

dr hab. inż. Alicja SEKUŁA

Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska

e-mail: Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

ORCID: 0000-0003-4396-3811

dr Joanna ŚMIECHOWICZ

Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej

e-mail: joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl

DOI: 10.15290/oes.2018.03.93.15

WYDATKI INWESTYCYJNE WOJEWÓDZTW SAMORZĄDOWYCH PO WPROWADZENIU INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA

Streszczenie

Określenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia jest ważną kwestią dla każdej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, a jej ranga jeszcze rośnie, jeśli samorząd odczuwa silną presję na dbanie o rozwój obszaru, na którym funkcjonuje, borykając się równocześnie z niedostatkiem dochodów. Taka sytuacja dotyczy większości województw samorządowych, które spośród wszystkich szczebli struktury samorządowej są najbardziej skupione na finansowaniu rozwoju (o czym świadczy relacja wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem), dysponując równocześnie bardzo ograniczoną samodzielnością finansową.

Celem artykułu jest zbadanie zmian poziomu zadłużenia oraz wydatków inwestycyjnych województw samorządowych w trzyletnim okresie obowiązywania indywidualnego wskaźnika zadłużenia w porównaniu z okresem przed jego wprowadzeniem. Badania wskazują na wyraźny spadek zarówno nominalny, jak i udziału w strukturze wydatków inwestycyjnych w przypadku województw samorządowych. Nie może być on jednak wiązany jedynie z wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Na tę sytuację złożyło się m.in. rozpoczęcie nowego okresu budżetowania w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: województwo samorządowe, wydatki inwestycyjne, zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, indywidualny wskaźnik zadłużenia

INVESTMENT EXPENDITURE OF VOIVODSHIPS AFTER INTRODUCING AN INDIVIDUAL DEBT RATIO. ASSESSMENT OF THE POSSIBILITY OF DEVELOPMENT IN THE NEW CONDITIONS

Summary

Determining the permissible level of indebtedness is an important issue for each local government unit in Poland. Its prominence grows even more if strong pressure to care for the development is being put on the local government, while it is struggling with a shortage of revenue. This situation applies to the majority of voivodships, which, among all the levels of the local government structure, are the most focused on financing development (as demonstrated by the share of investment expenditure in total expenditure) while having very limited financial independence.

The aim of the article is to examine the level and changes in investment expenditures and the level of debt of voivodships during the three-year period of the individual debt ratio and compare them with trends that had been characteristic for these categories before the introduction of this index. This issue is particularly important and interesting due to the participation of voivodships in financing the development of infrastructure in the country. The conducted research indicates a clear nominal and share in the structure of investment expenditures in the case of self-governing voivodships. However, they can not be associated only with the introduction of the individual debt ratio. Other factors, such as the start of a new budgeting period in the European Union, have also contributed to this situation.

Keywords: voivodship local government, investment expenditures, indebtedness of territorial self-government units, individual debt ratio

JEL classification: H76, H72

1. Wstęp

Wprowadzenie z początkiem 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) budziło wśród samorządowców znaczne obawy i wielu z nich oceniało, że nowy limit długu ograniczy, w przypadku większości jednostek, możliwość zaciągania zobowiązań¹. O ile sama konieczność ustawowego wyznaczenia maksymalnego poziomu długu samorządów nie jest kwestionowana, o tyle sposób jego ustalania już tak. Przeciwników miały zarówno stare, jednolite dla wszystkich samorządów, ograniczenia dotyczące ich łącznego zadłużenia, które nie mogło przekraczać 60% dochodów jednostki oraz dopuszczalnego poziomu obsługi długu wynoszącego 15 względnie 12% planowanych na dany rok dochodów², jak i nowe, tj. przyjęte w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Tym pierwszym zarzucano przede wszystkim niedostosowanie do faktycznych możliwości obsługi długu przez poszczególne jednostki, z których część mogła udźwignąć koszty wynikające ze znacznie poważniejszego zadłużenia, podczas gdy inne unikały zaciągania zobowiązań nie z braku potrzeb, ale ewentualnych trudności wynikających z obciążenia swoich budżetów nadmiernymi wydatkami na obsługę długu [por. Dylewski, 2014, s. 126]. Z kolei zastosowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który oparty jest na bardzo prostym algorytmie, często zmniejsza uprawnienia samorządów do wykorzystywania zwrotnych źródeł w finansowaniu wydatków równocześnie pozwalając im na różne manipulacje zmierzające do poprawy ich IWZ (np. poprzez zawyżanie dochodów majątkowych [por. Kotlińska, 2014, s. 54], zaciąganie kredytów konsolidacyjnych i przerzucanie w ten sposób długu publicznego na przyszłe pokolenia [Kata, 2015, s. 67], albo przez zadłużanie się w parabankach i wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych [Jastrzębska, 2016, s. 188 i 2017].

