

Benedykt Opałka

PLANOWANIE I ZASADY FINANSOWANIA INWESTYCJI PUBLICZNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE W LATACH 2008–2013

Wprowadzenie

Istotną rolą samorządu terytorialnego na poziomie gmin, obok zapewnienia dostępności szeroko rozumianego zakresu usług o charakterze użyteczności publicznej, jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. W obszarze gospodarki lokalnej należy zatem zauważyć powiązania nakładów oraz efektów rzeczowych inwestycji realizowanych na poziomie lokalnym. W powyższym rozumieniu inwestycje odnoszą się zarówno do aktywności w sektorze prywatnym, jak i alokacji zasobów sektora finansów publicznych. Pojawia się więc pewien łączny efekt, wynikający z procesu inwestowania środków pochodzących z sektora przedsiębiorstw funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej oraz środków generowanych w warunkach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Wydatki na inwestycje w sektorze publicznym oraz efekty takich inwestycji mają w znacznym stopniu charakter podstawowy, jak ma to miejsce w przypadku składników infrastruktury komunalnej, objętych katalogiem zadań własnych samorządu gminnego. Jednocześnie jednak uzyskiwane efekty inwestycji o charakterze infrastrukturalnym stanowią element wsparcia, oddziaływający na zakres i tempo zmian aktywności społecznej i gospodarczej.

Podjęty w artykule temat stanowi wprowadzenie do szerszego wątku badawczego dotyczącego efektów realizowanych inwestycji w kontekście powiązań aktywności sektora prywatnego i sektora publicznego w gospodarce lokalnej. Celem przeprowadzonej analizy było zatem odniesienie się do uwarunkowań działalności inwestycyjnej tylko sektora publicznego i określenie głównych czynników administracyjno-prawnych i ekonomicznych, które wpływały na wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania inwestycji oraz zakres wydatków publicznych na cele inwestycyjne podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Zakres podjętego badania ograniczony został na tym etapie do identyfikacji i oceny procesów regulowania ogólnych rozmiarów inwestycji, realizowanych w ramach gospodarki finansowej

na poziomie gmin, jako podmiotów w największym stopniu odpowiedzialnych i zaangażowanych w procesy rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej.

1. Zarys uwarunkowań polityki inwestycyjnej samorządu terytorialnego

Obserwując aktualne trendy prowadzenia polityki inwestycyjnej na poziomie regionalnym oraz na poziomie lokalnym, jako istotne należy uznać zagadnienia zarządzania zintegrowanego, ukierunkowanego na wypracowanie płaszczyzny wspólnego określania celów, kierunków i obszarów współpracy różnorodnych podmiotów funkcjonujących na terenie województwa, a szczególnie jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich trzech poziomach. Wyznacznikiem celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego są w ogólnym ujęciu oczekiwania i potrzeby społeczne powiązane z uwarunkowaniami wynikającymi ze specyfiki regionu. Stąd też warto podkreślić potrzebę i potencjalne korzyści powiązania polityki inwestycyjnej gmin z działaniami planistycznymi samorządu terytorialnego na poziomie województwa, realizującego funkcje koordynatora działań rozwojowych na obszarze danego regionu. Ważnym elementem budowania celów ww. polityki jest pozyskiwanie wiedzy na temat możliwości oraz kierunków współpracy funkcjonalnej, jak również wdrażanie instrumentów służących nawiązaniu tej współpracy.

Główną ideą procesu planowania strategicznego na poziomie samorządu terytorialnego jest możliwość badania wzajemnych związków występujących wewnątrz jednostek osadniczych czy jednostek podziału administracyjnego oraz łączne ujmowanie wszystkich problemów lokalnych o charakterze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowo-ekologicznym. Zintegrowane podejście do spraw rozwoju lokalnego prowadzi do rozwiązywania przyszłych problemów rozwojowych w ich wzajemnych związkach, opierając się na lokalnych możliwościach i z uwzględnieniem występujących ograniczeń. Jednym z kluczowych czynników prowadzenia polityki inwestycyjnej i oceny jej skuteczności jest poziom dostępności i jakość usług o charakterze publicznym. Rozwój infrastruktury, mający miejsce dzięki podejmowaniu określonych inwestycji komunalnych w gminie, powinien prowadzić do kompleksowej poprawy warunków gospodarowania przejawiających się, z jednej strony, pozytywnymi zmianami warunków bytowych mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, z drugiej zaś tworzeniem możliwości podnoszenia konkurencyjności lokalnej gospodarki. Co więcej, mechanizmy gospodarcze w powiązaniu z systemem finansowania jednostek samorządu terytorialnego przyczyniają się do generowania

korzyści dla budżetów samorządowych, wynikających z dynamicznego rozwoju sektora prywatnego na obszarze danej jednostki terytorialnej.

Zgodnie z zasadami ustroju samorządu terytorialnego w Polsce poszczególne typy jednostek mają jednoznacznie określone strumienie pieniężne, które mogą stanowić dochody i przychody budżetu. Jednostkom samorządu terytorialnego zagwarantowano możliwość gromadzenia dochodów własnych oraz otrzymywania subwencji ogólnych i dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa. Zasada gromadzenia własnych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego wprowadzona została zgodnie z art. 167 oraz 168 Konstytucji RP, w których jednostkom samorządu terytorialnego nadano uprawnienia do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Szczegółowe ustalenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego sformułowane zostały w ustawach oraz w aktach normatywnych niższego rzędu¹. W kategorii dochodów własnych zawarty jest mechanizm określający zależność strumieni dochodów bezpośrednio od sytuacji społeczno-gospodarczej, a więc kondycji finansowej przedsiębiorstw oraz dochodów osobistych ludności, poprzez udział budżetów samorządowych w dochodach z tytułu wpływów z podatków PIT i CIT.

