

Karina Kuczowic

Jan Czempas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

KIERUNKI INWESTOWANIA GMIN W POLSCE W LATACH 2008-2012

Wprowadzenie

Gmina ma do zrealizowania określone zadania, które wynikają z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹. Konieczność realizacji tych zadań wiąże się z potrzebą posiadania odpowiedniej infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej. Jest ona niezbędna do prawidłowego funkcjonowania gminy i jej mieszkańców oraz może przyczynić się do napływu inwestorów, a co za tym idzie, stworzenia miejsc pracy dla lokalnej ludności, co jest szczególnie istotne w gminach o wysokim stopniu bezrobocia. Odpowiedni stan oraz dostęp do infrastruktury jest więc jednym z istotniejszych, o ile nie najistotniejszym czynnikiem decydującym o konkurencyjności i atrakcyjności gmin². Aby zapewnić odpowiedni stan i dostęp do infrastruktury, gminy muszą podejmować określone wydatki na inwestycje w tym zakresie.

W niniejszym artykule skoncentrowano się więc na wydatkach inwestycyjnych gmin z uwzględnieniem kierunków ich inwestowania. Za okres badań przyjęto lata 2008-2012, a więc okres obejmujący lata światowego kryzysu gospodarczego i finansowego oraz spowolnienia gospodarczego. Badania przeprowadzono na podstawie danych RIO oraz GUS.

¹ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

² Niektórzy autorzy rozróżniają pojęcia konkurencyjności i atrakcyjności. Działania konkurencyjne odnoszą się do działań samorządu lokalnego nakierowanego na ubieganie się o inwestycje oraz kapitał w celu rozwoju społeczno-gospodarczego danego terytorium, zaś konkurencyjność określają jako zdolność do takiego uczestniczenia w konkurencji. Z kolei atrakcyjność uznawana jest za zdolność jednostki terytorialnej do bycia postrzeganą jako potencjalny rywal. O atrakcyjności jednostek terytorialnych dla wszystkich grup podmiotów (mieszkańców, przedsiębiorców, inwestorów) decydują rodzaje i cechy zasobów, a o zdolności tychże jednostek do konkurencji przesądzają rodzaje oraz cechy działań samorządów terytorialnych. Zob.: D. Burzyńska, Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 116-117.

1. Wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2008-2012

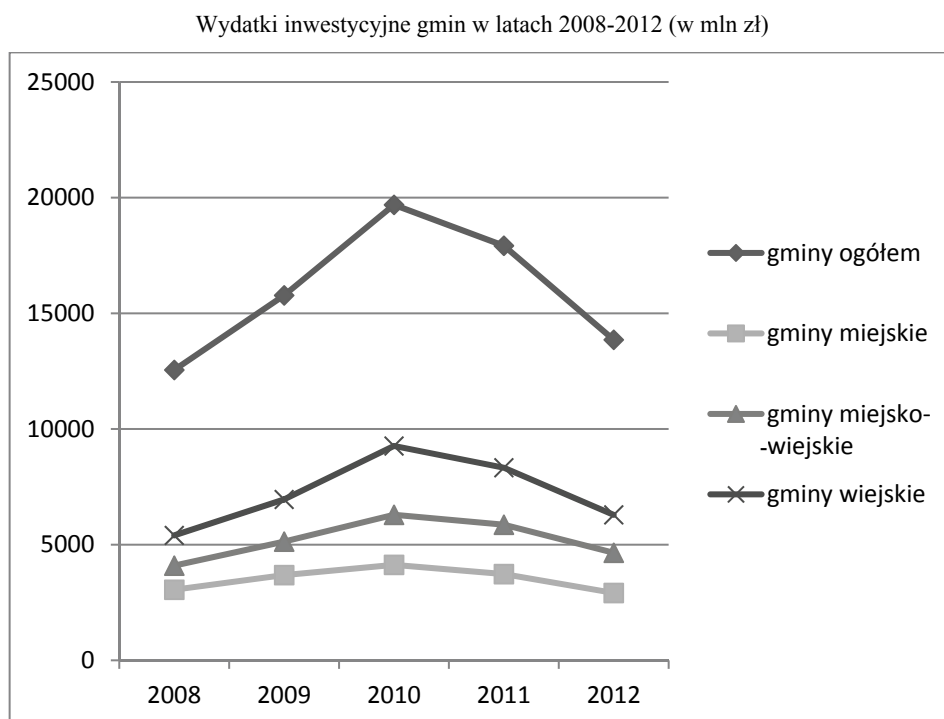
Z danych zamieszczonych na wykresie 1 wynika, że w latach 2008-2012 największe wydatki na inwestycje gminy ponosiły w 2010 r. W kolejnych latach nastąpiło wyraźne ich ograniczenie. W 2012 r. środki przeznaczone przez gminy na inwestycje były o około 30% niższe w porównaniu do 2010 r. Co prawda wartość nominalna wydatków inwestycyjnych poniesionych przez gminy w 2012 r. była wyższa w porównaniu z 2008 r., jednakże biorąc pod uwagę wartości zaktualizowane³, wydatki inwestycyjne w 2012 r. były niższe.