¹ W literaturze pojawiają się też zdania podkreślające zalety nowych rozwiązań, np. Z. Ofiarski uważa, że są bardziej elastyczne niż stare limity długu [Ofiarski, 2010, s. 33]; z kolei K. Sawicka podkreśla, że pozwalają one uwzględnić potencjał dochodowy samorządów i faktyczne możliwości spłaty ich zobowiązań bez zagrażania prawidłowej realizacji zadań bieżących [Sawicka, 2012, s. 25].

² W przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego.



Dla województw samorządowych kwestia akceptowalnego poziomu zadłużenia jest niezwykle istotna. Jednostki te w bardzo dużym stopniu odpowiadają za rozwój lokalny (regionalny)³. Ze wszystkich bowiem szczebli samorządu terytorialnego wykazują one najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej strukturze, a taka tendencja jest wyraźna od początku ich funkcjonowania. Województwom przypada więc bardzo duża rola w finansowaniu rozwoju, który w znacznym stopniu, przynajmniej w początkowej fazie, finansowany jest środkami pożyczonymi. Należy podkreślić, że województwa mają dość słabo zróżnicowaną bazę dochodów własnych, opartą głównie na udziałach w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych, co stanowić może dodatkową barierę w finansowaniu inwestycji zwłaszcza w kontekście ograniczenia, jakim jest indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Celem artykułu jest zbadanie poziomu zadłużenia oraz wydatków inwestycyjnych województw samorządowych w trzyletnim okresie obowiązywania indywidualnego wskaźnika zadłużenia w porównaniu z okresem przed jego wprowadzeniem⁴. Zagadnienie to jest szczególnie ważne i interesujące ze względu na partycypację województw samorządowych w finansowaniu rozwoju infrastruktury w kraju. W niniejszym artykule zostanie poddana weryfikacji następująca hipoteza: obowiązujący obecnie wskaźnik limitacji długu spowodował drastyczne ograniczenie wydatków inwestycyjnych województw samorządowych w latach 2014-2016. Opracowując go wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę źródeł, proste miary statystyczne, tj. wskaźnik struktury, dynamiki, miary zmienności oraz metody statystyki opisowej. Badania przeprowadzono opierając się na danych zawarte w Sprawozdaniach z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, w Wieloletnich Prognozach Finansowych poszczególnych województw oraz udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny.

2. Poziom zadłużenia województw samorządowych w latach 2009-2016

Wielkość łącznego zadłużenia województw samorządowych w latach 2009-2016 ulegała różnokierunkowym zmianom. W początkowym okresie objętym analizą, tj. od 2009 do 2011, zobowiązania tych jednostek bardzo szybko rosły (o 33%, 41% i 29%), co wiązało się z generalnie bardzo wysokim stopniem nierównowagi budżetowej na szczeblu województw. Przyjęcie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. i zapowiedź wprowadzenia IWZ od 2014 nie wpłynęła więc początkowo na ograniczanie wydatków województw. Wprost przeciwnie, jak zauważyła M. Poniatowicz,

³ Z wielu istniejących definicji można przyjąć interpretację, że rozwój lokalny to działania podejmowane przez władze terytorialne, społeczność lokalną, przedsiębiorców i organizacje społeczno-kulturalne, przy zachowaniu jednak wiodącej roli tych pierwszych, które wykorzystując czynniki rozwoju, dążą przede wszystkim do podniesienia jakości życia mieszkańców [Sekuła, 2005 s. 592].

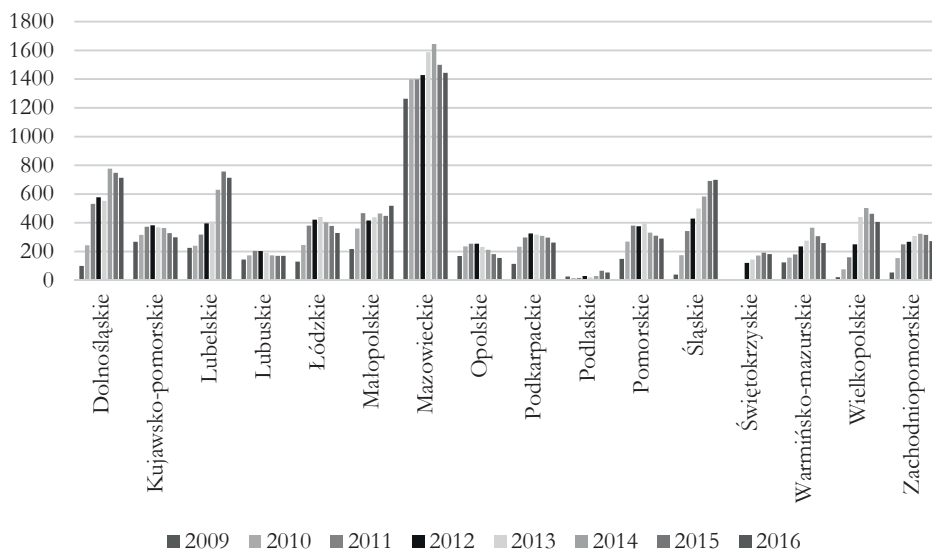
⁴ Wpływ obowiązywania ograniczeń w zakresie długu m.in. w odniesieniu do inwestycji samorządowych był przedmiotem badań w państwach Europy Zachodniej już pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia [Dafflon, 2002] i w ostatnich latach [Travers, 2012].



