

Lech Jędrzejewski

Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 110-117

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LECH JĘDRZEJEWSKI

Politechnika Gdańska

AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Inwestycje zaliczane są do kluczowych czynników rozwoju gospodarczego. Stanowią źródło bogactwa w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym. Warunkują one utrzymanie wysokiego tempa rozwoju gospodarki oraz wpływają na poziom jej międzynarodowej konkurencyjności, która w dobie akcesji Polski do Unii Europejskiej nabiera szczególnego znaczenia.

Powszechnie znane jest zapóźnienie gospodarcze Polski i jej regionów. Zwłaszcza braki w infrastrukturze komunalnej powodują niską jakość usług publicznych świadczonych przez samorządowe podmioty, co dotkliwie odczuwają odbiorcy tych usług – czyli mieszkańcy gmin, powiatów i województw.

Członkostwo w UE przyniosło jednostkom samorządu terytorialnego nowe możliwości finansowania komunalnych inwestycji, które można rozumieć jako: **długookresowe, obciążone ryzykiem, alokowanie zasobów ekonomicznych (nakładów inwestycyjnych) w celu osiągnięcia korzyści w przyszłości**¹.

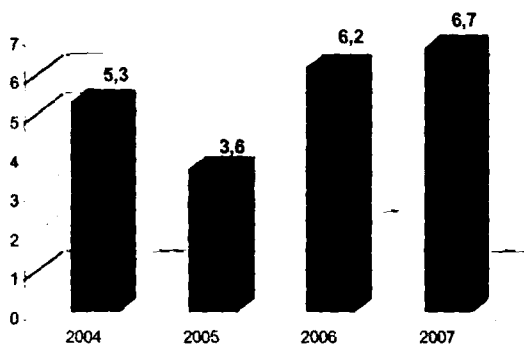
Przekształcenia ekonomiczne w okresie ostatnich lat wymuszają na władzach samorządu konieczność poszukiwania i dostosowania się do nowych zasad funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej. Zasady te są jeszcze dodatkowo wzbogacone o możliwości, jakie niosą ze sobą bezzwrotne środki pomocowe pochodzące ze źródeł zagranicznych. Warto zatem zastanowić się nad tym, jak te możliwości przekładają się na aktywność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego i jak ona przebiegała w latach 2004-2007. Uczyniono to w ramach niniejszego artykułu.

¹ Zob. W. Rogowski: *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 16.



Czynniki wpływające na zwiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

Przystępując do analizy aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego warto pamiętać, że w badanym okresie (2004–2007) w Polsce występował wzrost gospodarczy. Ilustruje to rysunek 1 zawierający wykres wzrostu PKB. Średnia tego wzrostu wynosiła 5,5%.



Rys. 1. Wzrost PKB w latach 2004–2007 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Źródła dochodów jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia Konstytucja RP, określając w art. 167, ust. 2, że są to dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Podatki i inne opłaty publiczne stanowią szczególnie dla gmin znaczą-

Tabela 1

Dynamika dochodów własnych gmin w latach 2004–2007

| Wyszczególnienie | Rok* | | | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Dochody własne | 110,5 | 112,6 | 108,9 | 112,6 |
| z tego: | | | | |
| – podatki i opłaty | 104,3 | 104,5 | 102,4 | 106,3 |
| – udziały w PIT | 132,8 | 112,6 | 116,5 | 123,2 |
| – udziały w CIT | 174,1 | 108,9 | 112,3 | 128,5 |
| – pozostałe dochody | 107,3 | 129,2 | 111,2 | 109,2 |

* rok poprzedni wynosi 100%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zaczerpniętych z: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2007*. GUS, Warszawa 2008.



cą pozycję w ich dochodach własnych. Realną dynamikę wzrostu ich dochodów własnych w badanych latach, z uwzględnieniem wskaźników inflacji², zestawiono w tabeli 1.

Dochody własne gmin w latach 2004–2007 wykazane w tabeli 1 charakteryzowały się średnią dynamiką na poziomie 111,1%. Jest ona w dużym stopniu uzależniona od wzrostu gospodarczego państwa. Widać to wyraźnie po dochodach podatkowych, gdzie w każdym z analizowanych lat występuje wzrost dynamiki zgromadzonych dochodów z podatków i opłat publicznych.