Do znacznego wzrostu wydatków na inwestycje gmin w latach 2009-2010 przyczyniło się coraz większe zaangażowanie środków pochodzących z zagranicy do ich finansowania. W 2009 r. wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi wzrosły o 138,3%, a w 2010 r. aż o 182,2%⁴. Spowodowało to wzrost udziału środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych. O ile w 2008 r. udział środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych gmin wynosił 5,8%, o tyle w kolejnych latach wynosił on już: 11,0% (2009 r.) i 25,0% (2010 r.). Z danych RIO wynika, iż wysoki udział środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych gmin odnotowano także w latach 2011-2012 i wynosił on odpowiednio 28,5% oraz 26,2%. Z powyższego wynika więc, że udział środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych gmin w latach 2011-2012 był wyższy w porównaniu do wartości tego wskaźnika w 2010 r. Wysoki udział środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych w latach 2011-2012 wynikał przede wszystkim ze spadku wydatków inwestycyjnych w omawianym okresie. W 2011 r. wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi wzrosły tylko o 4,8%, natomiast w 2012 r. obniżyły się o 28,8%.

³ Por. J. Czempas, Skłonność do inwestowania jednostek samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe. Na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013, s. 80.

⁴ Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2012 r., Warszawa 2013, s. 221 i 223.

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2012 r., GUS, Warszawa 2013, załącznik B III (tabele 5-8).

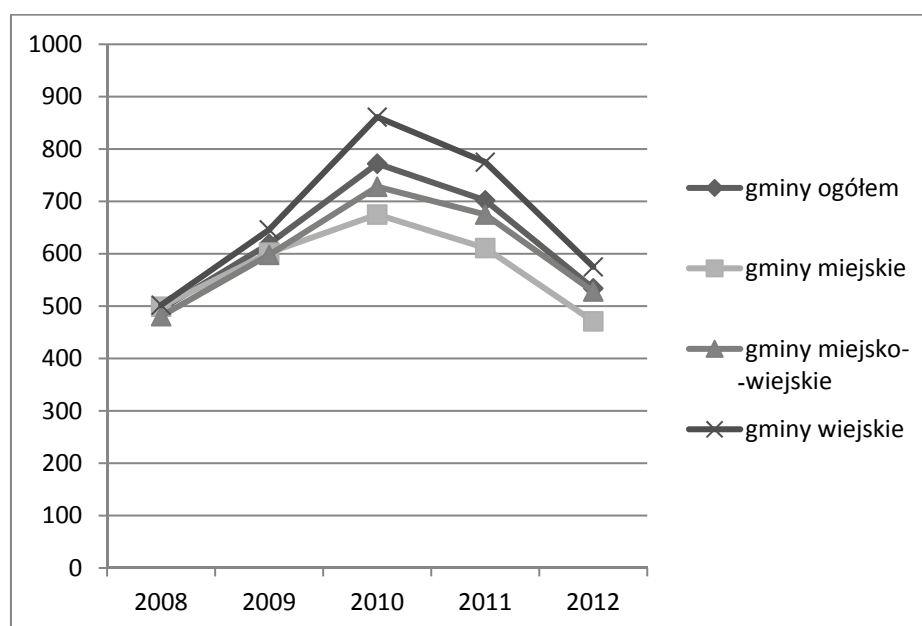
Spśród gmin największe wydatki na inwestycje w latach 2008-2012 ponosiły gminy wiejskie, następnie gminy miejsko-wiejskie i miejskie⁵ (wykres 1). W omawianym okresie we wszystkich typach gmin tendencja była podobna; występowały różnice jedynie w dynamice. Aby ocena wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez gminy była bardziej obiektywna, na wykresie 2 przedstawiono wydatki budżetów, jakie przeznaczano na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Tendencja była podobna, jak w przypadku wydatków inwestycyjnych ogółem gmin (wykres 1). Należy jednak zauważyć, że w 2008 r. wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca we wszystkich typach gmin były prawie że równe, w 2009 r. różnice były niewielkie. Istotna zmiana nastąpiła w latach 2010 i 2011. Najwyższe wydatki inwestycyjne *per capita* były w tym czasie w gminach wiejskich, poza tym znacznie wzrosła róż-

⁵ Na wielkość wydatków inwestycyjnych ponoszonych w poszczególnych typach gmin ma wpływ przede wszystkim ich liczba. W naszym kraju najwięcej jest gmin wiejskich, w 2012 r. było ich 1571. W 2012 r. gmin miejsko-wiejskich było 602, natomiast gmin miejskich – 241. Zob.: Gospodarka finansowa jednostek..., op. cit., s. 22.

nica pomiędzy wydatkami przeznaczonymi na inwestycje na jednego mieszkańca w gminach wiejskich a pozostałymi typami gmin. W 2012 r. można zaobserwować obniżenie wydatków inwestycyjnych *per capita* we wszystkich typach gmin, przy czym największy spadek odnotowano w gminach wiejskich. Należy jednak podkreślić, że w dalszym ciągu największe środki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponoszono w gminach wiejskich.

