

Jolanta Włodarek

Zmiany potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2013 na przykładzie województwa zachodniopomorskiego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 341-363

2014

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.

JOLANTA WŁODAREK

Uniwersytet Szczeciński

**ZMIANY POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 2007–2013
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO**

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując projekty inwestycyjne w latach 2007–2013 z udziałem dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, zmuszone były zapewnić część własną środków pieniężnych. Najczęściej finansowanie własne polegało na zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Celem artykułu jest przedstawienie potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w związku z nową perspektywą finansową z funduszy Unii Europejskiej w latach 2014–2020.

Słowa kluczowe: potencjał inwestycyjny JST, instrumenty zwrotne, dług, środki UE

Wprowadzenie

Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego (JST) związany jest ze środkami finansowymi, które można w określonym czasie przeznaczyć na realizowanie nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. W ramach udziału własnego, JST w projektach realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej (UE) zaciągają zobowiązania długoterminowe. Z uwagi na ograniczone możliwości zadłużania się wynikające ze zmiany ustawy o finansach publicz-

nych, które weszły w życie w 2014 roku JST zmuszone będą do zmiany koncepcji dotychczas stosowanych sposobów finansowania inwestycji.

Celem artykułu jest ocena skali potencjału inwestycyjnego JST na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Analizę oparto na sprawozdaniach budżetowych publikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie.

1. Pojęcie potencjału inwestycyjnego

Problematyka sposobu finansowania zadań inwestycyjnych przez JST nie traci na aktualności i ściśle związana jest ze zmianami ich funkcjonowania w otoczeniu. Proces pozytywnych zmian zachodzący na obszarze JST, który uwzględnia potrzeby właściwe temu obszarowi oraz preferencje i hierarchię wartości, określany jest pojęciem rozwoju lokalnego¹. Natomiast rozwój determinowany jest poprzez istniejące ograniczenia budżetowe oraz dostępność zasobów finansowych.

Rozwój lokalny jest procesem świadomie inicjowany i kreowany przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańców, zmierzający do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania zasobów niematerialnych i materialnych. Szczególnie znaczenie w rozwoju lokalnym zajmują wartości niematerialne (tj. wiedza, badania, specjalne kwalifikacje, nowe umiejętności, przedsiębiorczość i zdolności przywódcze)².

Jeden z najbardziej twórczych ekonomistów XX w. – Michał Kalecki – dzięki teorii cyklu koniunkturalnego wskazującej, w jaki sposób czynniki generujące wzrost wywołują też cykliczne wahania wielkości produkcji i zatrudnienia, bardziej eksponował od Keynesa znaczenie układu sił między grupami społecznymi. Układ ten wpływa na poziom konsumpcji i oszczędności, a tym samym na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Teoria Kaleckiego, podobnie jak teoria Keynesa, może stanowić zalecenie pobudzenia aktywności lokalnej poli-

¹ L. Wojtasiewicz, *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, w: *Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz prof. Z. Dąbrowskiego*, red. J. Tarajkowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 181–182.

² E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, London–New Delhi 1994, s. 2.

tyki gospodarczej³. Teoria Kaleckiego nabiera nowego znaczenia w odniesieniu do zagadnień finansowania inwestycji. Im większa jest koncentracja zasobów i działań oraz zapotrzebowanie na kapitał z nią związany, tym wyższe ryzyko koncentracji i tym bardziej powinny być zdywersyfikowane źródła finansowania inwestycji.

W literaturze przedmiotu za potencjał inwestycyjny (rozwojowy) uważa się środki finansowe, które JST może w określonym czasie przeznaczyć na finansowanie nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, przy założeniu, że⁴:

- wykonywać będzie wszystkie bieżące zadania,
- dokonywać będzie niezbędnej wymiany sprzętu,
- utrzyma bezpieczny poziom zadłużenia.

Jedna z najbardziej ogólnych definicji określa potencjał inwestycyjny jako zdolność danej JST do gromadzenia środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych. Z kolei wielkość poziomu potencjału inwestycyjnego danej JST kształtowana jest zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne⁵.

W kontekście przywołanej definicji można stwierdzić, że obliczenie potencjału inwestycyjnego wymaga oszacowania wielkości dochodów i wydatków bieżących, wysokości nadwyżki operacyjnej, dopuszczalnego poziomu zadłużenia się JST oraz przypadającej wartości spłaty długu w okresie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Podkreślić więc należy, że własny potencjał inwestycyjny uwzględnia zasoby finansowe zgromadzone w budżetach JST bez zaciągania nowego długu⁶.

JST od wielu lat podejmują mniej lub bardziej intensywne działania zmierzające do poprawienia lokalnych warunków życia poprzez próbę przyciągania kapitału tworzącego nowe miejsca pracy oraz rozwój infrastruktury, której zadaniem jest coraz lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców. W rezultacie prowadzone są inwestycje materialne, tj. w kapitał rzeczowy (bu-

³ Słownik historii myśli ekonomicznej, red. E. Kundera, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 87.

