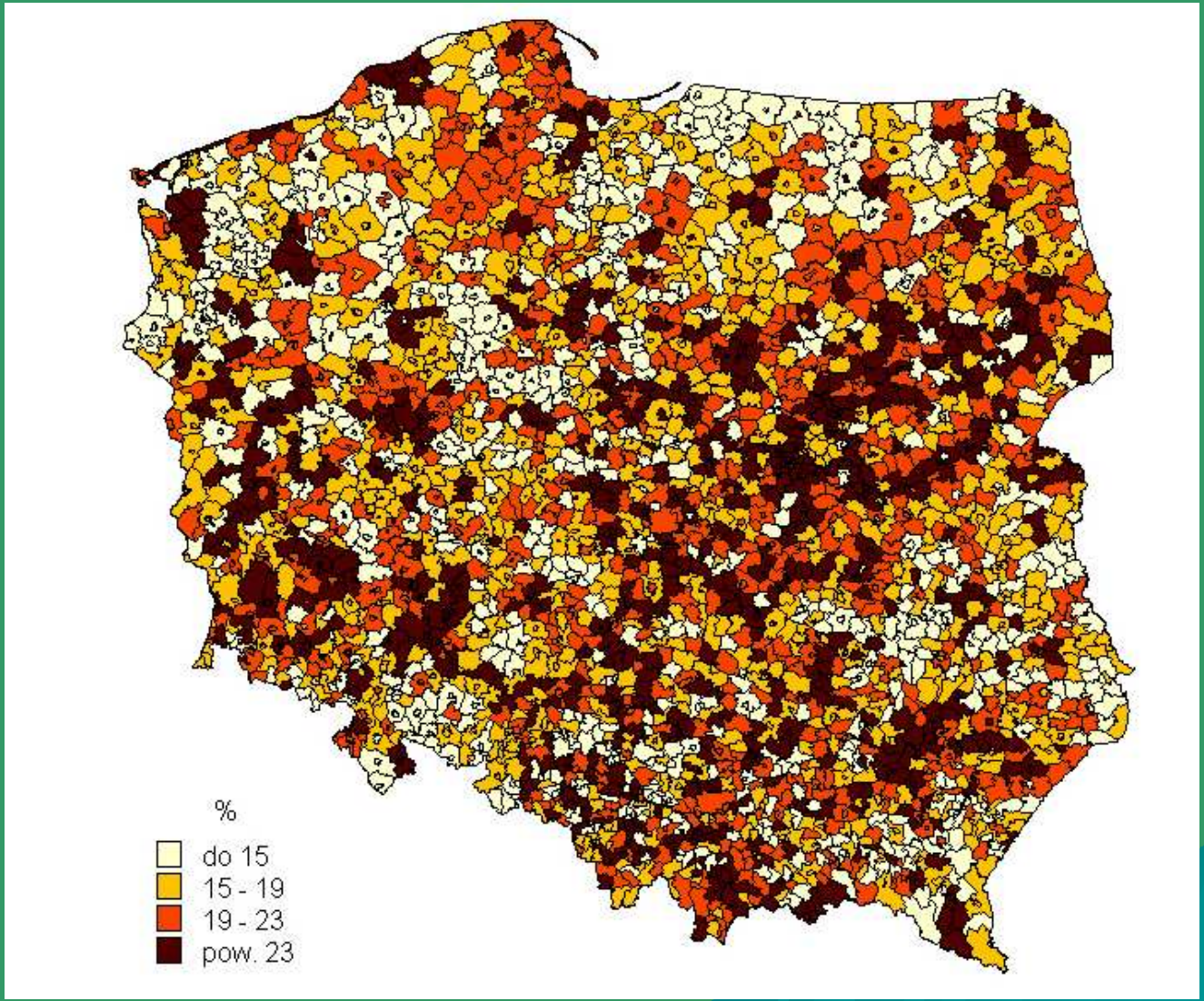
W 2007 r. około 36% badanych jednostek korzystało z przychodów w celu sfinansowania inwestycji, 2008 r.- 45%, 2009 r. – 74% i 2010 r.- 87%.