Wykres 2

Wydatki budżetów gmin przeznaczone na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008-2012 (w zł)



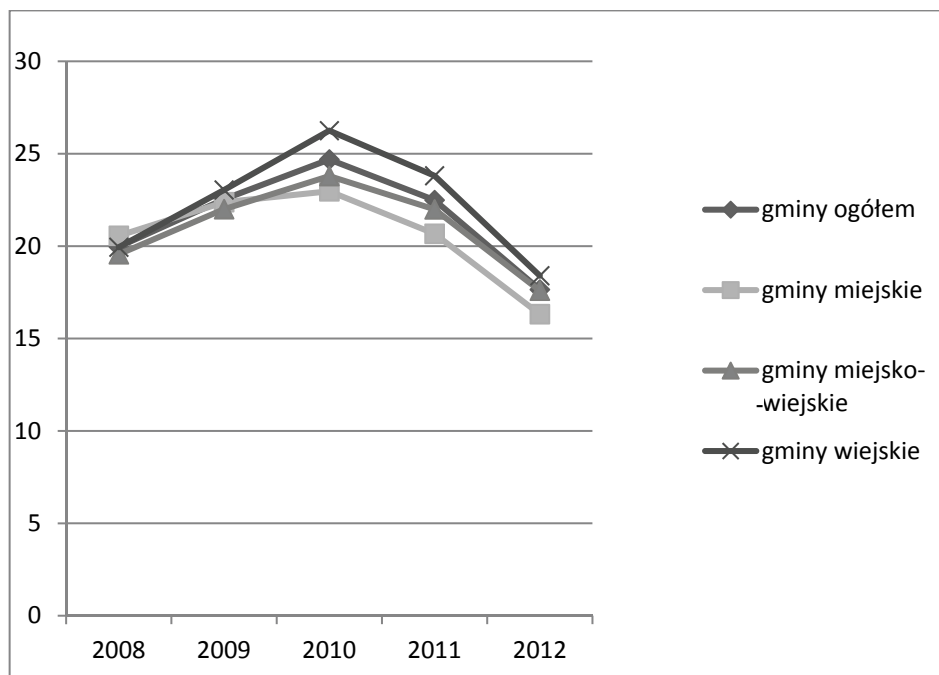
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie KR RIO za 2012 r., s. 244; Sprawozdanie KR RIO za 2010 r., s. 228; Sprawozdanie KR RIO za 2008 r., s. 188.

Konsekwencją zmniejszenia wydatków inwestycyjnych w gminach w latach 2011-2012 był spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin (wykres 3). Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem wystąpił w 2010 r. i wynosił on 24,7%, najniższy zaś w 2012 r. – 17,7%. Podobna tendencja wystąpiła we wszystkich typach gmin. Należy jednak zwrócić uwagę, iż o ile w 2008 r. najwyższy udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem odnotowano w gminach miejskich, o tyle w kolejnych latach najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem występował w gminach wiejskich. Wynikało to przede wszystkim ze znacznego wzrostu środków, jakie

przeznaczano na inwestycje w gminach wiejskich w latach 2009-2010. Z przedstawionych danych wynika również, iż w 2012 r. w największym stopniu wydatki inwestycyjne ograniczyły gminy miejskie. Ich udział w wydatkach ogółem stanowił zaledwie 16,3%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin miejskich był nawet niższy w porównaniu z 2005 r.

Wykres 3

Udział wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem w latach 2008-2012 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka finansowa jednostek..., op. cit., załącznik B II (tabela 6), załącznik B III (tabele 5-8).