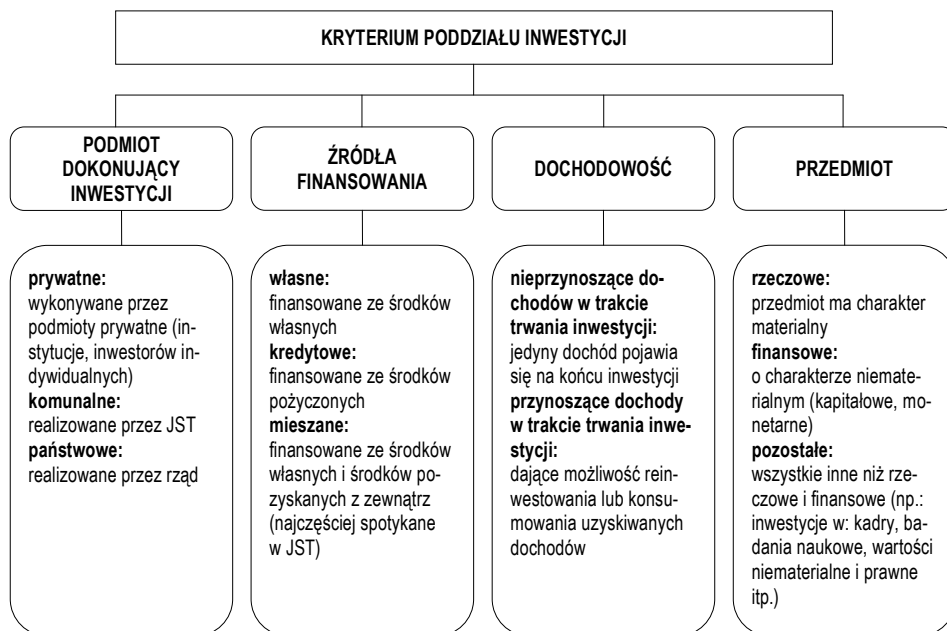
⁴ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, s. 8.

⁵ Z. Łękawa, *Absorpcja środków z Unii Europejskiej w gminach województwa dolnośląskiego*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, red. T. Falmulska, A. Wąlasik, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 108, Katowice 2012, s. 461.

⁶ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 97–100.

dynki, wyposażenie, narzędzia) i niematerialne, tj. w dziedzinie oświaty lub kultury⁷.

Dostrzec należy trwające dyskusje naukowe wokół definicji i klasyfikacji inwestycji, a także inwestycji samorządowych. Różne interpretacje tego pojęcia zostały zaprezentowane na rysunku 1.



Rys. 1. Kryterium podziału inwestycji JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Przedsięwzięcia inwestycyjne w jednostkach samorządu*, w: *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Municipium, Warszawa 2011, s. 170–171.

Potencjał inwestycyjny JST jest ściśle związany z realizacją zadań własnych w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego, infrastruktury spo-

⁷ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, tom 2, (tłum. M. Rusiński, Z. Wolińska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 584.

łecznej i gospodarczej, infrastruktury technicznej, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. Ze względu na rzadkość (niedostatek) zasobów finansowych, jakimi dysponują JST, ich możliwości są ograniczone. Obliguje to także do dokonywania wyboru między dobrami, które można poświęcić na bieżącą konsumpcję, a dobrami, które należy wydatkować na inwestycje, tzn. na zwiększenie potencjału gospodarczego JST⁸.

2. Środki UE i instrumenty dłużne wobec inwestycji publicznych

Program inwestycyjny JST z uwagi na wysokie wydatki oraz dość długi cykl inwestycyjny jest stopniowo realizowany w rocznych budżetach, zgodnie z ich możliwościami finansowymi⁹. Słuszne wydaje się również stwierdzenie, że: *aby kształtować przyszłość, trzeba znać przeszłość i starać się należycie oceniać teraźniejszość, ponieważ w innym przypadku nie pojmie się współczesności bez rzetelnego poznania, a więc i pojmowania przeszłości*¹⁰. W tabeli 1 przedstawiono udział środków UE oraz instrumentów dłużnych w latach 2007–2013 w finansowaniu wydatków inwestycyjny JST województwa zachodniopomorskiego.

⁸ *Mikroekonomia, pojęcia, przedmiot, ewolucja*, red. G. Wolska, PWE, Warszawa 2014, s. 44.

⁹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Wspólczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, K. Brzozowska, Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006, s. 85.

¹⁰ G.B. Spychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 11; za: *Mikroekonomia, pojęcia, przedmiot, ewolucja*, red. G. Wolska, PWE, Warszawa 2014, s. 14.