Należy nadmienić, że od roku 2004 wprowadzono nowe, zmienione zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego³. Zwiększyło to partycypację tych jednostek w podatkach dochodowych, przez co zmieniła się struktura ich dochodów. Pomimo stałego i stabilnego zarazem wzrostu dochodów własnych, dochody te nie wystarczyły na zaspokojenie wszystkich potrzeb wydatkowych, występujących w każdym poziomie samorządu. Ma to swoje odzwierciedlenie w zróżnicowaniu budżetów. W tabeli 2 zamieszczono dane zawierające liczbę jednostek samorządu terytorialnego, w których wstąpił deficyt budżetowy oraz wykazujących nadwyżkę budżetową.

Tabela 2

Wyniki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2007

| Wyszczególnienie | Nadwyżka w latach | | | | Deficyt w latach | | | |
|---------------------------|-------------------|------|------|-------|------------------|------|------|-------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Polska, z tego: | 1256 | 1535 | 928 | 1 762 | 1552 | 1273 | 1880 | 1 046 |
| – gminy | 1043 | 1362 | 857 | 1 529 | 1370 | 1051 | 1556 | 884 |
| – m. st. Warszawa | – | – | 1 | 1 | 1 | 1 | – | – |
| – miasta na praw. powiatu | 30 | 23 | 16 | 38 | 34 | 41 | 48 | 26 |
| – powiaty | 170 | 148 | 51 | 182 | 144 | 166 | 263 | 132 |
| – województwa samorządowe | 13 | 2 | 3 | 12 | 3 | 14 | 13 | 4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań RIO z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004–2007*.

Dane zamieszczonych w tabeli 2 ujawniają, że wyniki samorządowych budżetów były zróżnicowane, ale z przewagą, w ujęciu łącznym, budżetów wykazujących nadwyżkę. Z wyjątkiem roku 2006, w którym to wystąpiła przewaga budżetów z deficytem. Najwięcej jednostek deficytowych, proporcjonalnie do ich liczby, wystąpiło w populacji miast na prawach powiatu i powiatów. Jednak w tym środowisku również występuje znaczna

² Wskaźnik inflacji w poszczególnych latach wynosił: 2004 – 3,5%; 2005 – 2,1%; 2006 – 1%; 2007 – 2,5%.

³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 ze zm.).



liczba jednostek wykazujących nadwyżkę. Istotny jednak jest fakt, że stopień zadłużenia tych podmiotów nie był wysoki i nie przekraczał ustawowych barier (60% limit zadłużenia i 15% relacja spłat kredytów i pożyczek do dochodów) i w zdecydowanej liczbie przypadków mieścił się w realnych możliwościach jego spłaty.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego ma wpływ na ograniczenia wydatków inwestycyjnych, a bez inwestowania nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie nowoczesnej administracji samorządowej w dłuższym okresie. Najczęściej bywa ono głównym czynnikiem rozwoju. Zatem prowadzenie rozsądnej polityki inwestycyjnej przez samorządowe podmioty staje się niezbędnym wyzwaniem współczesności.

Tabela 3

Relacja zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dochodów w latach 2004-2007 (w %)

| Wyszczególnienie | Lata | | | |
|---------------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Polska, z tego: | 20,9 | 20,6 | 21,3 | 19,7 |
| – gminy | 18,7 | 17,6 | 18,5 | 17,7 |
| – m. st. Warszawa | 36,7 | 37,8 | 29,8 | 23,3 |
| – miasta na praw. powiatu | 28,4 | 26,4 | 27,0 | 24,2 |
| – powiaty | 11,9 | 13,2 | 16,8 | 16,3 |
| – województwa samorządowe | 8,1 | 12,5 | 16,6 | 17,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2007*. GUS, Warszawa 2008.

Wielkości zadłużenia samorządu terytorialnego nie wzrastają lawinowo i utrzymują się na poziomie dalekim od ustawowych granic. Jednak potrzeba zapewnienia środków na finansowanie bieżącej działalności oraz środków na spłatę zaciągniętych zobowiązań ogranicza wydatki na inwestycje. Ma to wpływ na zmieszenie rozwoju infrastruktury komunalnej. Inwestycje odgrywają ważną rolę w strategiach lokalnego i regionalnego rozwoju. Są one koniecznością i elementarnym warunkiem reprodukcji zasobów. Inwestowaniu w gospodarce zawsze towarzyszą określone bariery ograniczoności. Cechuje je jednak możliwość wyboru reguł postępowania, co pozwala na stosowanie różnych form realizacyjnych, w tym także wynikających z narzędzi polityki finansowej możliwych do zaimplementowania w różnych dziedzinach samorządowej gospodarki⁴.