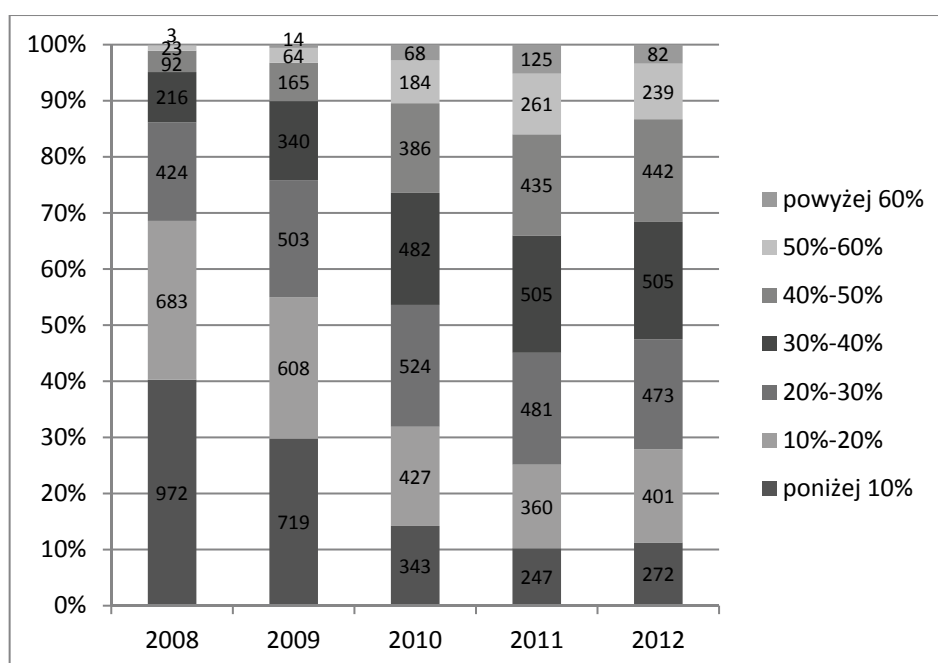
Należy również zwrócić uwagę, iż wzrostowi wydatków inwestycyjnych gmin towarzyszył wzrost zadłużenia⁶. Z danych przedstawionych na wykresie 4 wynika wyraźnie, że w latach 2008-2011 znacznie wzrosło zadłużenie gmin. O ile w 2008 r. wskaźnik zadłużenia poniżej 10% występował w 40% gmin, w 2011 r. takich gmin było już tylko 10%. W tym czasie zdecydowanie wzrosła również liczba gmin o najwyższych wskaźnikach zadłużenia. Dane zamieszczone na wykresie 4 nie uwzględniają jednak wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy z dnia

⁶ Jak już wcześniej wspomniano, ze względu na występującą na ogół wysoką kapitałochłonność inwestycji infrastrukturalnych charakterystyczne jest stosowanie zewnętrznych źródeł ich finansowania, w tym źródeł zwrotnych.

30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷. Po uwzględnieniu wspomnianego przepisu liczba gmin, które przekroczyły limit zadłużenia w latach 2011 i 2012 była zdecydowanie mniejsza i wynosiła odpowiednio 29 i 26. Z powyższego wynika więc, iż w 56 gminach zadłużenie na koniec 2012 r. obejmowało zobowiązania podlegające wyłączeniu z limitu zadłużenia. Analizując zadłużenie w 2012 r., należy również zwrócić uwagę, iż w tym roku nastąpiła zmiana przepisów dotyczących sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁸. Zgodnie z nimi rozszerzona została definicja kredytów i pożyczek zaliczanych do długu. Jak wynika z danych RIO⁹, miało to znaczący wpływ na przekroczenie limitu zadłużenia w 2012 r.

Wykres 4

Liczba gmin według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2008-2012 bez uwzględnienia wyłączeń z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.



Źródło: Sprawozdanie KR RIO za 2012 r., s. 232.

⁷ Zgodnie z art. 170 ust. 3 „ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5. ust. 3” (przepisy pozostawione w mocy do 31.12.2013 r., Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).

⁸ Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767.

⁹ Sprawozdanie KR RIO za 2012 r., s. 232.

Biorąc pod uwagę powyższe, możliwość ponoszenia wydatków na inwestycje podejmowane przez gminy w kolejnych latach jest w dużym stopniu uzależniona od dotychczasowego poziomu długu oraz zdolności do dalszego zadłużania się. Stąd też przyczyn nagłego spadku wydatków inwestycyjnych w latach 2011-2012 należy upatrywać przede wszystkim w rosnącym zadłużeniu gmin oraz w zmianach sposobu obliczania wskaźnika zadłużenia, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.¹⁰

Zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- b) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Nowy sposób obliczania wskaźnika zadłużenia obowiązuje jednostki samorządu terytorialnego, jak już wcześniej wspomniano, od 1 stycznia 2014 r. Stąd też do obliczenia wskaźnika zadłużenia dla 2014 r. istotne są wyżej wymienione wielkości za lata 2013, 2012 i 2011. Poza tym, w porównaniu do wcześniej obowiązujących limitów zadłużenia, nowe mogą być bardziej restrykcyjne, szczególnie dla gmin o niższych dochodach bieżących. Dlatego też gminy, szczególnie o wysokim zadłużeniu, muszą go ograniczać¹².