Tabela 1

Rola środków UE oraz instrumentów dłużnych w procesie realizacji inwestycji JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Zadłużenie JST, w tym:	1 100 042	1 126 857	1 544 426	2 394 680	3 257 645	3 542 508	3 678 321
a) gminy	584 005	628 266	854 380	1 264 018	1 557 441	1 585 802	1 687 290
b) miasta na prawach powiatu	322 024	295 910	426 956	665 523	1 041 215	1 298 049	1 312 632
c) powiaty	131 761	165 450	209 342	312 053	408 762	390 954	370 012
d) województwa	62 252	37 231	53 748	153 086	250 227	267 703	308 387
2. Wydatki na inwestycje, w tym:	1 023 382	1 339 461	1 886 380	1 998 181	2 138 821	1 839 888	1 531 111
a) gminy	473 687	610 249	754 140	891 480	884 158	712 891	673 648
b) miasta na prawach powiatu	318 658	382 330	340 156	435 289	580 455	603 886	424 574
c) powiaty	79 632	169 431	168 444	280 759	245 580	137 285	97 680
d) województwa	151 405	177 451	623 640	390 653	428 628	385 826	335 209
3. Środki z UE na inwestycje, w tym:	203 706	115 967	538 542	381 287	522 368	626 560	540 885
a) gminy	75 568	45 289	35 137	121 166	224 059	242 313	181 750
b) miasta na prawach powiatu	67 896	47 498	31 216	42 605	74 341	156 854	144 525
c) powiaty	11 163	1 465	5 371	41 748	52 171	37 062	28 339
d) województwa	49 079	21 715	466 818	175 769	171 797	190 331	186 272
Udział wydatków inwestycyjnych w zadłużeniu JST	93,03%	118,87%	122,14%	83,44%	65,66%	51,94%	41,63%
Udział dochodów z UE w wydatkach inwestycyjnych JST	19,91%	8,66%	28,55%	19,08%	24,42%	34,05%	35,33%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania budżetowe*, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe (20.06.2014).

Z analizy danych zawartych w tabeli 1 wynika, że udział wydatków inwestycyjnych w zadłużeniu JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2007–2009 sukcesywnie wzrastał, ale począwszy od 2010 roku spadł, w przeciwieństwie do stale rosnącego zadłużenia. Natomiast udział środków z UE w finansowaniu wydatków inwestycyjnych w latach 2007–2010 kształtował się różnie. Przyczyną takiej sytuacji były często przekraczające rok budżetowy refundacje poniesionych wydatków inwestycyjnych. JST wówczas zmuszone były korzystać z instrumentów dłużnych do czasu otrzymania środków z UE, które najczęściej przeznaczane były na ich spłatę. Stąd zasada roczności budżetu JST przy realizowaniu wieloletnich inwestycji może powodować przejściowe problemy finansowe, pomimo że art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹¹ przewiduje wyłączenie ze wskaźników długu spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami umów kredytowych zawartych w związku z realizacją inwestycji przy udziale finansowania środków UE. Praktyka wskazuje, że zadłużone JST nie chcą ponosić kosztów nawet krótkoterminowych kredytów i czynią wszelkie starania (np. poprzez nieprawidłowe wykorzystanie subwencji oświatowej wpływającej w grudniu, ale przeznaczonej na finansowanie wydatków stycznia kolejnego roku) przeznaczając inne wpływy na przejściowe finansowanie inwestycji w oczekiwaniu na zwrot środków UE.

W wyniku obserwacji udziału wydatków majątkowych w zadłużeniu poszczególnych rodzajów JST można zauważyć niepokojącą prawidłowość w gminach i powiatach od 2010 roku, tj. znaczny spadek zaciągania instrumentów zwrotnych na inwestycje przy jednocześnie widocznym, istotnym wzroście ich zadłużenia. Wydaje się więc, że wprowadzenie od 2009 roku nowych ograniczeń zadłużania JST nie spowodowało w przypadku gmin i powiatów przyrostu poziomu długu, a jedynie spadek inwestowania. Z kolei w miastach na prawach powiatu przy znacznym wzroście zadłużenia od 2010 roku widoczny jest także znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych, jednak i w tym przypadku widoczny jest spadek udziału tych wydatków w rosnącym zadłużeniu i od 2013 roku następuje znaczne zmniejszenie wydatków inwestycyjnych. Stąd nasuwa się wniosek, że wzrost zadłużenia spowodowany jest koniecznością zaciągania nowych zobowiązań z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań lat ubiegłych.

Zadłużenie województwa podobnie, jak w pozostałych JST, wzrasta od 2009 roku, a wydatki inwestycyjne kształtują się bardzo różnie. Przyczyną tego

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).

jest rola samorządu wojewódzkiego związana z transferem środków z budżetu państwa na dotacje inwestycyjne dla pozostałych JST. Stąd w dalszych rozważaniach oceny potencjału inwestycyjnego, żeby uniknąć wykazywania tzw. „podwójnego wydatkowania” tego samego źródła środków finansowych, analiza budżetu województwa zostanie wyłączona z przedmiotu badań. Z danych zawartych w tabeli 1, w której ujęto informacje dotyczące sumy wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w ciągu 7 lat w JST, wynika, że znaczenie gmin oraz miast na prawach powiatu, związane z potencjałem inwestycyjnym, jest istotne i na przestrzeni wielu lat wzrosło wielokrotnie.