sama zapowiedź wprowadzenia innych zasad limitacji długu mocno zaniepokoiła samorządowców, którzy obawiali się, że w przyszłości niektóre JST stracą formalną zdolność kredytową, a co za tym idzie – możliwość korzystania z instrumentów dłużnych, a to z kolei zmobilizowało te jednostki do zadłużania się jeszcze na „starych” zasadach [Poniatowicz, 2012, s. 156]. Pogorszeniu ulegała również relacja długu do dochodów województw, którego udział znacznie wzrósł w okresie 2009-2015 [Filipiak, 2017, s. 18]. M. Poniatowicz J. Salachna, D. Perlo [2010, s. 38] upatrywali przyczyny tego zjawiska w sferze działalności inwestycyjnej oraz problemach i tendencjach, które łączyły się z dochodami samorządów. Podkreślić jednak należy, że w latach 2012-2014 tempo wzrostu zadłużenia uległo znacznej redukcji i wahało się w granicach 8-10%. Natomiast w 2015 r. i 2016 r., w analizowanych samorządach, zobowiązania ogółem zmniejszyły się o 1,8% oraz 5,4%. Wyraźnie więc widać, że województwa w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie IWZ oraz w czasie jego obowiązywania doprowadziły do wyhamowania wzrostu, a nawet do redukcji części zobowiązań. R. Kata [2015, s. 67] nie ma wątpliwości, że efekt ten można w jakimś stopniu przypisać oddziaływaniu omawianego limitu długu.

RYSUNEK 1

Zadłużenie województw samorządowych w latach 2009-2016 w mln zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie [KR RIO, Sprawozdania].

Warto podkreślić, że z roku na rok zwiększała się liczba jednostek redukujących dług. W 2010 r. było to jedno województwo, tj. podlaskie (spadek o 40%). W 2012 r. sytuacja taka miała miejsce w czterech jednostkach, ale poza województwem małopolskim, które ograniczyło go o prawie 51 mln, spłaty były bardzo małe. Więcej,