¹⁰ Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹² Z dniem 28 grudnia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1646). W ustawie tej określona została m.in. procedura postępowania w jednostkach samorządu terytorialnego, które nie mogą uchwalić budżetu z powodu przekroczenia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia. W tej sytuacji kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa JST do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie do 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

2. Zmiany strukturalne kierunków inwestowania gmin w latach 2008-2012

Kolejnym celem badania jest ocena zmienności kierunków inwestowania w gminach z uwzględnieniem działów klasyfikacji budżetowej; wykonano je osobno dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, mierząc podobieństwo struktur udziałowych dla kolejnych par sąsiadujących ze sobą lat. Oceny zmian strukturalnych dokonano, analizując udziały procentowe wydatków poniesionych w wyodrębnionych działach w łącznych wydatkach inwestycyjnych. Do pomiaru stopnia podobieństwa struktur i oceny zmian strukturalnych zastosowano współczynnik zgodności rozkładów¹³:

$$d_{t,t+\tau} = \frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \frac{\min(f_{i,t+\tau}; f_{i,t})}{\max(f_{i,t+\tau}; f_{i,t})}$$

gdzie:

$f_{i,t}$ – udział procentowy i -tego poziomu badanej zmiennej w łącznej wielkości w okresie t ,

$f_{i,t+\tau}$ – udział procentowy i -tego poziomu badanej zmiennej w łącznej wielkości w okresie $t+\tau$,

k – liczba wyróżnionych poziomów badanej zmiennej (w naszych badaniach liczba wyróżnionych działów klasyfikacji budżetowej).

Przyjmuje on wielkości z przedziału $[0; 1]$ lub $[0; 100]$ – zależnie od tego, czy udziały $f_{i,t}$ oraz $f_{i,t+\tau}$ wyrażone są ułankowo, czy w procentach. Im ten współczynnik jest bliższy jedności, tym większa zgodność (podobieństwo) porównywanych rozkładów. Gdy porównywane rozkłady pokrywają się, to $d = 1$, a przy zasadniczej rozbieżności rozkładów współczynnik ten jest bliski zera. Współczynnik d spełnia wszystkie postulaty stawiane miarom podobieństwa/niepodobieństwa, można go przedstawić jako liczbę ułamkową lub procentowo, jest unormowany i łatwy do interpretacji, analiza ciągu miar d pozwala wskazać momenty, w których wystąpiły silne (ponadprzeciętne) zmiany strukturalne (cezury czasowe w periodyzacji zjawisk)¹⁴.

Program postępowania naprawczego powinien być uchwalony na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może m.in. podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

¹³ L.J. Jaroński, Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej i II Rzeczypospolitej, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 4 (128).

¹⁴ Por. J. Czempas, Skłonność do inwestowania..., op. cit., s. 141.

Wielkości zamieszczone w tabeli 1 przedstawiają strukturę wszystkich gmin ze względu na poziom wskaźnika zadłużenia odnotowanego w latach 2008-2012, współczynniki podobieństwa rozkładów oraz dynamikę liczby gmin ze względu na poziom ocenianego wskaźnika zadłużenia¹⁵. Dane przedstawione w tabeli 2 to szeregi czasowe dla lat 2008-2012, informujące m.in. o wysokości wydatków inwestycyjnych poniesionych w każdym wyodrębnionym dziale, udziałach procentowych wydatków w dziale klasyfikacji w łącznej wysokości wydatków. Obliczenia wykonano dla wszystkich czterech wyodrębnionych kategorii gmin. Nietrudno dostrzec silne zróżnicowanie zmieniających się wielkości poniesionych wydatków w wyodrębnionych działach klasyfikacji budżetowej w kolejnych latach, o czym świadczą m.in. mierniki podobieństwa struktur dla każdego działu z osobna oraz średnie z nich, a także wskaźniki dynamiki obliczone dla sąsiednich lat i dla skrajnych lat badanego okresu.

Otrzymane wyniki dają podstawy do sformułowania poniższych wniosków:

1. Z każdym rokiem przybywało gmin z podwyższającym się poziomem zadłużenia. O ile w 2008 r. gmin ze wskaźnikiem przekraczającym 20% było 758 (31,41%), o tyle w 2012 r. było ich już 1741 (72,12%). Między latami 2008 a 2012 udział gmin ze wskaźnikiem zadłużenia nieprzekraczającym 10% spadł ze 40,28% do zaledwie 11,27%.
2. Przełomowy był rok 2010, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zaledwie 55-proc. podobieństwie struktur udziałowych tego roku z 2009 r. Średni wskaźnik podobieństwa udziałów gmin z wyszczególnionymi grupami stopnia zadłużenia w 2012 r. był podobny do struktury sprzed pięciu lat zaledwie w 33%. Liczba jednostek samorządowych ze wskaźnikami zadłużenia przewyższającymi 50% była w 2012 r. ponad dwunastokrotnie wyższa od tej dla 2008 r. (321 wobec 26).
3. Tak wyraźnie przyrastająca z każdym rokiem liczba gmin z wysokim poziomem długu względem wielkości budżetu musiała zaniepokoić rząd i skłonić go do zaostżenia kryterium oceny ich kondycji finansowej, czego rezultatem była zmiana brzmienia art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz wprowadzenie konieczności obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia¹⁶.
4. W przekroju wszystkich gmin najwyższe wydatki inwestycyjne poniesione zostały w 2010 r. – 19,69 mld zł, i poziom ten był wyższy od wielkości z 2009 r. aż o niemal 25%. Największy spadek wydatków inwestycyjnych zanotowano w 2012 r. – w stosunku do poprzedniego roku zmniejszyły się one o 22,68% (z 17,9 mld zł do 13,9 mld zł).