3. Potencjał inwestycyjny JST województwa zachodniopomorskiego

Kolejną istotną kwestią, która świadczy o perspektywach inwestycyjnych JST jest nadwyżka operacyjna, która pozwala także spłacić długoterminowe zobowiązania. Począwszy od 2011 roku, prawidłowe zarządzanie płynnością finansową jednostki samorządu terytorialnego związane jest z planowaniem i realizowaniem budżetu, aby jego część bieżąca nie wykazywała deficytu, a najbardziej pożądaną sytuacją jest realizowanie nadwyżki¹². Nadwyżka operacyjna określa skalę, w jakim stopniu JST finansuje wydatki bieżące z dochodów bieżących, a także, czy JST ma zdolność do zaciągania zobowiązań długoterminowych i ich obsługi. Z punktu widzenia wydatków majątkowych osiągnięcie nadwyżki operacyjnej jest kluczowe dla JST, gdyż od 2010 roku mogą one korzystać z długoterminowych instrumentów dłużnych wyłącznie na wydatki inwestycyjne. Znacząca część inwestycji realizowanych przy udziale środków UE współfinansowana jest zazwyczaj przez środki dłużne. Uzasadnia to konieczność objęcia obserwacją kształtowanie się wielkości potencjału inwestycyjnego w porównaniu do nadwyżki operacyjnej oraz zadłużenia JST, co przedstawiono w tabeli 2.

¹² M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 128.

Tabela 2

Potencjał inwestycyjny JST województwa zachodniopomorskiego w porównaniu do wybranych wielkości budżetowych (w mln zł)

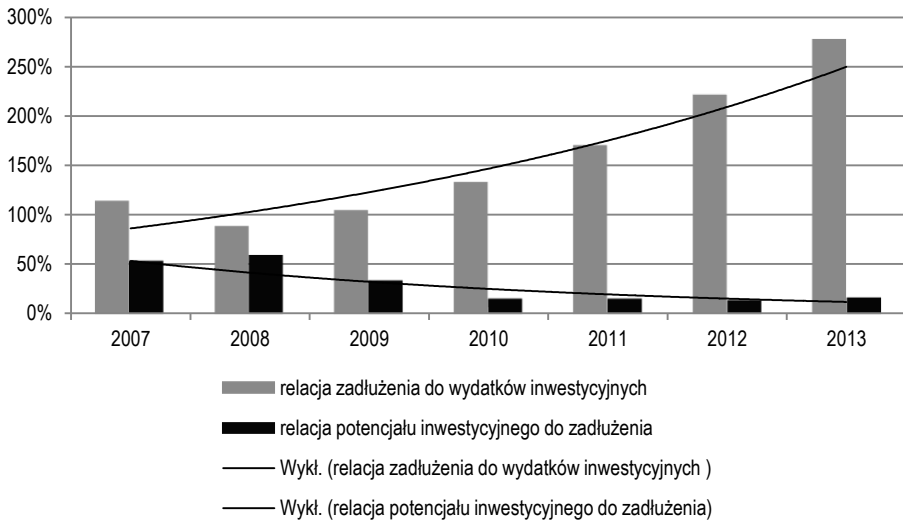
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GMINY							
Dochody bieżące	2 531 954 804	2 802 602 613	2 977 096 347	3 114 688 369	3 281 166 964	3 500 537 695	3 690 758 470
Wydatki bieżące	2 293 371 747	2 508 434 635	2 705 744 746	2 947 584 753	3 026 720 219	3 247 420 560	3 369 358 892
relacja wydatków bieżących do dochodów bieżących	91%	90%	91%	95%	92%	93%	91%
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny	238 583 058	294 167 978	271 351 601	167 103 616	254 446 745	253 117 134	321 399 578
Wydatki inwestycyjne	485 618 649	624 402 263	780 603 532	906 773 039	903 060 814	725 727 272	687 850 367
Wydatki inwestycyjne (narastająco)	485 618 649	1 110 020 912	1 890 624 444	2 797 397 484	3 700 458 297	4 426 185 569	5 114 035 936
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny (narastająco)	238 583 058	532 751 035	804 102 637	971 206 253	1 225 652 997	1 478 770 132	1 800 169 710
Zadłużenie	584 005 138	628 266 326	854 380 352	1 264 017 912	1 557 440 982	1 585 801 948	1 687 289 539
– relacja zadłużenia do wydatków inwestycyjnych	120%	101%	109%	139%	172%	219%	245%
– relacja potencjału inwestycyjnego do zadłużenia	41%	47%	32%	13%	16%	16%	19%
POWIATY							
Dochody bieżące	781 205 418	880 272 837	964 539 012	1 020 445 176	1 107 720 347	1 105 351 946	1 151 872 267
Wydatki bieżące	742 208 905	846 595 573	928 841 498	983 944 733	1 052 216 541	1 056 254 941	1 096 349 048
– relacja wydatków bieżących do dochodów bieżących	95%	96%	96%	96%	95%	96%	95%