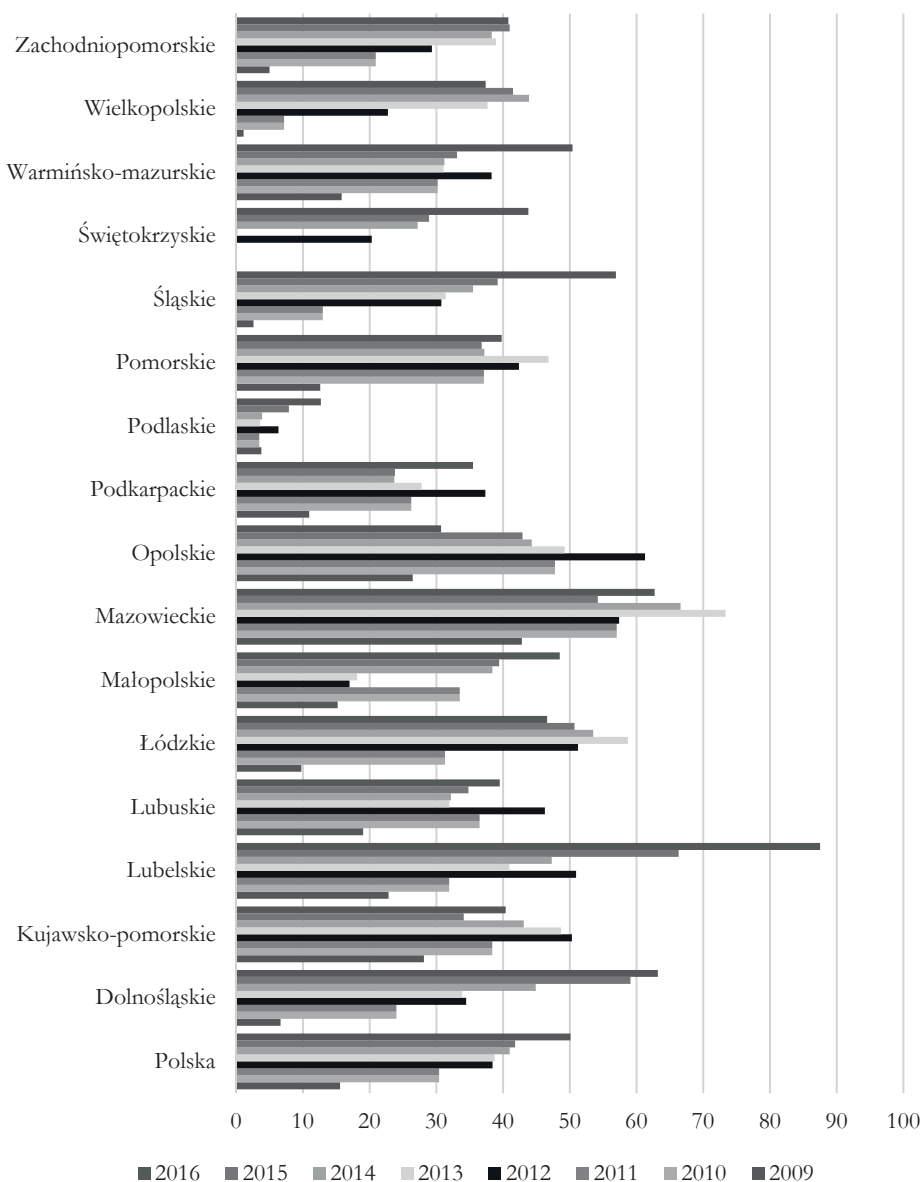
bo już 6 województw, zmniejszyło swoje zadłużenie i to przeciętnie o większe kwoty – w 2013 r. Stopień redukcji wahał się w granicach od 2,5% w województwie podkarpackim do 30,3% w województwie podlaskim. W kolejnym roku – 2014, wprowadzie na mniejszą skalę (bo od 1,1% do 16,4%), zmniejszyło swoje zobowiązania również 6 jednostek. W roku 2015 r. tylko cztery województwa odnotowały wzrost zadłużenia (lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i śląskie), podczas gdy pozostałe doprowadziły do jego zmniejszenia. Natomiast w 2016 r. jedynie województwo śląskie w niewielkim stopniu pogłębiło dług (1,2%). Przeważnie zmiany wielkości długu w samorządzie mają różnokierunkowy charakter, ale np. województwo kujawsko-pomorskie oraz podkarpackie konsekwentnie zmniejszały jego poziom od 2013 r., a lubuskie już od 2012 r.

Stosowany do końca 2014 r. 60% limit dochodów wciąż jest wykorzystywany w sprawozdaniach publicznych (np. RIO). Tendencje w kształtowaniu się tego miernika długu samorządowego różnią się mocno zarówno między jednostkami, jak i w czasie. Niewątpliwie jego walorem jest uniwersalny charakter, który pozwala na porównywanie jednostek między sobą, co potwierdzają dane przedstawione na rysunku 2. Oceniając stopień zadłużenia województw w oparciu o relatywny wskaźnik odnoszący jego wysokość do dochodów, stwierdzić można, że na koniec okresu badawczego najgorzej przedstawiała się sytuacja województwa lubelskiego, w którym relacja długu do dochodów wyniosła w 2016 r. aż 87,5%. Nieco powyżej 60% wskaźnik ten osiągnął wartość w mazowieckim i dolnośląskim. Najniższy poziom przyjął on w podlaskim (zaledwie 12,5%) oraz opolskim (30%). W części samorządów relacja długu do dochodów nie wykazywała bardzo dużych odchyłeń w kolejnych latach np. podkarpackie. W innych natomiast jak np. lubelskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie uwidocznił się wyraźny skok wartości omawianego wskaźnika, przy czym w pierwszej jednostce „pogorszył” się on już od 2011 r., w drugiej – od 2012 r., a w trzeciej zjawisko to wystąpiło tylko w 2016 r.

Część województw np. kujawsko-pomorskie, po okresie kiedy relacja zadłużenia do ich dochodów była dość wysoka, doprowadziła do wyraźnego jej ograniczenia. W jednym województwie w kraju, przez cały okres objęty badaniem relacja długu do dochodów była bardzo niska. Charakterystyczne jest, że dotyczy to peryferyjnie położonego, uboższego, najsłabiej zaludnionego województwa w kraju – podlaskiego.

RYSUNEK 2

Relacja zobowiązań województw samorządowych do ich dochodów ogółem w latach 2009-2016 w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie [KR RIO, Sprawozdania].