Poziom i struktura wydatków w samorządach gminnych

Wyszczególnienie	Wydatki na 1 mieszkańca						Udział wydatków inwestycyjnych w:					
	ogółem			inwestycyjne			dochodzie własnym			w wydatkach ogółem		
	2004	2007	2010	2004	2007	2010	2004	2007	2010	2004	2007	2010
Gminy miejsko-wiejskie												
< 5	1905	2414	3706	334	356	1025	46,8	36,6	75,2	15,9	13,8	24,1
5 – 7,5	1708	2339	3582	317	372	1030	61,9	46,7	97,6	17,5	14,6	26,4
7,5 - 15	1623	2184	3141	291	359	776	50,2	44,1	77,6	16,9	15,6	23,5
15 – 30	1552	2151	3019	247	381	705	34,3	36,5	58,1	15,1	16,8	22,5
> 30	1546	2154	2773	265	451	585	27,8	32,7	41,3	16,1	19,5	20,7
Gminy wiejskie												
< 2,5	1990	2348	3797	433	256	992	74,1	35,4	96,1	17,7	10,3	23,6
2,5 – 5	1765	2328	3535	363	388	943	72,8	52,6	112,4	18,7	14,4	24,9
5 – 10	1657	2211	3229	346	382	834	73,3	56,0	102,9	19,8	16,2	24,6
10 – 15	1607	2256	3134	327	503	821	59,3	54,6	81,1	19,3	20,0	25,3
> 15	1654	2363	3257	360	574	886	64,0	56,8	80,0	20,9	22,3	26,2
Gminy miejskie*												
< 10	1969	2740	3899	318	567	1107	34,0	33,3	64,2	14,6	16,7	25,8
10 – 20	1603	2164	2982	231	354	674	24,8	26,5	45,5	13,9	15,6	21,8
20 – 50	1610	2235	3078	246	449	739	25,5	32,1	44,7	14,7	19,2	22,8
50 – 100	1830	2594	3381	225	493	693	22,5	33,5	40,5	11,9	18,0	19,9
> 100	2334	3300	4255	319	709	932	22,4	35,0	40,8	13,0	20,7	21,4
Polska	1690	2279	3307	324	405	849	59,7	48,4	88,7	18,0	16,3	24,2

**gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

Wydatki inwestycyjne w ogólnych wydatkach gmin 2004-2010



Wskaźnik samofinansowania samorządów gminnych

$$W_s = \frac{N_o + D_m}{W_m}$$

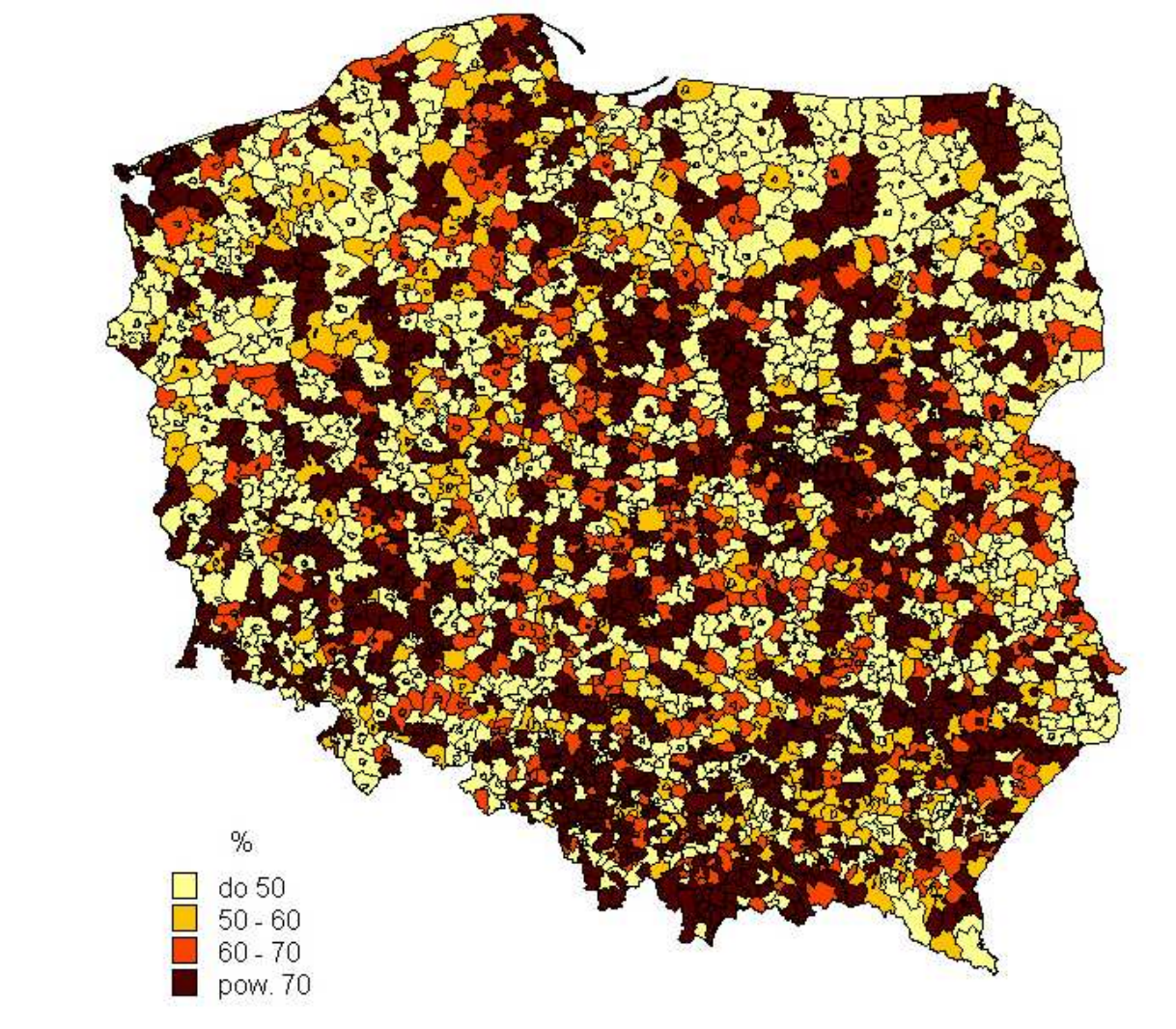
D_m – dochody majątkowe
N_o – nadwyżka operacyjna
W_m – wydatki majątkowe