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wyszczególnienie żących do dochodów bieżących							
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny	38 996 513	33 677 264	35 697 514	36 500 443	55 503 806	49 097 004	55 523 218
Wydatkii inwestycyjne	79 878 052	169 481 449	168 532 796	281 659 190	246 699 730	146 694 902	102 040 661
Wydatkii inwestycyjne (narastająco)	79 878 052	249 359 501	417 892 298	699 551 487	946 251 217	1 092 946 119	1 194 986 780
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny (narastająco)	38 996 513	72 673 777	108 371 291	144 871 734	200 375 540	249 472 544	304 995 762
Zadłużenie	131 760 750	165 450 095	209 341 819	312 052 688	408 761 459	390 953 937	370 011 721
– relacja zadłużenia do wydatków inwesty- cyjnych	165%	98%	124%	111%	166%	267%	363%
– relacja potencjału in- westycyjnego do za- dłużenia	30%	20%	17%	12%	14%	13%	15%
MIASTA na prawach powiatu							
Dochody bieżące	1 522 305 524	1 685 144 012	1 685 907 881	1 726 690 965	1 848 860 101	2 061 543 526	2 219 260 163
Wydatkii bieżące	1 250 664 186	1 375 531 062	1 493 520 862	1 584 501 892	1 693 379 014	1 908 499 250	2 035 235 497
– relacja wydatków bie- żących do dochodów bieżących	82%	82%	89%	92%	92%	93%	92%
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny	271 641 338	309 612 950	192 387 019	142 189 074	155 481 087	153 044 276	184 024 666
Wydatkii inwestycyjne	344 739 345	436 234 688	478 132 384	494 602 244	618 148 886	611 385 049	429 072 769
Wydatkii inwestycyjne (narastająco)	344 739 345	780 974 033	1 259 106 417	1 753 708 661	2 371 857 547	2 983 242 596	3 412 315 365
Nadwyżka operacyjna = potencjał inwestycyjny (narastająco)	271 641 338	581 254 288	773 641 307	915 830 381	1 071 311 468	1 224 355 744	1 408 380 410

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zadłużenie	322 023 503	295 910 084	426 955 544	665 522 838	1 041 215 429	1 298 048 525	1 312 632 135
– relacja zadłużenia do wydatków inwestycyjnych	93%	68%	89%	135%	168%	212%	306%
– relacja potencjału inwestycyjnego do zadłużenia	84%	105%	45%	21%	15%	12%	14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania budżetowe*, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samo-rzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe (20.06.2014).

Uzyskane wyniki zwracają uwagę na znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych w porównaniu do zadłużenia, zwłaszcza od 2011 roku, co ściśle związane było ze wzrostem wykorzystania środków z UE. Natomiast we wszystkich poziomach JST potencjał inwestycyjny był znacznie mniejszy od wielkości zadłużenia. Świadczy to o fakcie niewielkiego udziału środków własnych w porównaniu do zaciąganych instrumentów dłużnych, co ujęto na rysunku 2.



Rys. 2. Potencjał inwestycyjny JST województwa zachodniopomorskiego w porównaniu do zadłużenia i wydatków inwestycyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania budżetowe*, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe (20.06.2014).

Specyficzny sposób gromadzenia środków publicznych i ich administracyjna redystrybucja stwarzają problemy w szacowaniu efektywności działań JST w zakresie zarządzania środkami UE oraz instrumentami dłużnymi przy współfinansowaniu projektów inwestycyjnych. Dotychczasowe badania efektywności wykorzystywania środków publicznych to relatywnie nowy kierunek, a służebna ich rola wobec społeczeństwa, ściśle powiązana z koniecznością jak

najlepszego świadczenia usług publicznych, skutecznie utrudnia stosowanie metod przewidzianych dla sektora prywatnego¹³. Efekty wykonanych inwestycji w określonych działach gospodarki finansowej JST przedstawiono w tabeli 3.

¹³ Szerzej na ten temat: K. Brzozowska, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CEDEWU.PL, Warszawa 2013, s. 80–89.