TABELA 1

Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań (IWZ) województw samorządowych w latach 2014-2016

Województwo	2014	2015	2016
dolnośląskie	12,82	10,56 (10,51)*	4,95 (5,01)
kujawsko-pomorskie	7,02	9,64 (8,33)	9,15 (7,41)
lubelskie	9,19	7,68 (6,85)	8,62 (7,96)
lubuskie	7,47	8,30 (8,16)	8,45 (8,32)
łódzkie	9,51	10,57 (11,71)	12,62 (11,52)
małopolskie	9,95	9,27 (8,51)	9,8 (7,75)
mazowieckie	9,51	4,77 (4,55)	10,60 (6,60)
opolskie	6,23	11,12 (8,39)	10,60 (11,12)
podkarpackie	2,44	12,14 (4,13)	12,40 (10,12)
podlaskie	9,25	5,21 (9,28)	8,70 (3,92)
pomorskie	13,68	15,64 (14,69)	16,67 (14,46)
śląskie	5,8	5,37 (8,32)	7,59 (4,53)
świętokrzyskie	9,98	8,68 (8,11)	8,76 (5,93)
warmińsko-mazurskie	8,05	8,61 (7,16)	8,24 (8,62)
wielkopolskie	9,33	12,71 (9,92)	14,76 (12,34)
zachodniopomorskie	7,74	6,78 (8,12)	8,45 (7,01)

* Wielkości w nawiasach oznaczają IWZ prognozowany w roku poprzednim.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wieloletnie Prognozy Finansowe województw].

Jak wskazują dane zawarte w tabeli 1, wprowadzenie IWZ ograniczyło swobodę wykorzystywania przez wszystkie samorządy województw zwrotnych źródeł finansowania za wyjątkiem województwa pomorskiego, dla którego IWZ w 2016 r. był wyższy niż akceptowany do końca 2013 r. 15% wskaźnik. Najniższy poziom nowy wskaźnik obsługi długu przyjął w dolnośląskim – niespełna 5%. Biorąc pod uwagę kształtowanie się IWZ w województwach w kraju można podzielić je na cztery kategorie takie, w których IWZ był mniejszy niż 5% (dolnośląskie); mieścił się w granicach 5-10% (kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodnio-pomorskie); mieścił się w granicach 10-15% (łódzkie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, wielkopolskie); przekroczył 15% – województwo pomorskie. W pierwszym roku obowiązywania IWZ wskaźnik ten wahał się w granicach od 2,44% (podkarpackie) do 13,68% (pomorskie, w którym wskaźnik ulega systematycznej poprawie). Generalnie rzecz ujmując, w ostatnim roku objętym badaniem województwa poprawiły swoje wskaźniki dopuszczalnej spłaty zobowiązań. Ciekawe jest, że prognozując ich poziom przeważnie określały IWZ na lata następujące po danym roku budżetowym na niższym poziomie, niż później obowiązujący.



3. Poziom wydatków inwestycyjnych województw samorządowych w latach 2009-2016

Pomimo rosnącego znaczenia determinant o charakterze niematerialnym nadal za podstawowy czynnik decydujący o poziomie rozwoju jest uważany stan infrastruktury technicznej⁵, która powstaje lub jest modernizowana na skutek realizacji inwestycji. Zauważyć jednak należy, że z czynnika pasywnego, biernego i ilościowego, ograniczonego do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, infrastruktura przekształciła się w aktywny czynnik działań prorozwojowych o charakterze jakościowym [Rogowska, 2010, s. 168]. Jej zasób i kondycja zależy głównie od aktywności władz samorządowych, a przede wszystkim od realizowanej przez nie polityki inwestycyjnej. Jednym ze sposobów prowadzących do zwiększania ilości i poprawy jakości infrastruktury jest zaplanowany i konsekwentnie prowadzony proces inwestycyjny, przy czym większość inwestycji, zwłaszcza o charakterze użyteczności publicznej, wykonują jednostki samorządu terytorialnego.

Rozmiar przedsięwzięć inwestycyjnych od strony finansowej widoczny jest w budżecie w postaci wydatków inwestycyjnych [Sekula, 2013, s. 35]. Wydatki te w jednostkach samorządu terytorialnego przeważnie mają znacznie większy udział w budżetach niż ma to miejsce w przypadku budżetu państwa. W niektórych krajach, zwłaszcza tych gdzie decentralizacja jest daleko posunięta, samorząd terytorialny zarządza większą częścią infrastruktury niż rząd centralny [Lewis, Oosterman, 2011, s. 149-150]. Wyniki badań wykazały, że w krajach rozwiniętych szczebel lokalny, oprócz świadczenia usług publicznych, odpowiedzialny jest za około $\frac{2}{3}$ publicznych wydatków inwestycyjnych [Halmosi, 2013, s. 293]. Powyższe tendencje widoczne są także w Polsce. Od wzmocnienia finansowego samorządów w wyniku przyjęcia ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. i wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej zarówno wielkość, jak i udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego znacznie wzrósł. Do 2016 r. przeważnie wynosił około 20%, choć zdarzały się także lata np. 2009 i 2010, kiedy sięgał prawie 25%⁶. W tym samym okresie z budżetu państwa na rozwój majątku publicznego przeznaczano zaledwie około 5% wydatków ogółem, co w praktyce oznacza również niższe nominalnie nakłady.