¹⁵ Przedstawiony współczynnik zgodności rozkładów zastosowano również w artykule: J. Czempas, Zmiany struktury finansowania inwestycji w miastach woj. śląskiego, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 10, s. 62-78.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

5. W każdym z badanych lat na zadania związane z projektami z działu „Transport i łączność” oraz „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” przeznaczano co drugą złotówkę. Stan ten nie dziwi, gdy uwzględni się preferowane kierunki wydatków w perspektywie finansowej z lat 2007-2013¹⁷. Począwszy od 2008 r. systematycznie zwiększał się udział środków kierowanych na inwestycje w dziale „Rolnictwo i leśnictwo” (z 9,10% do 13,20%) oraz „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (z 3,24% do 6,48%). Spadki dotyczyły działu „Oświata i wychowanie” (12,80% w 2008 r. i 9,19% w 2012 r.) oraz „Kultura fizyczna i sport” (spadek z 11,58% do 8,41%). Udział wydatków inwestycyjnych w pozostałych wyodrębnionych działach był w kolejnych latach podobny.
6. Średni poziom podobieństwa rozkładów wydatków inwestycyjnych wyniósł dla sąsiednich lat 80%-90%, natomiast porównując 2008 r. z 2012 r., widzimy, że zgodność była zaledwie rzędu 62%. Wynik ten jest dowodem na znaczącą zmianę preferowanych przez niemal 2,5 tys. gmin kierunków wydatkowania środków przeznaczonych na inwestycje.
7. W segmencie miast w każdym roku dominowały wydatki na inwestycje w dziale „Transport i łączność”. Najwyższy ich udział miał miejsce w 2010 r. – prawie 39% (1,61 mld zł) i 37,32% rok później (1,39 mld zł). W 2012 r. odsetek środków inwestycyjnych skierowanych na realizację projektów w tym dziale spadł do 29,36% – mniej więcej o tyle samo punktów procentowych zwiększył się w tym roku udział wydatków inwestycyjnych w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (z 20,63% do 29,36%).
8. W całym pięcioletnim okresie w grupie miast systematycznie spadał udział wydatków inwestycyjnych przeznaczonych na zadania związane ze sportem i kulturą fizyczną¹⁸ w łącznym wolumenie wydatków inwestycyjnych – z 14,30% do 8,71%.

¹⁷ Udział środków zagranicznych w finansowaniu inwestycji realizowanych w ramach działu „Transport i łączność” w latach 2008-2012 wynosił odpowiednio 12,4%; 27,0%; 18,6%; 17,0% i 13,4%. Natomiast udział środków z zagranicy w finansowaniu inwestycji związanych z gospodarką komunalną i ochroną środowiska był jeszcze wyższy. W 2008 r. ponad połowa (52,7%) wydatków na inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska była finansowana ze środków zagranicznych. W kolejnych latach udział środków zagranicznych w finansowaniu tego typu inwestycji wynosił: 34,7% (2009 r.), 25,4% (2010 r.), 29,1% (2011 r.) i 32,5% (2012 r.). Zob. Sprawozdania KR RIO za lata 2008-2012.

¹⁸ Na wzrost wydatków na inwestycje w dziale „Kultura fizyczna i sport” miała wpływ realizacja programu „Moje boisko – Orlik 2012”. Gminy miały możliwość pozyskania dotacji na realizację tego typu inwestycji. Kwota środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań objętych programem wynosiła 33% kosztów kwalifikowanych zadania, przy czym nie mogła wynosić więcej niż 333 tys. zł brutto. W 2011 r. w celu zmobilizowania i zachęcenia mniej zamożnych JST do udziału w programie wprowadzone zostały nowe założenia dotyczące wy-

9. Najmniejszy stopień podobieństwa badanych struktur – współczynnik zgodności rozkładu równy 0,84 – dotyczył lat 2011 i 2012. Łączne wydatki inwestycyjne w ostatnim okresie były o prawie 22% niższe od wielkości z 2011 r., głównie z powodu gwałtownego zmniejszenia się nakładów w dziale „Transport i łączność” z 1,39 mld zł do 856 mln zł (o 38,54%).
10. W pozostałych przypadkach znaczenie tej formy finansowania było najczęściej śladowe – pochodziło z tego źródła zaledwie kilka procent łącznych wydatków inwestycyjnych.
11. Patrząc na wielkości zmian udziałów procentowych wydatków inwestycyjnych poniesionych w poszczególnych działach i na mierniki zgodności struktur obliczone dla pozostałych dwóch kategorii gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, nietrudno zauważyć, że w grupie gmin wiejskich oprócz działu „Transport i łączność” preferowano inwestycje w dziale „Rolnictwo i leśnictwo”, którego udział systematycznie wzrastał – z 16,50% do 22,31%. W gminach miejsko-wiejskich jego miejsce zajęły inwestycje w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”.
12. Zarówno w gminach miejsko-wiejskich, jak i wiejskich 2010 r. był przełomowy – w następnych latach poziom wydatków inwestycyjnych był niższy niż rok wcześniej.
13. Te międzyokresowe różnice udziałów znalazły swoje odzwierciedlenie w wielkościach współczynnika d , mierzącego podobieństwo rozkładów; otrzymane wyniki zaświadczać o niezbyt dużej zmienności w czasie kierunków inwestowania. Podobieństwo struktur dla sąsiednich okresów było rzędu 78%-93%.
14. Do podobnego wniosku można dojść, analizując wielkości współczynników korelacji Pearsona obliczonych dla kolejnych par lat – niemal wszystkie przyjmują wielkości z przedziału 0,90-0,99 – tylko jeden był równy 0,813 (gminy wiejskie, rozkłady z lat 2009 i 2010).