2. Źródła finansowania inwestycji gmin

2.1. Środki stanowiące dochody budżetów gmin

Środki budżetowe, które mogą być skierowane na finansowanie inwestycji, odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. W warunkach gospodarki budżetowej sektora finansów publicznych kapitał inwestycyjny wydzielany jest w ramach planu finansowego jednostek opierających swoją działalność na formule budżetowej. Mechanizm ten polega na odpowiednim ustaleniu podziału ogółu środków budżetowych w ramach gromadzonych dochodów na część inwestycyjną oraz część związaną z finansowaniem wydatków bieżących. Choć sprawy finansowania rozwoju, a zatem inwestycji zajmują bardzo ważne miejsce w stymulowaniu rozwoju, należy jednak pamiętać, że ich finansowanie jest ściśle powiązane z niezbędnym poziomem wydatków bieżących w ramach planowanych czy też posiadanych środków budżetowych. W ramach gospodarki budżetowej zakres finansowania inwestycji uzależniony

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

jest od poziomu wydatków bieżących oraz rzeczywistego wolumenu dochodów budżetowych. Zestawienie tych dwóch strumieni pieniężnych pozwala na oszacowanie wolumenu możliwych do sfinansowania inwestycji. Powyższą prawidłowość mogą korygować środki o charakterze zewnętrznym, zarówno zwrotne, jak i bezzwrotne, jednak głównym i podstawowym źródłem finansowania pozostaje budżet.

Z tego powodu, poszukując środków na finansowanie inwestycji, należy precyzyjnie i wnikliwie poddać badaniu dochodową stronę budżetu jako najbardziej stabilny instrument finansowania zarówno zadań bieżących, jak i zadań o charakterze rozwojowym. Dochody budżetowe kształtowane są na podstawie rozwiązań i algorytmów obliczania należnych kwot ujętych w formie zapisów ustawowych, co oznacza, że swoboda kształtowania dochodów została znacznie ograniczona. Badanie struktury źródeł zasilania finansowego dostarcza informacji niezbędnych do oceny samodzielności i stabilności finansowej samorządu terytorialnego, kształtującej z kolei zdolność do sprawnego dostarczania usług publicznych i perspektywicznego zarządzania zasobami danej jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności na poziomie gmin zmiany wielkości dochodów jednostek samorządu terytorialnego mają bezpośredni wpływ na zakres oraz tempo procesów rozwojowych w skali lokalnej. Stąd też polityka inwestycyjna wymaga zgromadzenia i aktualizowania informacji pochodzących z badań dotyczących systemowego kształtowania źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz realnych strumieni zasilania budżetów samorządowych. Dotyczy to szczególnie relacji dochodów własnych oraz dochodów zewnętrznych, do których zaliczane są w tym przypadku transfery z budżetu państwa i inne dotacje z funduszy publicznych. Wysoki poziom dochodów własnych, w sytuacji utrzymującej się ich stabilności, należy zaliczyć do grupy głównych wyznaczników samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Jednocześnie dochody o charakterze transferów, mimo ich wpływu na ograniczenie samodzielności finansowej, pełnią funkcję wsparcia urzeczywistniania określonych celów polityki rozwoju koordynowanej na poziomie administracji rządowej.

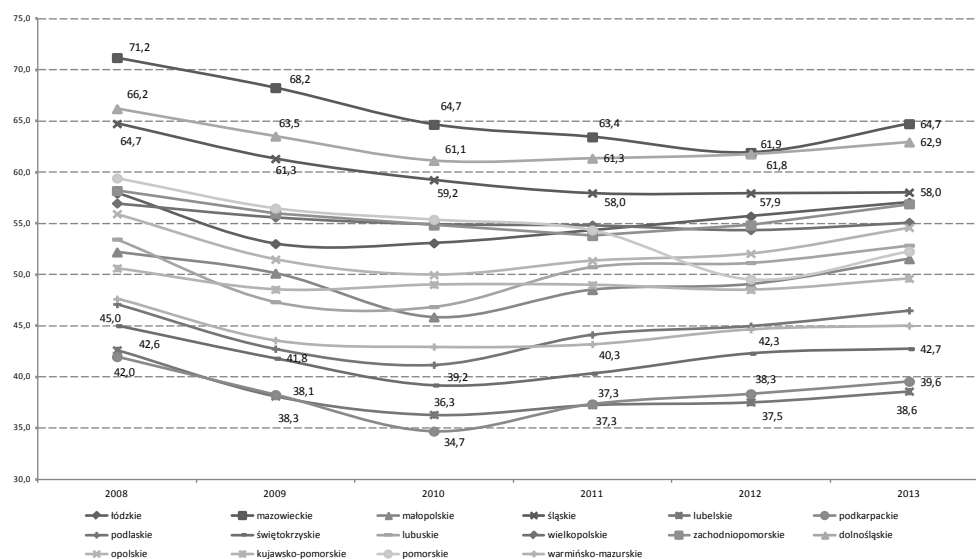
Analizy dochodów ogółem budżetów gmin w układzie regionalnym prowadzone od 2004 r. wskazywały na prawie dwukrotny wzrost poziomu ww. dochodów, przy jednoczesnym narastającym rozwarstwieniu ich poziomu. Podobne zjawiska zaobserwowano również w kategorii dochodów własnych. Ocena rozwarstwienia wskazywała wyraźnie na negatywne konsekwencje występujących nierównomierności w zakresie możliwego do zrealizowania rzeczowego wolumenu inwestycji w poszczególnych regionach².

² B. Opalka, *Dochody budżetowe gmin w Polsce w latach 2004–2011 w układzie przestrzennym*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, red. Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus, „Studia KPZK PAN” t. CLII, 2013, s. 264.

Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	66,2	63,5	61,1	61,3	61,8	62,9
Kujawsko-pomorskie	50,6	48,5	49,0	49,0	48,5	49,6
Lubelskie	42,6	38,1	36,3	37,3	37,5	38,6
Lubuskie	53,4	47,3	46,9	50,7	51,2	52,9
Łódzkie	57,9	53,0	53,1	54,3	55,7	57,0
Małopolskie	52,2	50,1	45,8	48,5	49,1	51,5
Mazowieckie	71,2	68,2	64,7	63,4	61,9	64,7
Opolskie	55,9	51,5	50,0	51,3	52,0	54,6
Podkarpackie	42,0	38,3	34,7	37,3	38,3	39,6
Podlaskie	47,1	42,7	41,2	44,1	45,0	46,5
Pomorskie	59,4	56,5	55,4	54,3	49,5	52,3
Śląskie	64,7	61,3	59,2	58,0	57,9	58,0
Świętokrzyskie	45,0	41,8	39,2	40,3	42,3	42,7
Warmińsko-mazurskie	47,6	43,6	42,9	43,2	44,6	45,0
Wielkopolskie	57,0	55,6	54,9	54,8	54,4	55,1
Zachodniopomorskie	58,2	56,0	54,8	53,8	54,8	56,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Rysunek 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Na podstawie oceny udziału w strukturze dochodów budżetowych ogółem w gminach można stwierdzić, że dochody własne stanowią najważniejszy strumień zasilający budżety gminne. Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 1 i na rysunku 1, pomiędzy gminami zagregowanymi w układzie wojewódzkim w Polsce występowały dość znaczące różnice w udziale dochodów własnych w dochodach ogółem.