Tabela 3

Efekt inwestycji i ich udział w ogólnym zadłużeniu JST województwa zachodniopomorskiego

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Zadłużenie GMIN	584 005	628 266	854 380	1 264 018	1 557 441	1 585 802	1 687 290
2. Wydatki inwestycyjne, w tym:	474 687	610 252	754 140	891 480	884 157	712 891	673 648
– rolnictwo i łowiectwo, rybo- łówstwo i rybactwo, leśnic- two	24 070	24 194	20 498	53 765	60 609	76 917	41 004
– górnictwo, kopalnictwo, przetwórstwo przem.	0	0	445	4 944	10 373	15 672	0
– wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz i wodę	5 051	7 535	9 433	7 787	8 987	3 726	3 884
– turystyka, handel, hotele i re- stauracje	10 674	3 822	4 427	34 376	32 245	49 216	34 627
– transport	116 338	147 907	256 172	309 973	273 467	163 208	225 925
– gosp. mieszk. i działalność usług, informatyka, nauka	45 886	52 611	60 273	62 492	44 428	51 045	46 044
– administracja	13 967	13 875	14 033	12 768	9 436	12 489	18 030
– bezpieczeństwo i porządek publiczny, wymiar sprawie- dliwości, dochody od osób prawnych, od osób fizycz- nych i od innych jedn. niepo- siad. osob. praw. oraz wydat- ki związane z ich poborem, różne rozliczenia	6 750	10 679	13 814	16 723	17 782	15 940	18 758
– oświata i wychowanie, edu- kacyjna opieka wychowaw- cza, szkolnictwo wyższe	69 336	102 793	91 255	104 039	89 051	63 964	54 950

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
– ochrona zdrowia, pomoc społ. i pozostałe zad. w zakresie polit. społ.	5 658	10 785	6 584	7 475	13 567	19 583	13 497
– ochrona środowiska	97 973	107 652	104 961	107 717	189 485	131 176	109 975
– kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, kultura fizyczna i sport	78 984	128 399	172 245	169 420	134 727	109 956	106 955
Udział wydatków inwestycyjnych w zadłużeniu GMIN	81,28%	97,13%	88,27%	70,53%	56,77%	44,95%	39,92%
1. Zadłużenie POWIATÓW	131 761	165 450	209 342	312 053	408 762	390 954	370 012
2. Wydatki inwestycyjne, w tym:	79 632	169 431	168 444	280 759	245 579	137 285	97 680
– rolnictwo i łowiectwo, rybostwo i rybactwo, leśnictwo	9	6	0	9	6	0	1 073
– górnictwo, kopalnictwo, przetwórstwo przem.	272	0	5	8	0	0	0
– wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz i wodę	0	0	0	0	0	0	0
– turystyka, handel, hotele i restauracje	21	356	141	5 278	35	960	0
– transport	26 853	36 307	87 910	161 670	143 892	49 623	42 406
– gosp. mieszk. i działalność usług. informatyka, nauka	2 202	1 604	2 713	24 617	17 647	29 637	18 075
– administracja	5 547	14 926	13 443	14 704	12 655	11 382	7 278

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
– bezpieczeństwo i porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości, dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jedn. niepodat. osob. praw. oraz wydatki związane z ich poborem, różne rozliczenia	8 974	8 606	10 799	8 209	1 586	2 516	5 315
– oświata i wychowanie, edukacyjna opieka wychowawcza, szkolnictwo wyższe	7 224	12 698	19 573	26 144	31 434	15 078	6 467
– ochrona zdrowia, pomoc społ. i pozostałe zad. w zakresie polit. społ.	26 926	79 933	22 700	25 848	11 544	12 593	7 039
– ochrona środowiska	1 254	959	396	1 001	1 597	7 479	5 775
– kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, kultura fizyczna i sport	350	14 034	10 764	13 271	25 184	8 016	4 251
Udział wydatków inwestycyjnych w zadłużeniu POWIATOW	60,44%	102,41%	80,46%	89,97%	60,08%	35,12%	26,40%
1. Zadłużenie MIAST na pracach powiatu	322 024	295 910	426 956	665 523	1 041 215	1 298 049	1 312 632
2. Wydatki inwestycyjne, w tym:	318 658	382 330	340 156	435 289	580 455	603 886	424 574
– rolnictwo i łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo, leśnictwo	0	0	0	0	0	0	0

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
– górnictwo, kopalnictwo, przetwórstwo przem.	0	0	0	0	0	0	0
– wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz i wodę	0	0	0	0	0	0	0
– turystyka, handel, hotele i restauracje	962	1 021	648	3 694	8 477	5 096	3 601
– transport	153 125	181 204	104 007	109 899	266 417	294 128	126 838
– gosp. mieszk. i działalność usług. informatyka, nauka	52 253	86 305	41 494	54 816	66 961	48 979	81 235
– administracja	9 621	10 196	8 497	9 098	9 974	26 223	12 242
– bezpieczeństwo i porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości, dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jedn. nieposiad. osob. praw. oraz wydatki związane z ich poborem, różne rozliczenia	6 311	6 640	6 896	4 198	3 491	2 834	3 296
– oświata i wychowanie, edukacyjna opieka wychowawcza, szkolnictwo wyższe	13 597	19 433	46 959	78 550	38 439	20 393	22 279
– ochrona zdrowia, pomoc społ. i pozostałe zad.w zakresie polit. społ.	25 345	23 253	19 662	14 450	12 669	7 807	8 243
– ochrona środowiska	23 360	16 132	18 972	60 924	67 431	73 216	51 432
– kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, kultura fizyczna i sport	34 084	38 147	93 022	99 660	106 596	125 209	115 407