Wskaźniki samofinansowania samorządów gminnych (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Gminy m-w				
średnia	**134,0**	**115,5**	**90,6**	**60,6**
Gminy wiejskie				
średnia	**152,6**	**127,3**	**109,3**	**63,4**
Gminy miejskie*				
średnia	**135,6**	**102,7**	**62,1**	**66,1**

** gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

Wskaźniki samofinansowania samorządów gminnych w 2010 roku



Środki zwrotne w finansowaniu inwestycji samorządów gminnych

Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem samorządów gminnych (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009
Gminy m-w			
średnia	19,5	18,7	23,9
min	0,0	0,0	0,0
max	64,0	62,1	78,5
Gminy wiejskie			
średnia	14,4	13,8	17,2
min	0,0	0,0	0,0
max	64,7	88,8	83,6
Gminy miejskie*			
średnia	21,2	21,2	27,9
min	1,2	2,1	1,8
max	52,2	50,6	59,2

**gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu*

Analiza efektywności wykorzystania potencjału inwestycyjnego samorządów gminnych w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej

Określenie grup infrastruktury

- grupa 1 (bardzo wysoka dynamika rozwoju infrastruktury) : $z_i \geq \bar{z} + \sigma_z$
- grupa 2 (wysoka dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} + \sigma_z > z_i \geq \bar{z}$
- grupa 3 (przeciętna dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} > z_i \geq \bar{z} - \sigma_z$
- grupa 4 (niska dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} - \sigma_z > z_i$

Określenie grup potencjału inwestycyjnego

- grupa A (bardzo wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $w_i \geq \bar{w} + \sigma_w$
- grupa B (wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $\bar{w} + \sigma_w > w_i \geq \bar{w}$
- grupa C (przeciętny wskaźnik potencjału inw.): $\bar{w} > w_i \geq \bar{w} - \sigma_w$
- grupa D (niski wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $\bar{w} - \sigma_w > w_i$