Zdecydowanie najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w roku 2008 odnotowano w województwie mazowieckim i stan taki utrzymał się do roku 2011. W roku 2008 najgorsza sytuacja pod tym względem miała miejsce w województwach podkarpackim oraz lubelskim, kiedy odnotowano odpowiednio 42,0% oraz 42,6% udziału. W 2011 r. dysproporcje te, choć już nieco mniejsze, jednak utrzymały się na zbliżonym poziomie. Po okresie systematycznego obniżania się omawianego udziału we wszystkich regionach w latach 2012–2013 udział omawianych wydatków gmin uległ zwiększeniu. Rok 2012 był zatem punktem odwrócenia tej tendencji spadkowej na obszarze większości województw, a jedynie w trzech regionach: mazowieckim, pomorskim oraz śląskim wzrost wartości wskaźnika odnotowano dopiero w 2013 r.

Zdecydowanie najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w roku 2008 odnotowano w województwie mazowieckim i stan taki utrzymał się do roku 2011. W roku 2008 najgorsza sytuacja pod tym względem miała miejsce w województwach podkarpackim oraz lubelskim, kiedy odnotowano odpowiednio 42,0% oraz 42,6% udziału. W 2011 r. dysproporcje te, choć już nieco mniejsze, jednak utrzymały się na zbliżonym poziomie. Po okresie systematycznego obniżania się omawianego udziału we wszystkich regionach w latach 2012–2013 udział omawianych wydatków gmin uległ zwiększeniu. Rok 2012 był zatem punktem odwrócenia tej tendencji spadkowej na obszarze większości województw, a jedynie w trzech regionach: mazowieckim, pomorskim oraz śląskim wzrost wartości wskaźnika odnotowano dopiero w 2013 r.

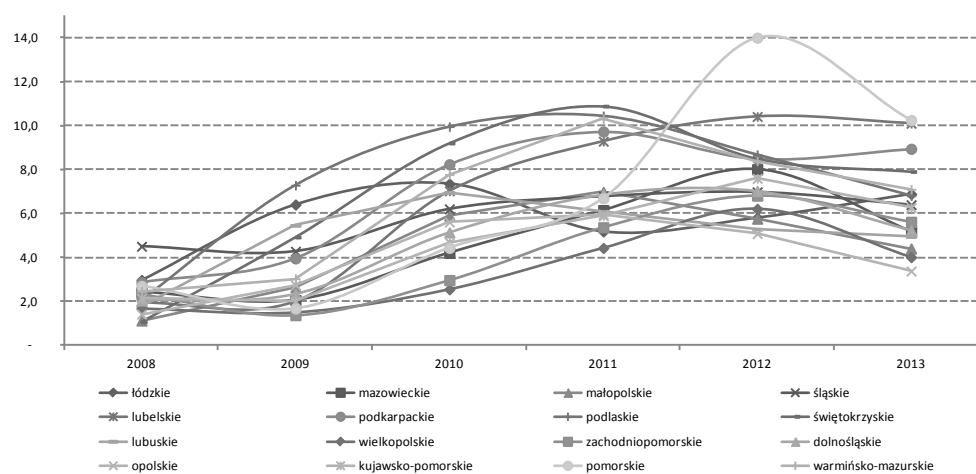
2.2. Środki pochodzące z funduszy unijnych w budżetach gmin

Środki przekazywane w formie wsparcia ze strony budżetu Unii Europejskiej oceniane są jako rozszerzenie dotychczas istniejących źródeł dochodów, w szczególności zwiększające możliwości finansowania zadań samorządu terytorialnego ponad poziom środków własnych. Wystąpiła zatem sytuacja pojawienia się pewnego wolumenu środków pieniężnych w gospodarce budżetowej samorządu terytorialnego i w konsekwencji zwiększenia zakresu finansowania nowych projektów inwestycyjnych. Istotną dodatkową cechą środków unijnych był bezzwrotny oraz w znacznej mierze bezkosztowy charakter udzielanego wsparcia. Analiza wolumenu

wykorzystanych środków budżetu UE w okresie 2008–2013 pozwala pośrednio ocenić ogólną skalę przedsięwzięć w skali lokalnej i regionalnej, których realizacja wykraczała poza ramy środków gromadzonych z tytułu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Graficzną ilustrację zmian roli środków unijnych jako źródła finansowania celów polityki inwestycyjnej zaprezentowałem na rysunku 2, przy wykorzystaniu wskaźnika udziału środków z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w wydatkach ogółem budżetów gmin w układzie województw. W badanym okresie zauważalna była tendencja wzrostowa, mimo występowania dość znacznych różnicowań wielkości powyższego wskaźnika, zarówno w ujęciu poszczególnych lat, jak i badanych grup gmin. W okresie 2011–2013 wartości badanego wskaźnika na większości obszarów województw utrzymywały się w przedziale między 4% a 10%.

Rysunek 2. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w wydatkach ogółem budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Na potrzeby analizy zostało przyjęte założenie, że wskazane powyżej środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych przeznaczone są głównie na cele inwestycyjne, co pozwala zastosować do oceny wskaźnik udziału ww. środków unijnych w wydatkach majątkowych gmin. Na podstawie przeprowadzonych obliczeń zaprezentowanych w tabeli 2 oraz zilustrowanych na rysunku 3 można wskazać na bardzo znaczący wpływ środków unijnych na zakres realizowanych

wydatków majątkowych oraz wysokie tempo wzrostu badanego udziału. W roku 2012 we wszystkich badanych grupach gmin wartość wskaźnika przekroczyła 30%, natomiast najwyższe wartości odnotowane na obszarze województw pomorskiego i lubelskiego sięgały poziomu około 50%. Można zatem wnioskować, że aktywność władz samorządowych gmin w zakresie aplikowania o wsparcie ze strony budżetu Unii Europejskiej na lokalne przedsięwzięcia inwestycyjne stanowiła jeden z ważniejszych obszarów polityki inwestycyjnej w całym badanym okresie.