sokości dofinansowania przyznanego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. W przypadku inwestycji zlokalizowanych na terenie gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca – tzw. „wskaźnik G” był niższy od 1000 zł, dofinansowanie środków Ministerstwa stanowiło do 47% kosztów kwalifikowanych inwestycji, nie więcej jednak niż 500 tys. zł. Wprowadzenie nowych zasad dofinansowania w 2011 r. spowodowało, że blisko 70% „Orlików” dofinansowanych w tym roku powstało na terenie gmin o „wskaźniku G” niższym niż 1000 zł. Na dzień 31 grudnia 2011 r. 60,27% gmin posiadało boisko zrealizowane w ramach tego programu. Z analizy przeprowadzonej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki na początku 2012 r. wynikało, iż główną przyczyną nieuczestniczenia gmin w tym programie był brak środków na pokrycie wkładu własnego przy realizacji inwestycji. Zob.: www.orlik.pl.

Podsumowanie

1. Zadania inwestycyjne realizowane w dziale „Transport i łączność”, na które wszystkie gminy wydały w latach 2008-2012 ponad 24 mld zł obejmowały głównie budowę i przebudowę dróg oraz linii kolejowych, zakup bądź modernizację taboru kolejowego i komunikacji miejskiej oraz budowę Internetu szerokopasmowego¹⁹.
2. Gminy przez kilka kolejnych lat miały możliwość sięgać po środki na porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej, pochodzące z unijnego budżetu na lata 2007-2013, dzielone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”. Z przyznanej gminom puli można było sfinansować m.in. opracowanie dokumentacji, w tym projektowej i technicznej, map, szkiców, a przede wszystkim budowę lub modernizację sieci kanalizacyjnej i sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków komunalnych²⁰. Także w kolejnej perspektywie finansowej głównym źródłem dotacji europejskich dla jednostek samorządu terytorialnego spośród nowych krajowych programów operacyjnych będzie program „Infrastruktura i środowisko 2014-2020”²¹.
3. Spadek wydatków inwestycyjnych w latach 2011 i 2012 o 1/3 może być w pewnej części skutkiem opieszałości gmin w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Samorządy upatrują jej przyczyny w problemach z pozyskaniem wkładów własnych na inwestycje, nierzetelności kontrahentów, konieczności przeprowadzania przetargów, co powoduje wydłużanie się procedur, zwłaszcza gdy przegrani odwołują się od negatywnych dla siebie decyzji²².
4. Niepokój gmin wiejskich i małych miast wzbudza koncepcja przewidująca, że w nadchodzącej perspektywie finansowej preferowanymi podmiotami przy rozdziale środków pochodzących z budżetu UE mają być metropolie i ich obszary funkcjonalne, traktowane jako motory rozwoju regionów²³. Nie kryją one obaw, że sposób rozdzielania funduszy unijnych w latach 2014-2020 podzieli Polskę na ośrodki wzrostu i dobrobytu oraz stagnacji i nędzy²⁴.

¹⁹ B. Tomaszewicz, Najbliższe dwa lata bez inwestycyjnej kropłówki z Unii Europejskiej, „Dziennik Gazeta Prawna” 21.8.2013.

²⁰ Por. A. Osiecki, Pieniądze dla gmin na kanalizację i oczyszczalnie, „Rzeczpospolita” 14.2.2014.

²¹ Idem, Samorządy będą czerpać z nowych programów krajowych, „Rzeczpospolita” 21.10.2013.

²² B. Tomaszewicz, Wydawanie środków z UE bez przyspieszenia, „Dziennik Gazeta Prawna” 8.11-11.11.2013.

²³ M. Cyrankiewicz, Miasta mają być motorem rozwoju regionów, „Rzeczpospolita” 21.10.2013.

²⁴ T. Żółciak, Gminy wiejskie walczą o pieniądze z UE, „Dziennik Gazeta Prawna” 4.11.2013; E. Nowińska, W jedności siła, czyli wsparcie na zintegrowane inwestycje, „Dziennik Gazeta Prawna” 19.2.2014.