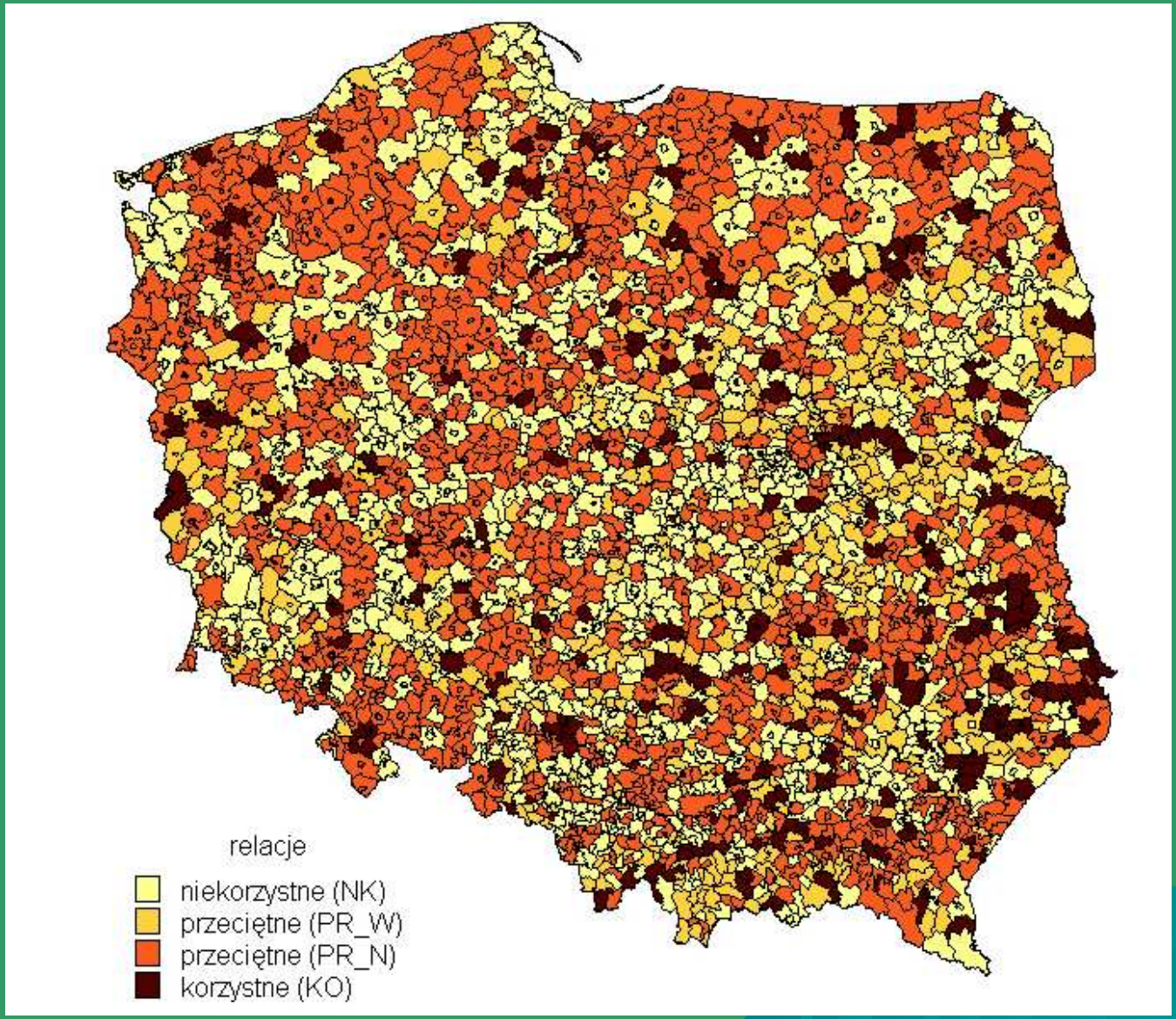
Macierz nakłady-efekty

	Dynamika wzrostu syntetycznego wskaźnika rozwoju infrastr. (z_i) – efekt				
Potencjał inwestycyjny (w_i) – nakład		**Grupa 1**	**Grupa 2**	**Grupa 3**	**Grupa 4**	**Razem**
	Grupa A	62	85	236	18	401
	Grupa B	101	163	598	7	869
	Grupa C	53	122	745	4	924
	Grupa D	6	30	247	1	284
	Razem	222	400	1826	30	2478

Rozkład liczbowy gmin

Gminy wg rodzaju i liczby mieszkańców (w tys.)	Grupa nakłady-efekty				
	Korzystne (KO)	**Niekorzystne (NK)**	**Przeciętne (PR_N)**	**Przeciętne (PR_W)**	Łącznie
<5		8	16	4	28
5 – 7,5	13	29	48	15	105
7,5 – 15	12	84	129	22	247
15 – 30	7	70	87	9	173
>30		19	19		38
miejsko-wiejskie	32	210	299	50	591
<2,5	3	8	14	4	29
2,5 – 5	66	142	226	113	547
5 – 10	85	249	264	169	767
10 – 15	11	67	54	45	177
>15	6	27	11	17	61
wiejskie	171	493	569	348	1581
<10	3	20	23	5	51
10 – 20	3	27	34	5	69
20 – 50	2	61	34	3	100
50 – 100		23	24		47
100 – 500		22	12		34
>500		3	2		5
miejskie	8	156	129	13	306
Polska	211	859	997	411	2478