Tabela 2. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w wydatkach majątkowych budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w %)

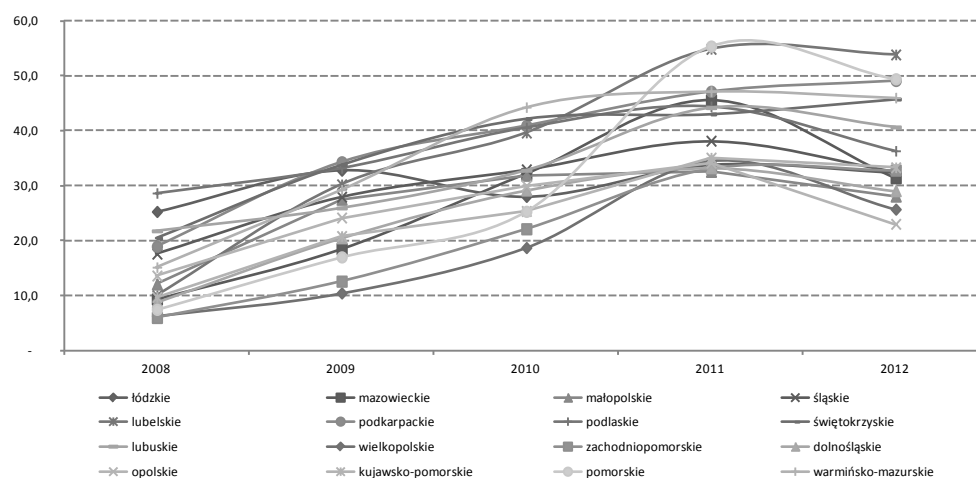
Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	7,9	8,7	20,4	29,1	33,2	29,0
Kujawsko-pomorskie	10,2	9,7	20,8	25,3	35,0	33,3
Lubelskie	10,8	10,0	30,2	39,6	54,8	53,8
Lubuskie	10,4	21,7	25,9	32,7	44,1	40,6
Łódzkie	12,9	25,2	32,7	28,0	33,7	32,3
Małopolskie	5,7	12,0	27,5	31,8	32,5	28,0
Mazowieckie	10,6	9,3	18,4	32,1	45,5	31,4
Opolskie	7,8	13,6	24,1	29,9	34,1	23,0
Podkarpackie	16,0	18,9	34,3	40,9	47,1	49,1
Podlaskie	10,9	28,6	33,2	40,5	44,4	36,3
Pomorskie	11,1	7,4	17,0	25,2	55,3	49,4
Śląskie	20,4	17,5	27,9	32,9	38,1	32,5
Świętokrzyskie	6,3	20,4	33,7	42,1	43,0	45,7
Warmińsko-mazurskie	14,5	15,1	29,2	44,2	47,1	46,0
Wielkopolskie	7,2	6,3	10,4	18,7	34,4	25,7
Zachodniopomorskie	10,8	5,9	12,5	22,1	33,1	32,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami kierunki inwestycji podejmowanych przez samorząd terytorialny gmin i powiatów w znacznym stopniu wykazują powiązania z priorytetami rozwojowymi przyjmowanymi przez władze samorządowe województwa i wyznaczających strategiczne kierunki rozwoju dla regionu. Zwiększenie roli samorządu wojewódzkiego w realizacji polityki spójności spowodowało, że na poziomie regionu formułowane są odrębne priorytety w poszczególnych regionach, specyficzne programy rozwojowe lub wydzielone części takich programów oraz zapewnione zasoby środków pieniężnych przeznaczonych na ich realizację. Spójna polityka inwestycyjna na poziomie lokalnym i wojewódzkim jest tym bardziej potrzebna, im

większy odnotowuje się poziom zróżnicowania pod względem stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych oraz warunków do rozwoju gospodarczego w poszczególnych gminach na obszarze określonego województwa.

Rysunek 3. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w wydatkach majątkowych budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

2.3. Środki zewnętrzne o charakterze zwrotnym

Obok scharakteryzowanych powyżej źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego kolejnym istotnym źródłem kapitału inwestycyjnego są środki o charakterze zwrotnym. Z punktu widzenia instytucji finansowych jednostki samorządu terytorialnego oceniane są jako podmioty o wysokiej wiarygodności pod względem wypłacalności, a więc wysokim poziomem bezpieczeństwa. Wynika to m.in. z obowiązku zachowania jawności prowadzonej gospodarki finansowej, co w konsekwencji określa niski poziom ryzyka inwestycyjnego w zakresie udzielania kredytów i pożyczek³. Jako kryterium oceny bezpieczeństwa wykorzystywania ww. form finansowania projektów inwestycyjnych należy jednak poddać analizie faktyczną zdolność jednostek samorządu terytorialnego do obsługi zadłużenia⁴. Finansowanie zadań

³ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 48.

⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 149.

z wykorzystaniem takich źródeł wiąże się z koniecznością zaplanowania i oceny poziomu dodatkowych kosztów związanych z pozyskaniem środków zewnętrznych, a także z obsługą w postaci spłaty należnych odsetek od zobowiązań. Niewątpliwą korzyścią z wykorzystania zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania jest możliwość szybszego osiągnięcia rezultatów planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, choć pojawiają się tu nieco wyższe koszty, które muszą zostać sfinansowane z budżetów okresów przyszłych.

Obserwowany w Polsce wysoki poziom deficytu sektora finansów publicznych stanowił jedną z przesłanek stopniowego wprowadzania dodatkowych ograniczeń poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego uznawanego za bezpieczny. Oceny formułowane przez Ministerstwo Finansów podkreślały obserwowane od roku 2010 różnicowania pod względem poziomu zadłużenia oraz poziomu obciążenia budżetów poszczególnych jednostek z tytułu obsługi zaciągniętego długu, które wskazywały na wzrost poziomu ryzyka nadmiernego obciążenia budżetów w coraz większej liczbie jednostek samorządowych⁵. Pewien zwrot w kryteriach oceny bezpieczeństwa zadłużenia nastąpił poprzez wprowadzenie na mocy art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nowego ograniczenia, które obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. w formie tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów (IWZ). Główny nacisk w powyższych rozwiązaniach położony został na aktualne, a także historyczne uwarunkowania budżetu każdej jednostki samorządu terytorialnego decydujące o zdolności obsługi do zadłużenia (odsetek i rat kapitałowych) w oparciu o relację dochodów operacyjnych i wydatków operacyjnych w ramach budżetu danej jednostki. Z drugiej strony dotychczasowe obserwacje oraz dostępne projekcje sytuacji budżetowej samorządu terytorialnego wskazują, że restrykcyjne limity zadłużenia dla wielu jednostek mogą stanowić istotną barierę rozwojową poprzez ograniczenie możliwości podejmowania intensywnej polityki inwestycyjnej przy wykorzystaniu źródeł zewnętrznych oraz wydłużenie fazy realizacji inwestycji⁶.