W latach 1999-2016, a więc w całym okresie swojego funkcjonowania, województwa samorządowe wydały na inwestycje ponad 74 mld złotych, a udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wahał się w latach 1999-2016 w granicach 24-47%.

⁵ Infrastruktura to publiczne dobra kapitałowe obejmujące m.in. autostrady i drogi, urządzenia drogowe i lotniskowe, budynki edukacji, urządzenia energetyczne, gazowe, systemy zaopatrzenia i dystrybucji wody, zakłady utylizacji odpadów, oczyszczalnie ścieków, budynki policji, straży pożarnej itd. [Ayogu, 1999, s. 171].

⁶ Szerzej nt. wielkości i struktury wydatków samorządu terytorialnego [Śmiechowicz, 2011, s. 47-103].



TABELA 2

**Podstawowe wielkości charakteryzujące sytuację finansową
województw samorządowych**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wydatki inwestycyjne w mln zł	9690	5712	6432	5665	6354	7707	7415	3083
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w %	47,33	37,47	39,37	35,94	38,45	42,26	43,11	24,43
Zadłużenie w tys. zł	3046	4291	5555	6113	6625	7284	7155	6769
Udział zadłużenia w dochodach ogółem w %	15,58	30,43	36,88	40,12	41,1	41,00	41,80	50,10
Dochody ogółem w mln zł	19548	14104	15067	15236	16121	17746	17110	13506
Dochody własne w mln zł	6315	5703	6673	6549	6303	6546	7155	7205
Udziały w podatkach państwowych w mln zł	5066	4850	5399	5389	5116	5302	5794	6126
Wydatki współfinansowane środkami z UE	5775	2439	3398	3020	3958	5681	5482	1142
Udział wydatków współfinansowanych środkami z UE w wydatkach ogółem w %	59,5	42,70	52,83	53,31	62,29	73,71	73,93	37,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KR RIO, Sprawozdania].

Akcesja Polski do Unii Europejskiej otworzyła przed samorządami dostęp do dodatkowego, bardzo istotnego źródła finansowania rozwoju infrastruktury. Znalazło to odzwierciedlenie zarówno w wielkości nakładów wydatkowanych na ten cel przez województwa samorządowe (pomimo redukcji nakładów na inwestycje w ostatnich trzech latach, aż 83% całości wydatków tego rodzaju poniesionych przez województwa samorządowe sfinansowano w okresie 2006-2016), jak i w ogólnej strukturze wydatków jednostek szczebla regionalnego. Wprawdzie wielkość pozyskanych w poszczególnych latach środków pochodzących ze źródeł zagranicznych znacznie się różniła, ale ich rola w pokrywaniu kosztów realizacji inwestycji, co roku była istotna⁷. Na skalę pozyskanych środków wyraźnie wpłynął cykl aplikowania i rozliczania projektów, a więc opóźnienia w uruchamianiu środków nowej perspektywy i rozliczanie ich jeszcze w kolejnych latach po jej zakończeniu. Dzięki nim jednak budżety województw wzbogacone zostały tylko w okresie 2010-2012

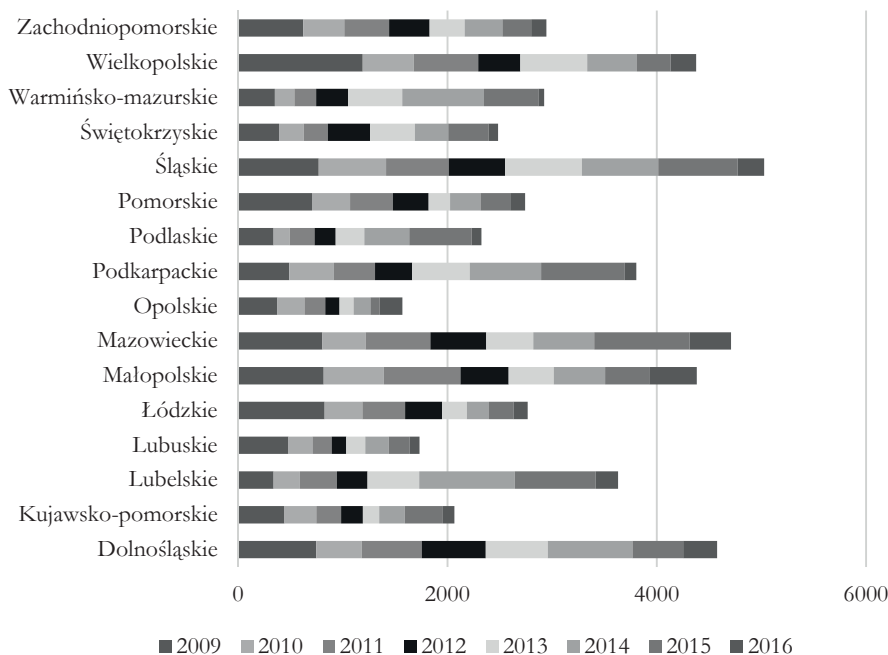
⁷ W 2008 r. środkami pomocowymi sfinansowano tylko 9,3% wydatków inwestycyjnych jednostek szczebla regionalnego, ale w 2009 r. nastąpiła niejako kumulacja finansowania projektów i aż około 60% kosztów inwestycji zostało nimi pokrytych, a w następnym roku – 28,3%, w 2011 r. – 37,3%, a w 2012 r. – 35,5% [Śmiechowicz, 2014, s. 284].