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Udział wydatków inwestycyjnych w zadłużeniu MIAST na prawach powiatu	98,95%	129,20%	79,67%	65,41%	55,75%	46,52%	32,35%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania budżetowe*, www.mf.gov.pl/ ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-terytorialnego-sprawozdania-budzetowe (20.06.2014).

Przedstawione liczby są potwierdzeniem, że gminy w latach 2007–2013 poniosły 65% ogólnych nakładów finansowych na inwestycje w takich działach, jak transport (30%), kultura dziedzictwa narodowego i kultura fizyczna i sport (18%) oraz ochrona środowiska (17%). W powiatach 62% ogólnych wydatków inwestycyjnych poniesiono na transport (47%) oraz opiekę i pomoc społeczną (15%). Miasta na prawach powiatu w analizowanym okresie 74% wszystkich wydatków inwestycyjnych przeznaczyły na transport (40%), kulturę dziedzictwa narodowego i kulturę fizyczną i sport (20%) oraz gospodarkę mieszkaniową i usługową, informatykę i naukę (14%). Wiodącą rolę we wszystkich rodzajach JST były inwestycje transportu lokalnego.

Wydaje się, że dotychczasowe sposoby współfinansowania projektów inwestycyjnych instrumentami dłużnymi stają się niewspółmierne do możliwości pozyskania środków UE, chociażby ze względu na ograniczenia limitów zadłużania się przez JST. Odwieczny problem nieograniczoności potrzeb i ograniczoności zasobów występuje też w związku ze społeczną, polityczną i ekonomiczną presją wspólnot samorządowych, wywieraną w celu zaspokojenia przez władze samorządowe różnych potrzeb zbiorowych.

Nowa perspektywa finansowa projektów unijnych w latach 2014–2020 przeznaczona zostanie m.in. na¹⁴:

- a) zrównoważony transport i poprawę infrastruktury (23,8 mld euro);
- b) przechodzenie na gospodarkę niskowęglową we wszystkich sektorach, co oznacza ograniczanie zużycia energii, a także zwiększenie roli odnawialnych źródeł energii, np. na ocieplanie budynków, rozwój odnawialnych źródeł energii, rozbudowę sieci przesyłowych niskiego i średniego napięcia, a także transport publiczny w miastach (9,1 mld euro);
- c) wspieranie badań, rozwoju technologii i innowacji, np. większy nacisk na lepszą współpracę między biznesem a naukowcami, co ma powodować zastosowanie innowacji w gospodarce (10 mld euro);
- d) wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości (9,4 mld euro);
- e) ochronę środowiska (8,8 mld euro);
- f) walkę z bezrobociem wśród młodzieży (13 mld euro);
- g) wzmocnienie konkurencyjności polskiego rolnictwa (8,5 mld euro).

¹⁴ www.forbes.pl/unijne-srodki-2014-2020-trafia-gloownie-na-infrastruktury,artykuly,177166,1,1.html (29.05.2014).

Przeprowadzone badania wykazały, że spośród wszystkich poziomów JST w latach 2007–2013 największym potencjałem inwestycyjnym charakteryzowały się gminy. Jednak wielkość potencjału inwestycyjnego, począwszy od 2011 roku niewspółmiernie wzrastała do poziomu zadłużenia, co zaobserwowano na wszystkich poziomach JST. W gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2011–2013 wraz ze wzrostem potencjału inwestycyjnego wzrastały także wydatki inwestycyjne.

Na wszystkich poziomach JST zaobserwowano, że nawet niewielkie zmiany dynamiki wydatków bieżących istotnie wpływały na zmiany potencjału inwestycyjnego. Postrzegając to przez strukturę wydatków inwestycyjnych, skutek zmiany wielkości potencjału inwestycyjnego obserwujemy w postaci nowych dróg transportu publicznego, których budowa współfinansowana była środkami UE.