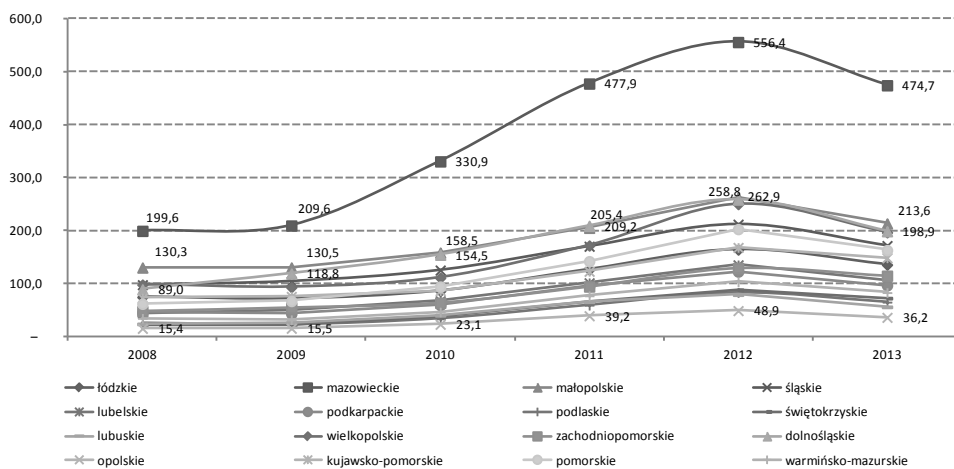
Na podstawie informacji zawartych na rysunku 4 można stwierdzić wyraźny wzrost wielkości obciążenia budżetów gminnych wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia. W układzie województw szczególnie wysokie tempo wzrostu skumulowanych wydatków, prowadzące do ich najwyższego poziomu w badanej grupie, odnotowano na obszarze województwa mazowieckiego, gdzie łączne wydatki budżetów gminnych w badanej kategorii osiągnęły poziom 556,4 mln zł w 2012 r.

⁵ *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego za III kwartały 2010 r.*, http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/stan_zobowiazan/2010/zadluzenie_jst_iii_kw2010.pdf

⁶ *MF ogranicza zadłużenie, samorzady miast protestują*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mf-ogranicza-zadluzenie--samorzady-miast-protestuja,13895,1>, dostęp 14.06.2011.

Stanowiło to ponad dwukrotny poziom wydatków poniesionych w tej samej kategorii na obszarach województw małopolskiego i dolnośląskiego, zajmujących kolejne pozycje w badanym roku. Zarówno szczególnie wysoki poziom wydatków związanych z obsługą długu w powyższych trzech województwach, jak i ogólna ocena znacznie niższego poziomu ww. wydatków obserwowanego na obszarze pozostałych województw wskazują na wyraźne narastanie problemu zadłużenia gmin w badanym okresie. Zagadnienie wymaga jednak wyjścia poza zakres danych syntetycznych i podjęcia oceny indywidualnych uwarunkowań poszczególnych gmin. Wstępne wnioski, uwzględniające niekorzystne trendy gospodarcze obserwowane także w Polsce, wskazują na powiązania pomiędzy zmniejszającą się zdolnością gmin do dalszego zwiększania poziomu zadłużenia i w konsekwencji obciążen wynikających z jego obsługi a zakresem podejmowanych wydatków inwestycyjnych.

Rysunek 4. Wydatki na obsługę długu (obsługa długu publicznego bez wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń) budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Badając zakres możliwości gospodarki budżetowej gmin względem wykorzystania źródeł o charakterze zwrotnym na realizację zadań inwestycyjnych, należy wskazać, że dla jednostek prowadzących aktywną politykę inwestycyjną limity zadłużenia obowiązujące do końca 2013 r. niosły ze sobą konsekwencje w postaci ograniczenia zdolności do zagospodarowania środków z funduszy UE, dla których niezbędne było zapewnienie wkładu własnego, pozyskiwanego przy wykorzystaniu kredytów długoterminowych. Jednocześnie należy wskazać, że zmiana kryteriów oceny bezpiecznego

poziomu zadłużenia – dokonywanej według oceny na podstawie ustawowych wskaźników indywidualnych dopuszczalnego zadłużenia – nie opiera się już na wymogach odpowiednio niskiego poziomu zadłużenia danej jednostki, lecz na ocenie jej sytuacji finansowej, wyznaczonej na podstawie wartości uzyskiwanej nadwyżki operacyjnej.