Znacznym mankamentem, dostrzeganym zwłaszcza przez potencjalnych inwestorów, są braki w gospodarowaniu przestrzenią. Przeprowadzona, w drugiej połowie 2006 roku,

⁴ Por. L. Jędrzejewski: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 58.



kontrola NIK negatywnie oceniła kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji. Kontrolowane jednostki nie wykorzystywały zaangażowania w planowaniu przestrzennym. Świadczy o tym niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin objętych omawianymi planami. Brak tych planów stanowił, zdaniem NIK, istotne utrudnienie w rozpoczęciu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, skutkujące również wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji.

Zdolność samorządu terytorialnego do zwiększania potencjału inwestycyjnego

Jednostki samorządu terytorialnego są dla banków atrakcyjnymi klientami i nie mają w związku z tym trudności w pozyskiwaniu kredytów. O wiarygodności świadczą m.in. wyniki finansowe tych podmiotów oraz to, że w myśl postanowień prawa upadłościowego⁵ nie można ogłosić ich upadłości. Wspomniane wyniki finansowe pozwalają na ustalenie nadwyżki operacyjnej, którą wyliczono i wykazano w tabeli 4.

Tabela 4

Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2007

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w mld zł) | | | |
|---|----------------------|------|-------|-------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Dochody bieżące | 85,5 | 95,0 | 106,7 | 119,8 |
| Wydatki bieżące | 75,3 | 84,3 | 95,1 | 102,0 |
| Nadwyżka operacyjna | 10,0 | 10,7 | 11,6 | 17,8 |
| Stopa wzrostu nadwyżki operacyjnej (w%) | 71,3 | 7,0 | 8,4 | 53,4 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2007*. GUS, Warszawa 2008.

Z danych wykazanych w tabeli 4 wynika, że polski samorząd terytorialny dysponuje znacznymi środkami finansowymi, które wydatkuje na wykonywanie przypadających mu zadań publicznych. Tak jak i cały sektor finansów publicznych, również i jednostki samorządu terytorialnego odczuwają ograniczenia w zakresie posiadania wystarczających zasobów finansowych pozwalających na zachowanie równowagi budżetowej, przy jednoczesnym spełnieniu zasady finansowania swojego rozwoju ze środków własnych. Ograniczoność zasobów nie może jednak zwalniać organów samorządowej władzy z obowiązku poszukiwania nowych, w tym także niekonwencjonalnych, rozwiązań mających na celu

⁵ Zob. art. 6 ustawy z dnia 28 lutego 2003 Prawo upadłościowe i naprawcze (DzU nr 60, poz. 535 ze zm.).



zagwarantowanie odpowiedniej jakości świadczonych usług publicznych oraz podejmowanie działań prorozwojowych.

Mimo uzyskanej, wspomnianej już w treści artykułu, poprawy sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego wystąpiło zahamowanie wzrostu wydatków inwestycyjnych, a w niektórych typach tych jednostek nawet spadek ich udziału. Wynika to z danych zamieszczonych w tabeli 5.

Tabela 5

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz udział poszczególnych typów samorządu w tych wydatkach w latach 2004–2007 (w %)

| Wyszczególnienie | Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach | | | | Udział poszczególnych typów samorządu w wydatkach inwestycyjnych | | | |
|-----------------------------|--|------|------|------|--|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Polska, z tego: | 16,2 | 17,1 | 20,3 | 20,3 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| – gminy | 18,1 | 17,9 | 20,1 | 18,5 | 49,8 | 46,3 | 43,9 | 39,4 |
| – m. st. Warszawa | 15,5 | 13,1 | 15,1 | 18,7 | 6,5 | 5,5 | 5,0 | 6,5 |
| – miasta na prawach powiatu | 13,6 | 15,7 | 20,0 | 22,2 | 23,8 | 25,7 | 27,2 | 31,1 |
| – powiaty | 10,1 | 11,6 | 14,6 | 13,1 | 8,5 | 9,1 | 9,3 | 8,0 |
| – województwa samorządowe | 28,8 | 31,4 | 35,5 | 35,4 | 11,4 | 13,4 | 14,6 | 15,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2007*. Warszawa 2008, s. 135.

Dane zawarte w tabeli 5 odzwierciedlają zmiany występujące w zaangażowaniu inwestycyjnym poszczególnych typów samorządu terytorialnego. Ich konsekwencją jest zmniejszenie się udziału gmin w ogólnej kwocie inwestycji z 49,8% w roku 2004 do 39,4%, a powiatów z 8,5 do 8%. Natomiast zwiększył się udział województw samorządowych z 11,4 do 15% i miast na prawach powiatu z 22,2 do 31,1%.