kwotą przekraczającą 10,7 mld zł, a udział dotacji unijnych stanowił w tym czasie od 22 do 26% całości dochodów jednostek szczebla regionalnego⁸.

RYSUNEK 3

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych w latach 2009-2016 w mln zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie [KR RIO, Sprawozdania].

Dotacje z Unii Europejskiej pozwoliły na kontynuację procesów inwestycyjnych w jednostkach tego szczebla, mimo że bieżący potencjał inwestycyjny województw zmniejszał się w okresie dekonjunktury gospodarczej 2009-2012⁹. Wyraźnie też widać, że realizowane pod koniec perspektywy 2007-2013 projekty, które województwa mogły rozliczać jeszcze w 2014 i 2015 r. przełożyły się na wysoki poziom wydatków inwestycyjnych w większości badanych jednostek w 2013, 2014 i 2015 r. (nie było to widoczne przeważnie w tych samorządach, w których wydatki prorozwojowe generalnie kształtowały się na niskim poziomie np. w opolskim, lubuskim).

⁸ W 2009 r. województwa przejściowo pełniły rolę podmiotów pośredniczących w przekazywaniu środków unijnych, dlatego też zrealizowana przez nie kwota dotacji była kilkakrotnie większa niż w następnych latach.

⁹ Taką samą tendencję zaobserwowano w przypadku gmin w Polsce [Skorwider-Namiołko, 2013, s. 41].



Dane przedstawione na rysunku 3 wskazują na duże zróżnicowanie łącznych wydatków na inwestycje poniesionych w latach 2009-2016 przez poszczególne województwa, jak i ich skali w kolejnych latach. Świadczy to o intensyfikacji procesu inwestycyjnego przez różne jednostki w różnym czasie, o różnych potrzebach i zdolności samorządów do finansowania inwestycji. Nominalnie największe wydatki inwestycyjne zrealizowane zostały przez województwa: śląskie, mazowieckie, dolnośląskie i małopolskie charakteryzujące się ponadprzeciętną gęstością zaludnienia w kraju. Najniższy poziom wydatki inwestycyjne osiągnęły w województwach: opolskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim, a więc jeśli chodzi o dwa pierwsze – należących, pod względem ludności i obszaru do małych województw w Polsce [por. Śmiechowicz, 2014 s. 285]. Województwa, w których w latach 2009-2016 przeznaczono na rozwój najwięcej środków charakteryzują się nominalnie bardzo wysokimi dochodami własnymi na tle kraju oraz wysokim ich udziałem w dochodach ogółem (poza małopolskim), podczas gdy w opolskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim zgromadzone w badanym okresie dochody własne i ich relacja do dochodów ogółem były najniższe lub poniżej średniej w kraju (województwo kujawsko-pomorskie).

Ciekawa obserwacja dotyczy skali nakładów inwestycyjnych ponoszonych z budżetów województw Polski Wschodniej, a więc samorządów, które równocześnie cechowała przez wiele lat zarówno zła sytuacja finansowa, spowodowana głównie niskimi dochodami własnymi, jak i bardzo słaby rozwój infrastruktury. W województwach takich jak: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie w okresie 2013-2015 poziom wydatków inwestycyjnych wykazywał co roku duży wzrost, a równocześnie bardzo wyraźnie zwiększyła się część wydatków inwestycyjnych finansowanych przez te jednostki w sumie wydatków tego rodzaju województw w kraju. Sytuacja taka była możliwa dzięki środkom z regionalnych programów operacyjnych i dodatkowemu wsparciu, jakie jednostki te mogły uzyskać z programu Rozwój Polski Wschodniej 2017-2013.