3. Wydatki majątkowe w ramach polityki inwestycyjnej gmin w latach 2008–2013

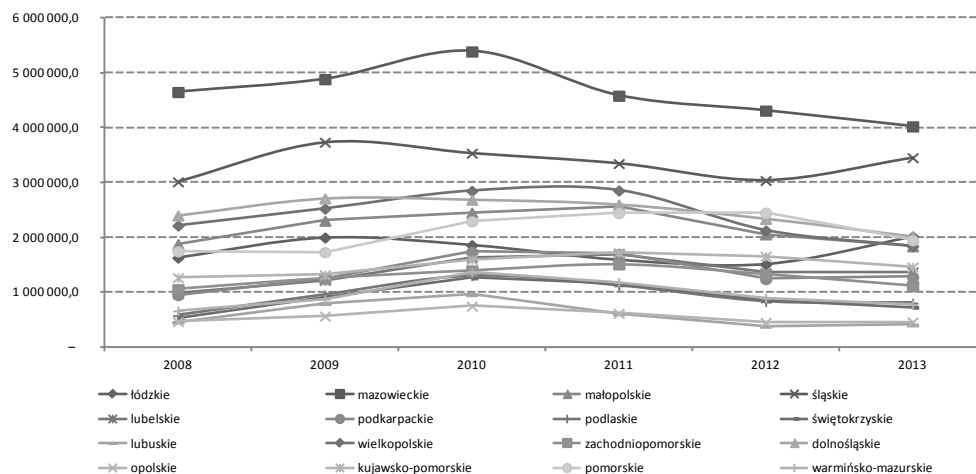
Zakres polityki inwestycyjnej gminnych jednostek samorządu terytorialnego prowadzonej w latach 2008–2013 został scharakteryzowany poprzez prezentację rezultatów tej polityki wyrażonych w postaci wydatków budżetowych gmin skierowanych w omawianym okresie na inwestycje oraz ujmując problematykę nieco szerzej – skierowanych na wydatki majątkowe. Wyniki badań w tym zakresie w układzie województw zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Wydatki majątkowe budżetów gmin ogółem w układzie województw (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	968,3	1058	1657,4	1934	2403,7	2713,7
Kujawsko-pomorskie	478,1	668,9	978,3	986,3	1270,1	1320,9
Lubelskie	563,5	555	805,1	829,6	978,1	1221,7
Lubuskie	292,3	430,3	543,6	473	458,7	798,1
Łódzkie	764,2	913,9	1202,7	1367,1	1634,9	2001,4
Małopolskie	1070,9	1235,3	1541,4	1766,1	1879,8	2308,9
Mazowieckie	2304,3	2518,5	3111,7	3747,3	4651,8	4886,2
Opolskie	252,6	323,9	522,8	520,9	469,6	570,8
Podkarpackie	608,9	646,1	847,5	835,6	954,1	1255,2
Podlaskie	393,5	447,2	514,3	477,7	580	958,6
Pomorskie	696,2	808,1	1141,1	1484,5	1751,6	1735,1
Śląskie	1504,8	1860,2	2431,5	2722,7	3016,2	3738,1
Świętokrzyskie	400,4	434,2	601,9	409,7	532,9	919,4
Warmińsko-mazurskie	399,7	454,8	631,5	585	664,9	876,7
Wielkopolskie	1009	1295,1	1724,1	1922,6	2219,8	2528
Zachodniopomorskie	474,8	590,3	777,8	830,5	1060,1	1258,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Rysunek 5. Wydatki majątkowe budżetów gmin w układzie województw w latach 2008–2013 (w tys. zł)



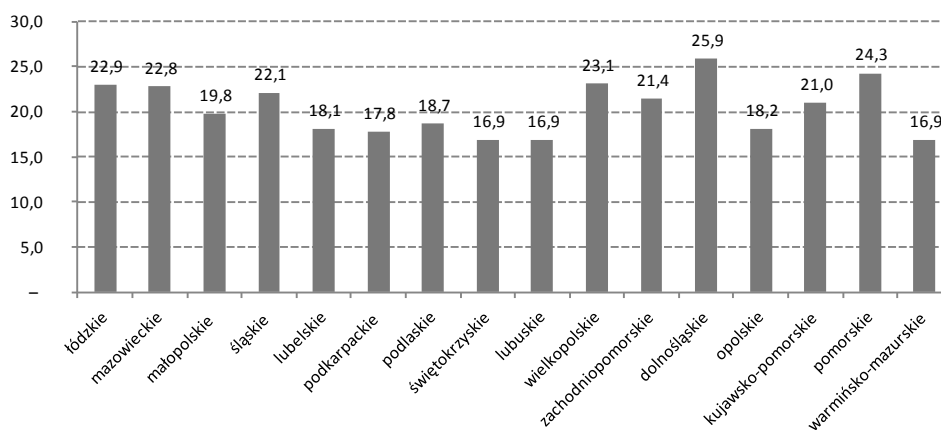
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Zgodnie z danymi liczbowymi z tabeli 3 oraz rysunku 5 na obszarze 13 województw wydatki majątkowe gmin utrzymywały tendencję rosnącą do 2010 r. Jedynie wydatki w regionach łódzkim, śląskim oraz dolnośląskim uległy w 2010 r. w porównaniu z 2009 r. nieznacznemu obniżeniu. W latach 2011–2012, a także częściowo w roku 2013 w przypadku 10 regionów wydatki inwestycyjne gminnych jednostek samorządu terytorialnego ulegały obniżeniu, co wskazuje, że rok 2010 był przełomowy pod względem zmian badanego zjawiska. Obserwowana wcześniej tendencja wzrostowa wydatków została wyhamowana, a następnie odwrócona w stronę tendencji spadkowej. Wydatki majątkowe gmin jedynie w 6 regionach uległy w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. dalszemu zwiększeniu, jednak wzrost wydatków był niewielki i statystycznie mało istotny, co upoważnia do stwierdzenia, że w 5 regionach wydatki majątkowe gmin w 2013 r. utrzymały się na poziomie bardzo zbliżonym do roku poprzedniego.

Wśród przyczyn takiej sytuacji należy wskazać uwarunkowania globalne, w tym z pewnością pogłębiający się od 2008 r. kryzys finansowy na świecie, który nie pozostawał bez wpływu na sytuację dochodową budżetów gmin w Polsce. Drugą ważną przyczyną był wspomniany już wzrost wydatków budżetów gmin związany z obsługą zadłużenia zapoczątkowany w 2009 r. Jak wspomniałem wcześniej, zjawisko takie wystąpiło we wszystkich regionach, biorąc pod uwagę zagregowane wydatki gmin na obsługę długu w układzie regionów, a szczególnie wysoki poziom ww. wydatków odnotowano na obszarze województwa mazowieckiego.

Istotnym wskaźnikiem służącym ocenie polityki i inwestycyjnej był udział wydatków majątkowych gmin zagregowanych w układzie województw w okresie 2008–2013. W roku 2008 powyższy wskaźnik przyjmował wartości w przedziale od 20,1% do 26,6%, można zatem ocenić, że był to okres szczególny, gdyż osiągnięto zarówno wysoki wolumen inwestycji w gminach, jak i relatywnie wysoki udział wydatków inwestycyjnych w stosunku do wydatków budżetowych gmin ogółem ujętych w analizie. Poziom ww. wskaźnika w roku 2008 dla obszarów poszczególnych województw przedstawiłem na rysunku 6.