Relacje przestrzenne



Uwarunkowania efektywności

Symbol cechy	Grupa nakłady-efekty i rodzaj gminy												
	KO			**NK**			**PR_N**			**PR_W**			Średnia
	m	m-w	w	m	m-w	w	m	m-w	w	m	m-w	w	
Syntetyczne wskaźniki rozwoju infrastruktury technicznej i potencjału inwestycyjnego gmin													
WRIT2010	141	88	79	194	98	89	191	91	83	159	88	87	100
WPI2004-10	13,4	13,7	12,8	21,7	22,3	22,6	11,9	12,1	12,2	24,8	22,3	22,8	17,5
DWRIT04-10	133	132	130	102	103	103	102	103	104	137	137	138	111
Wybrane charakterystyki demograficzne gmin													
LUD2010	13438	10582	6368	66441	15821	7285	63632	14702	6174	15726	10180	7188	15394
DLUD04-10	100,2	99,7	99,2	99,5	100,6	101,9	98,9	99,6	99,9	101,7	99,2	100,5	100,3
Wybrane charakterystyki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin													
WRG2010	150	126	102	153	124	100	138	104	81	148	101	84	100
RAD2010	20	17	28	10	14	26	11	15	29	17	18	26	22
RADW2010	75,5	82,3	83,3	74,1	80,0	81,2	75,1	79,6	82,3	77,5	80,2	81,5	80,5
Wybrane charakterystyki finansowe gmin													
DWM2004	360	301	257	441	445	414	356	333	284	459	350	301	346
DDWM04-10	145	147	144	144	163	156	141	145	144	160	147	157	150
UEM2009	22,8	83,3	52,0	127,1	94,5	99,1	60,1	50,6	43,9	156,6	144,2	86,4	75,7
UED2009	0,9	3,1	2,0	4,2	3,2	3,1	2,2	2,0	1,7	4,7	4,5	3,0	2,6
WI/M04-10	379	414	365	665	600	650	368	354	353	738	608	601	497
SAMF2010	46,5	51,4	60	75,4	71	70	55,3	52,3	51,3	73	74	73,5	63

Podsumowanie i wnioski

- **Przeprowadzona analiza możliwości finansowania inwestycji w samorządach gminnych w latach 2004-2010 wskazuje na:**
- **Zróżnicowane możliwości finansowania inwestycji, wynikające głównie z dostępnych dochodów publicznych, szczególności dochodów własnych,**
- **Oparcie dochodów głównie na dochodach własnych (PIT, CIT), spowodowało pogłębienie się dysproporcji między samorządami gminnymi w zakresie dochodów własnych,**
- **Utrzymujący się poziom potencjału inwestycyjnego, wynika w głównej mierze ze zdolności wypracowania nadwyżek wolnych środków i budowania tym samym trwałego potencjału inwestycyjnego. Na obszarach wiejskich potencjał ten jest umacniany wyższym pokryciem wydatków inwestycyjnych przez dochody własne,**
- **Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, szczególnie na obszarach miejskich. Około 40% wydatków tych pokrywają dochody bieżące,**
- **Zmniejszające się budżetowe możliwości finansowania inwestycji (wskaźnik samofinansowania) powodują szybki wzrost zadłużenia (ale można je uznać za zadłużenie bezpieczne),**
- **Bardziej efektywne wykorzystanie własnego potencjału inwestycyjnego w zakresie rozwoju infrastruktury miały samorządy wiejskie niż miejskie.**

Ogólnie można stwierdzić, że wyłania się dość optymistyczny obraz rozwoju infrastruktury w samorządach gminnych w kontekście SRK.

- **Wyraźnie przy tym widoczna jest duża oporność samorządów na negatywne tendencje w sytuacji makroekonomicznej i zachowania dużego i wręcz niezmienionego tempa w zakresie realizowanych inwestycji.**
- **Natomiast niepokojącym zjawiskiem jest to, że procesy te nie przebiegają równomiernie w przestrzeni, ale jego czynniki mają tendencję do koncentrowania się wybranych biegunach wzrostu. Tymi biegunami są obszary miejskie i silniejsze jednostki wiejskie.**

W związku z tym nasuwają się pewne wnioski:

- **konieczna jest wymuszona aktywna rola sektora publicznego poprzez użycie odpowiednich instrumentów, aby zapewnić spójność terytorialną. Sektor publiczny może poprzez działania wspierane ze środków UE pełnić funkcję dystrybucyjną, a kierując środki publiczne w odpowiednie miejsca, dbać o spójność terytorialną. Dałoby to szansę bardziej równomiernego rozłożenia wydatków rozwojowych,**
- **zmianę w procesach gospodarowania środkami finansowymi - stosowanie instrumentów służących podniesieniu efektywności i skuteczności podejmowanych decyzji. Takimi instrumentami są: wieloletnie plany inwestycyjne czy też budżet zadaniowy.**

Dziękujemy za uwagę