Generalnie rzecz ujmując, wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie doprowadziło do drastycznych zmian w poziomie wydatków województw do 2014 r. W 2015 r. ich wielkość sfinansowana przez te jednostki zmniejszyła się o 3,8%, a w kolejnym roku aż o 58,4%. W 2015 r. spadek nakładów na inwestycje wystąpił w dziewięciu województwach, natomiast w następnym roku sytuacja taka dotyczyła już 14 jednostek.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków podsumowujących. Należy podkreślić, że nowy wskaźnik dopuszczalnego poziomu zadłużenia dla zdecydowanej większości samorządów, jest niższy niż obowiązujący do końca 2013 r. Jego wprowadzenie nie wpłynęło negatywnie na skalę realizowanych przez jednostki szczebla regionalnego wydatków inwestycyjnych, ale w przyszłości ryzyka tego rodzaju nie należy bagatelizować [Miszczuk, Kawalko, 2017 s. 57]. W okresie 2013-2014 nakłady przeznaczane na rozwój były bardzo wysokie i uwi-



doczcił się wówczas dość duży przyrost zadłużenia. We wskazanym okresie województwa większą wagę przywiązywały do możliwości absorpcji środków pomocowych z UE, niż kształtowania IWZ na wysokim poziomie. Nie oznacza to wcale, że lekcewały tę kwestię, ale podejmowały racjonalne decyzje. Uruchomienie procedur związanych z wdrażaniem nowego siedmioletniego budżetu UE jest długotrwałe, dlatego też samorzady w 2-3 pierwszych latach jego obowiązywania raczej minimalizują skalę nowych inwestycji – kończą i rozliczają projekty z poprzedniej perspektywy i składają nowe wnioski. Daje to im czas na poprawę wskaźników zadłużenia (co widać w 2016 r.) i poprawy zdolności do obsługi długu w kolejnych latach, kiedy ponownie będą chciały zwiększyć poziom swoich inwestycji. Nadmierne zadłużenie może bowiem stanowić barierę dla rozwoju lokalnego [por. Kozera, 2017, s. 213]. Postawiona we wstępie niniejszego opracowania hipoteza została zweryfikowana negatywnie, gdyż w skali kraju wydatki inwestycyjne województw samorządowych uległy gwałtownej redukcji dopiero w 2016 r., a IWZ, choć niewątpliwie przyczynił się do tego zjawiska, nie stanowił głównej przesłanki jego wystąpienia.

Literatura

- Ayogu M.D., 1999, *Before Prebendalism: A Positive Analysis of Core Infrastructure Investment in a Developing Fiscal Federalism*, "African Development Review", vol. 11, iss. 2, DOI: 10.1111/1467-8268.00008.
- Dafflon B., 2002, *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance, Edvard Elgar, Northampton.
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Studia Ekonomiczne”, nr 198.
- Filipiak B. Z., 2017, *Dług jako determinanta stabilności systemu finansów samorządowych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, nr 1.
- Halmosi P., 2013, *The effect of the economic crisis on local governments in OECD Countries*, "Public Finance Quarterly", vol. 58, iss. 3.
- Jastrzębska M., 2016, *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, s. 187-200, DOI: 10.18276/epu.2016.125-15.
- Jastrzębska M., 2017, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio H", nr LI, 4, DOI:10.17951/h.2017.51.4.125.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4(76), DOI: 10.15290/ose.2015.04.76.04
- Kotlińska J., 2014, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 7.
- Kozera A., 2017, *Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego*, „Nierówności Społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 49.



- KR RIO, Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2009-2016, https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania
- Lewis B.D., Oosterman A., 2011, *Sub-national government capital spending in Indonesia: level, structure, and financing*, "Public Administration and Development", no. 31, DOI: 10.1002/pad.582.
- Miszczuk M., Kawalko B., 2017, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako uwarunkowanie absorpcji środków unijnych*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 9(45), nr 3, DOI: 10.18290/rns.2017.45.3-4.
- Ofiarski Z., 2010, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.
- Poniatowicz M., 2012, *Determinanty, dynamika i zróżnicowania terytorialne deficytu i zadłużenia sektora samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 100.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rogowska M., 2010, *Zmiana wybranych elementów infrastruktury technicznej gmin powiatu kłodzkiego w latach 2003-2006*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Korenik S., Dybała A. (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego”, nr 101.
- Sawicka K., 2012, *Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.
- Sekuła A., 2013, *Does the source matter? Generation of investment expenditures by different types of local government revenues*, [w:] *Local Economy in Theory and Practice. Local Development Governance Aspects*, Brol R., Sztando A. (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 283.
- Skorwider-Namiołko J., 2013, *Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej*, [w:] *Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym*, Brol R., Bal-Domańska B. (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 280.
- Śmiechowicz J., 2011, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.
- Śmiechowicz J., 2014, *Wydatki inwestycyjne województw w Polsce w warunkach kryzysu finansów publicznych i wejścia w życie indywidualnych limitów zadłużenia samorządów*, „Nierówności Społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 14.
- Travers T., 2012, *Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success*, Local Government Association, London.