Rysunek 6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetowych ogółem gmin zagregowanych w układzie województw w 2008 r. (w %)

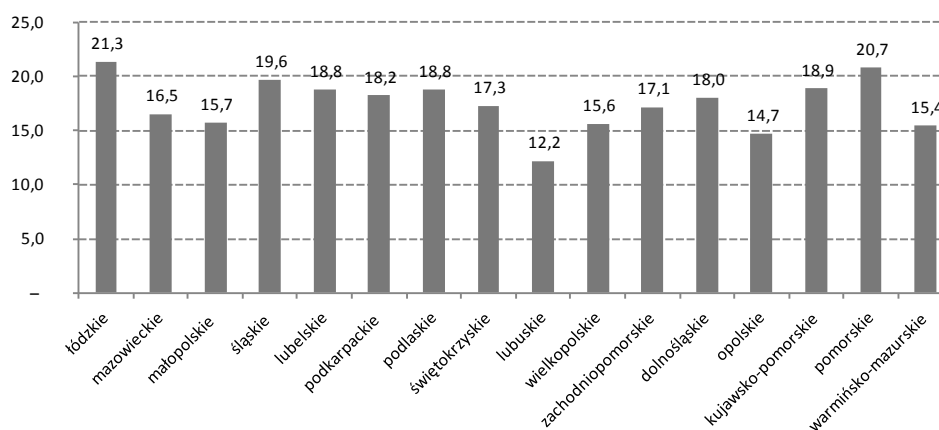


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

W dalszej perspektywie, po roku 2009 obniżeniu uległ wolumen inwestycji, które nie rekompensowały fundusze unijne w takim stopniu, który pozwoliłby utrzymać tendencję wzrostową. Wartości ww. wskaźnika w gminach ulegały obniżeniu z uwagi na wystąpienie zróżnicowanych niekorzystnych zjawisk gospodarczych, wśród których należy wyróżnić wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia, a także odczuwalną w coraz większym stopniu niestabilność na rynkach finansowych, co wpływało na ostrożniejszą politykę inwestycyjną gmin oraz przyczyniło się do ograniczenia ich możliwości finansowania zadań. Natomiast w 2013 r. udział wydatków majątkowych gmin w układzie województw w relacji do wydatków budżetowych ogółem niemal we wszystkich regionach obniżył się do poziomu nieprzekraczającego 20%. Jedynie w gminach województwa łódzkiego oraz pomorskiego wskaźnik zagregowanych wydatków majątkowych gmin w relacji do zagregowanych wydatków

budżetów gmin ogółem kształtował się odpowiednio na poziomie 21,3% oraz 20,7%. Ilustracja graficzna została przedstawiona na rysunku 7.

Rysunek 7. Udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetowych ogółem gmin zagregowanych w układzie województw w 2013 r. (w %)



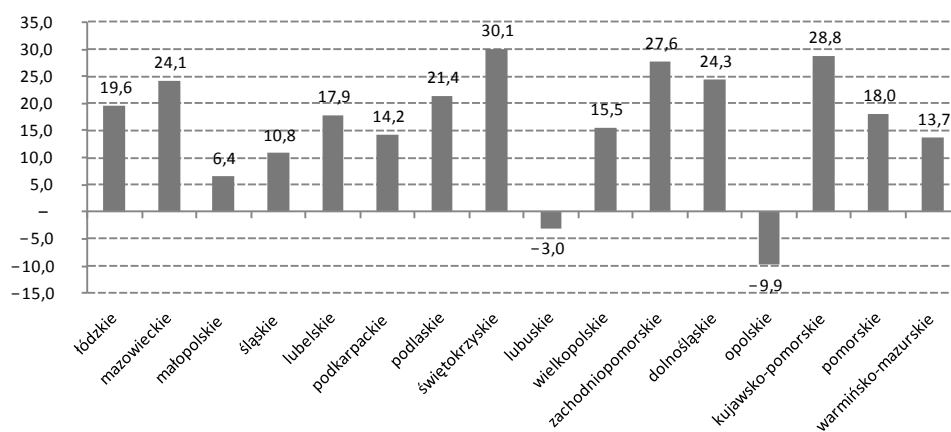
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Na rysunkach 8 i 9 zaprezentowałem wyniki badań wskaźnika tempa zmian wydatków majątkowych w stosunku do okresu poprzedniego dla wybranych lat. W roku 2008 sytuacja w zakresie wydatków majątkowych gmin ogółem zagregowanych w układzie regionów cechowała się znacznym stopniem zróżnicowania. Najwyższe tempo zmian wydatków majątkowych gmin w roku 2008 odnotowano na obszarze województw świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego oraz zachodniopomorskiego, gdzie zmiany wydatków majątkowych gmin w stosunku do roku poprzedniego kształtowały się odpowiednio na poziomie 30,1%, 28,8% oraz 27,6%. W przypadku zagregowanych wydatków majątkowych gmin województw opolskiego i lubuskiego odnotowano natomiast ujemne wartości wskaźnika tempa zmian wydatków.

W roku 2013 wobec obniżania się wolumenu wydatków majątkowych gmin w układzie wojewódzkim odnotowano bardzo duże spadki wskaźnika tempa zmian. W 10 regionach odnotowano bezwzględny spadek wydatków majątkowych gmin, co oznaczało ujemne wartości wskaźnika sięgające w przypadku regionu pomorskiego $-20,4\%$. W 7 regionach odnotowano wartości niższe niż $-10,0\%$, natomiast w dwóch regionach odnotowano spadki ww. wskaźnika od $-2,7\%$ do $-6,6\%$. Jedy- nym regionem, gdzie wydatki majątkowe gmin wykazały znaczący wzrost wartości wskaźnika tempa zmian, były gminy województwa łódzkiego ($33,6\%$), natomiast

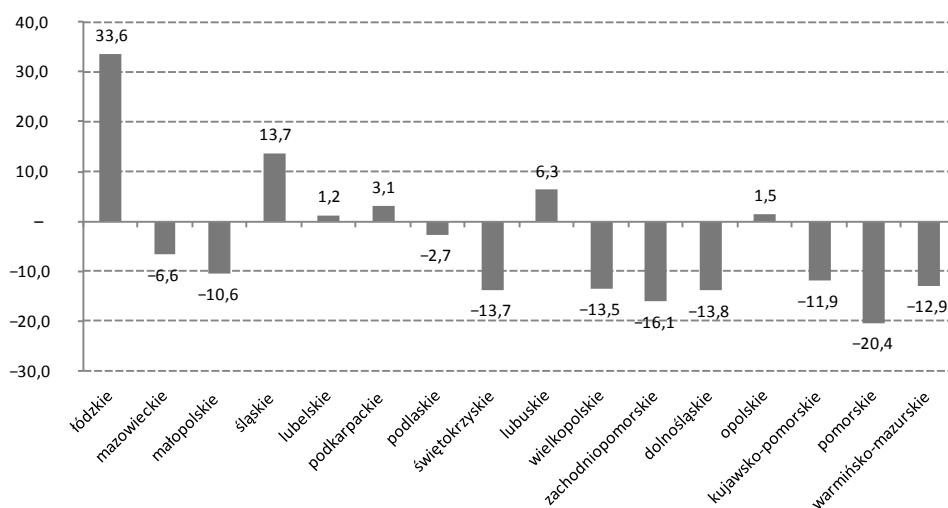
w pozostałych regionach Polski tempo zmian wydatków majątkowych gmin kształtowało się na poziomie kilku procent.