W dobie akcesji do Unii Europejskiej przed samorządem terytorialnym otworzyły się nowe możliwości finansowania, głównie projektów inwestycyjnych, ze środków pochodzących z budżetu tej organizacji. Jednak środki te nie są rozdawane „za darmo”. Możliwość ich absorpcji obwarowana jest potrzebą spełnienia szeregu wymogów i reguł określonych w unijnym prawodawstwie. Ważnym i trudnym do spełnienia warunkiem, stanowiącym jedną z głównych barier ograniczających zdolności absorpcyjne gmin, powiatów i województw, jest zachowanie zasady prefinansowania i wywiązanie się z obowiązku wniesienia tzw. wkładu własnego do poszczególnych projektów. Stąd też występuje pilna potrzeba racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami po to, aby zwiększyć ich efektywność.

Po akcesji fundusze przyznane z Unii Europejskiej stanowią jedno z głównych źródeł finansowania, zwłaszcza rozwoju lokalnego i regionalnego, a w tym takich dziedzin, jak: in-



frastruktura komunalna, transportowa, ochrona środowiska i wsparcie obszarów wiejskich. Dominują w nich źródła finansowania inwestycji, które wpływają na zmiany jakościowe w gospodarce. Środki pochodzące ze źródeł budżetowych oraz fundusze unijne pozwalają na zwiększenie wydatków publicznych wpływających na rozwój gospodarczy i poprawę konkurencyjności polskich regionów. Udział bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wykazano w tabeli 6.

Tabela 6

Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2007 (w %)

| Wyszczególnienie | Lata | | | |
|---------------------------|------|------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Polska, z tego: | 7,9 | 14,2 | 20,2 | 16,0 |
| – gminy | 7,5 | 13,5 | 16,1 | 11,1 |
| – m. st. Warszawa | 1,2 | 1,5 | 8,0 | 2,1 |
| – miasta na praw. powiatu | 7,6 | 16,8 | 28,5 | 22,1 |
| – powiaty | 5,1 | 16,9 | 19,8 | 16,5 |
| – województwa samorządowe | 16,7 | 15,0 | 21,7 | 22,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2004, 2005, 2006, 2007*, Warszawa.

Z tabeli 6 jednoznacznie wynika, że mimo początkowego stałego wzrostu udziału omawianych środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego (w latach 2004–2006) w roku 2007 wystąpił spadek, w porównaniu z rokiem 2006. Niewątpliwie spadek ten sygnalizuje występowanie opóźnień w przygotowaniu, składaniu i rozpatrywaniu wniosków oraz w podpisywaniu umów o finansowanie projektów objętych nową perspektywą obejmującą lata 2007–2013.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2006 wykazywały różnicowaną aktywność inwestycyjną, przeznaczając na ten cel zarówno środki własne, jak i pochodzące ze źródeł zagranicznych. Nowa perspektywa finansowa, obejmująca lata 2007–2013, przewiduje zwiększenie wielkości środków finansowych pochodzących z unijnych funduszy. Są one przeznaczone również dla polskiego samorządu terytorialnego. Jednak ich pozyskanie jest obwarowane różnymi wymogami, w tym także spełnienia warunku programowania zawierającego elementy strategii lokalnego i regionalnego rozwoju.

Przy budowaniu strategii inwestycyjnych, wynikających z założeń stosowanej polityki finansowej, należy poszukiwać różnych rozwiązań, po to aby w sposób jak najbardziej



racjonalny można było wykorzystywać posiadane zasoby. Nie ulega wątpliwości, że mając na uwadze potrzebę wyznaczenia optymalnej ścieżki rozwoju, zakładane cele rozwojowe mogą być zrealizowane w takim stopniu, na jaki pozwalają istniejące warunki, a w szczególności dostępne środki finansowe, z pozyskaniem których w dobie akcesji do UE gminy, powiaty i samorządowe województwa nie powinny mieć problemów. Pod warunkiem, że istniejący system pozyskiwania tych źródeł finansowania zostanie na tyle udrożniony, że będzie sprzyjał zwiększaniu aktywności inwestycyjnej tych jednostek. Dużą w tym rolę władz państwowych, które muszą częściej ingerować w sferę absorpcji unijnych funduszy oraz skuteczniej wykorzystywać wyniki ewaluacji wykazujące wadliwość systemów występujące w instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie zagranicznymi środkami pomocowymi.

INVESTMENT ACTIVITY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The article concerns the investment expenditure realized by territorial self-government units between 2004 and 2007. The Author focuses on new opportunities of local and regional financing after accession to the European Union. However communes, districts and voivodeships run into dept, which reduce the possibilities of union's funds absorption. Due to that fact the immediate government intervention is needed to increase investment activity of territorial self-government units.