Reasumując podkreślić należy, że JST powinny wzmocnić swoje działania w celu aktywnego wykorzystania środków UE. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań, stojąc u progu nowej perspektywy finansowania rozwoju lokalnego ze środków unijnych w latach 2014–2020, można zaproponować narzędzia ograniczające wzrost zadłużenia, co konsekwentnie związane jest ze zwiększeniem potencjału inwestycyjnego w JST:

1. Zmianę przepisów powodującą całkowite wyłączenie z budżetu finansowania projektu inwestycyjnego w całym cyklu jego finansowania, np. w drodze wyodrębnionej na każde zadanie inwestycyjne, ale „pozabudżetowo”, ewidencji wszelkich zdarzeń gospodarczych, z wyrażonym (celowym) przeznaczeniem środków nadwyżki operacyjnej.
2. Wykorzystanie obecnych możliwości prawnych pozwalających utworzyć przez JST banki komunalne, których intencją nie byłoby osiągnięcie zysku, a wspieranie współfinansowania projektów inwestycyjnych, bez marży bankowej oraz przy znikomym odsetkach, co znacznie zmniejszy wydatki bieżące i wpłynie pozytywnie na zwiększenie nadwyżki operacyjnej.
3. Wzmocnienie udziału kapitału prywatnego w realizacji i finansowaniu projektów publicznych, co znacznie lepiej niż ograniczenia ustawowe wzmocniłoby kontrolę efektywności wykorzystania środków finansowych zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Na złożoność problematyki związanej ze specyfiką finansowania hybrydowego z udziałem finansowym UE wskazuje K. Brzozowska. Według niej,

pomimo złożoności proceduralnej i konieczności przygotowania profesjonalnej i skomplikowanej dokumentacji przy ubieganiu się o środki hybrydowe, pomoc finansowa UE może wydatnie wzmocnić rozwój PPP w naszym kraju¹⁵.

Warte zaznaczenia jest, że wszelkie wskazane wyżej działania realizowane przy współpracy podmiotów prywatnych przyczynią się nie tylko do efektywniejszego wykorzystania środków unijnych, ale też do celowego ich wydatkowania.

Podsumowanie

Kryzys finansowy, niepokój gospodarki światowej oraz zmiany w zapatrzywaniach społecznych „dopominają się” odejścia od dotychczasowych strategii realizowanych zadań i standardowej doktryny gospodarowania publicznymi zasobami. Wydaje się, że tradycyjne gospodarowanie zasobami finansowymi przez samorząd terytorialny już nie wystarcza. Niezbędne stają się innowacyjne rozwiązania poprzez wykorzystywanie odpowiednich narzędzi i instrumentów zgodnie z panującą tendencją zdeterminowaną przez zmieniające się przepisy ustawy o finansach publicznych.

Wzrost długu wskazuje, ile brakuje środków finansowych w JST na inwestowanie. Stąd też dotychczasowe podejście w zdobywaniu wkładu własnego do projektów inwestycyjnych częściowo finansowanych z programów unijnych w latach 2007–2013 w następnym okresie planistycznym na lata 2014–2020 powinno zostać zweryfikowane. W szczególności należy podjąć wyzwania współpracy z partnerami prywatnymi, zwłaszcza że część unijnych środków może przyczynić się do efektywnego wydatkowania środków oraz ograniczenia bezrobocia.

Literatura

Blakely E.J., *Planning local economic development. Theory and Practice*, London–New Delhi 1994.

¹⁵ Szerzej na ten temat: K. Brzozowska, *Zaangażowanie środków Unii Europejskiej w finansowanie projektów PPP w Polsce*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 794, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 67–78.

- Brzozowska K., *Zaangażowanie środków Unii Europejskiej w finansowanie projektów PPP w Polsce*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 794, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CEDEWU.PL, Warszawa 2013.
- Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Przedsięwzięcia inwestycyjne w jednostkach samorządu*, w: *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2011.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, K. Brzozowska, Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Łękawa Z., *Absorpcja środków z Unii Europejskiej w gminach województwa dolnośląskiego*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, red. T. Famulska, A. Walasik, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 108, Katowice 2012.
- Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mikroekonomia, pojęcia, przedmiot, ewolucja*, red. G. Wolska, PWE, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, tom 2, (tłum. M. Rusiński, Z. Wolińska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Słownik historii myśli ekonomicznej*, red. E. Kundera, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Spychalski G.B., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).
- Wojtasiewicz L., *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, w: *Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz prof. Z. Dąbrowskiego*, red. J. Tarajkowski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.
- www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe.
- www.forbes.pl/unijne-srodki-2014-2020-trafia-glownie-nainfrastrukture,artykuly,177166,1,1.html.

**CHANGES OF THE INVESTMENT POTENTIAL OF THE LOCAL
GOVERNMENT UNITS IN THE PERIOD OF 2007–2013 ON THE CASE OF
WEST POMERANIAN VOIVODESHIP.**

Summary

Local government units which have carried out investment projects in the period of 2007–2013 with the share of European Union funds were forced to provide part of the investment financing on their own. Generally this financing signified that local governments have incurred debt obligations. The purpose of this article is to present the investment potential of the local government units in the West Pomeranian Voivodeship in connection to the new financial perspective of the European Union funds in 2014–2020.

Keywords: investment potential of local government units, feedback instruments, debt, EU funds

Translated by Jolanta Włodarek