Rysunek 8. Wskaźnik tempa zmian wydatków majątkowych gmin zagregowanych w układzie województw w 2008 r. względem roku poprzedniego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Rysunek 9. Wskaźnik tempa zmian wydatków majątkowych gmin zagregowanych w układzie województw w 2013 r. względem roku poprzedniego (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa 2014.

Wnioski dotyczące przyczyn tak znaczącego pogorszenia się sytuacji w gminach pod względem dalszych możliwości finansowania wydatków majątkowych należy wysnuwać na podstawie ogólnej struktury budżetów tych jednostek, gdzie znacząco wzrósł poziom środków budżetowych wynikający z konieczności obsługi zadłużenia. Bazując na wynikach badań wydatków związanych z obsługą długu, można dojść do wniosku, że ta kategoria wydatków nie pozostawała bez wpływu na finansowanie wydatków majątkowych w gminach. Należy jednak pamiętać, że na wydatki te mają również wpływ spłaty rat kapitałowych, a zatem sytuacja w zakresie długu publicznego. Można przyjąć, że tę trudną sytuację poprawiły nieco dotacje kierowane na finansowanie inwestycji z budżetu Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Uprawnienia wynikające z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stanowią podstawę opracowania strategicznych planów rozwoju, których niezbędnym elementem jest również polityka inwestycyjna prowadzona na poziomie samorządów lokalnych. Stanowi ona odzwierciedlenie autonomii administracyjnej i finansowej, pozwalającej na dokonywanie wyboru kierunków rozwoju i ich przełożenie na programy oraz zadania operacyjne, kształtując jednocześnie ogólny poziom życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej.

Przyjęty do analizy okres 2008–2013 nawiązywał do potrzeby pogłębionej oceny przyspieszenia tempa zmian gospodarczych i społecznych wynikającej z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Potrzeba intensyfikacji polityki inwestycyjnej gmin w badanym okresie podniosła znaczenie finansowania inwestycji z wykorzystaniem zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania, zapewniających możliwość przyspieszenia terminu rozpoczęcia inwestycji w formie uzupełnienia lub całkowitego wypełnienia niedoboru środków własnych. Postępujący wzrost zadłużenia powiązane z celami inwestycyjnymi prowadził jednak w kolejnych latach objętych badaniem do znaczącego wzrostu poziomu wydatków związanych z obsługą zadłużenia. Nawarstwiający się jednocześnie niekorzystne zjawiska w sferze finansów publicznych i sektora prywatnego tworzyły dodatkowe przesłanki do wprowadzania regulacji prawnych przyczyniających się do ograniczenia wielkości zadłużenia w zakresie bezpiecznego gospodarowania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zgromadzony i przeanalizowany zakres danych statystycznych pozwala na sformułowanie wniosku, że polityka inwestycyjna gmin, mierzona poprzez wielkości i tempo zmian wydatków majątkowych z budżetów gminnych oraz ich relację

względem całości wydatków publicznych realizowanych przez gminy, cechowała się znaczną zmiennością w poszczególnych latach. Dynamiczne zmiany w dużej mierze były efektem wpływu koniunktury gospodarczej, a zwłaszcza kryzysu finansowego oddziałującego na poziom dochodów gmin. Istotnym czynnikiem były również zmiany dostępności środków unijnych w Polsce w trakcie okresu programowania 2007–2013. W ujęciu bezwzględny najwyższy poziom wydatków majątkowych odnotowano w latach 2009–2011, kiedy obserwowano już wyraźne negatywne skutki spowolnienia w gospodarce oraz wzrost zadłużenia budżetów gminnych. Pomimo narastającej niestabilności sektora finansów publicznych gminy były w stanie wygospodarować w ramach prowadzonej polityki inwestycyjnej zwiększony wolumen środków kierowanych na wydatki o charakterze majątkowym.

Planning and rules of financing of public investment on the local level in Poland (2008–2013)

The aim of the research was to establish the most important economic and administrative factors that had shaped the possibility of using available sources of financing of public investment projects. The analysis was concentrated on attempts to identify and assess the process of regulating general value of public investment at the municipal level.

Significant difficulties in maintaining a stable level of financing for the development tasks were rooted mainly in changes in economic conditions, particularly the financial crisis, and from changes in the access and scope of the EU funds during the programming period 2007–2013.

Keywords: public investment, local finance

La planification et le financement des investissements publics au niveau local en Pologne en 2008–2013

Le but de la recherche était d'établir les facteurs économiques et administratifs les plus importants qui avaient influencé la possibilité d'utiliser les sources disponibles pour financer des projets d'investissement public. L'analyse a été concentrée sur la tentative d'identifier et d'évaluer le processus de régulation de la valeur générale de l'investissement public au niveau des municipalités.

Des difficultés importantes dans le maintien d'un niveau stable de financement des tâches de développement proviennent principalement de l'évolution des conditions économiques, en particulier de la crise financière, ainsi que des changements dans l'accès aux fonds de l'UE au cours de la période de programmation 2007–2013.

Mots-clés: les investissements publics, les finances locales

Планирование и финансирование государственных инвестиций на местном уровне в Польше в 2008–2013 гг.

Целью исследования является выявить наиболее важные экономические и административные факторы, которые определяют возможности финансирования государственных инвестиционных проектов. Анализ сосредоточен на определении и оценке процесса корректировки общей стоимости государственных инвестиций на муниципальном уровне. Значительные трудности в поддержании стабильного уровня финансирования в области развития вытекают в основном из изменений экономических условий, в частности от финансового кризиса, а также в доступности средств ЕС в рамках программного периода 2007–2013 гг.

Ключевые слова: государственные инвестиции, местные финансы