5. Z przeprowadzonych badań wynika, iż w latach 2011-2012 gminy ograniczały przede wszystkim wydatki inwestycyjne. Na spadek wydatków inwestycyjnych gmin w omawianym okresie miało wpływ:
- spowolnienie gospodarcze, którego konsekwencją były mniejsze wpływy do budżetów gmin,
 - wyczerpywanie się środków z perspektywy finansowej na lata 2007-2013,
 - wzrost zadłużenia gmin wynikający z realizacji projektów inwestycyjnych w poprzednich latach,
 - wejście w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. nowego wskaźnika zadłużenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, można więc przypuszczać, iż w 2013 r. i w najbliższych latach gminy będą przeznaczać na inwestycje coraz mniej środków. Wynika to również z wieloletnich prognoz finansowych. Brak perspektyw wzrostu wpływów do budżetów gmin, ograniczenie możliwości zadłużania się (ograniczenie zadłużenia spowodowane jest zmniejszeniem zdolności do zaciągania nowych zobowiązań wynikającym z nowych limitów zadłużenia, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.) mogą spowodować, że gminy będą miały problemy z absorpcją środków unijnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Gminy mogą mieć trudności ze zgromadzeniem wkładu własnego, niezbędnego do realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

Ograniczanie wydatków inwestycyjnych gmin nie jest też zjawiskiem korzystnym dla gospodarki.

Tabela 1

Gminy według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2008-2012
bez uwzględnienia wyłączeń z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

	Liczba gmin						Udział gmin w łącznej liczbie						Mierniki podobieństwa – współczynniki zgodności rozkładów						Dynamika liczby gmin – w %							
	2008		2009		2010		2011		2012		2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012		2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
poniżej 10%	972	719	343	247	272	40,28	29,80	14,21	10,23	11,27	0,74	0,48	0,72	0,91	0,25	-26,03	-52,29	-27,99	10,12	-72,02						
10%-20%	683	608	427	360	401	28,31	25,20	17,69	14,91	16,61	0,89	0,70	0,84	0,90	0,53	-10,98	-29,77	-15,69	11,39	-41,29						
20%-30%	424	503	524	481	473	17,57	20,85	21,71	19,93	19,59	0,84	0,96	0,92	0,98	0,81	18,63	4,17	-8,21	-1,66							
30%-40%	216	340	482	505	505	8,95	14,09	19,97	20,92	20,92	0,64	0,71	0,95	1,00	0,43	57,41	41,76	4,77	0,00	133,80						
40%-50%	92	165	386	435	442	3,81	6,84	15,99	18,02	18,31	0,56	0,43	0,89	0,98	0,21	79,35	133,94	12,69	1,61	380,43						
50%-60%	23	64	184	261	239	0,95	2,65	7,62	10,81	9,90	0,36	0,35	0,70	0,92	0,09	178,26	187,50	41,85	-8,43	939,13						
powyżej 60%	3	14	68	125	82	0,12	0,58	2,82	5,18	3,40	0,21	0,21	0,54	0,66	0,02	366,67	385,71	83,82	-34,40	2633,33						
Razem gminy	2413	2413	2414	2414	2414	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,61	0,55	0,80	0,91	0,33											

Źródło: Sprawozdanie KR RIO za 2012 r., s. 232.

Tabela 2

Wydatki budżetów gmin ogółem na inwestycje według wybranych działań w latach 2008-2012

Dział, klasyfikacja budżetowej	Wydatki gmin w mln zł						Udział działań w wydatkach gmin ogółem – w proc.						Mierniki podobieństwa – współczynniki zgodności rozkładów						Dynamika wydatków inwestycyjnych – w proc.					
	2008	2009	2010	2011	2012		2008	2009	2010	2011	2012		2008	2009	2010	2011	2012		2008	2009	2010	2011	2012	
	2	3	4	5	6		7	8	9	10	11		12	13	14	15	16		17	18	19	20	21	
I																								
Transport i łączność	3710,0	5409,7	6079,2	5280,9	3557,1	2972,3	18,97	17,23	17,98	19,93	21,45	0,86	0,90	0,95	0,87	0,75	45,81	12,38	-13,13	-32,64	-4,12			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2381,0	2718,6	3541,0	3571,9	2972,3	1829,4	9,10	8,10	13,51	14,94	13,20	0,89	0,60	0,90	0,88	0,43	11,87	108,27	0,66	-31,69	60,21			
Rolnictwo i łowiectwo	1141,9	1277,5	2660,6	2678,1	1829,4	1273,8	12,80	11,60	10,47	8,72	9,19	0,91	0,90	0,83	0,98	0,62	13,89	12,60	-24,14	-18,53	-20,75			
Oświata i wychowanie	1607,3	1830,5	2061,2	1563,6	1273,8	1165,1	11,38	12,38	9,18	8,78	8,41	0,92	0,73	0,96	0,96	0,59	36,50	-8,94	-12,91	-25,95	-19,84			
Kultura fizyczna i sport	1453,5	1984,1	1806,8	1573,5	1165,1	850,3	6,33	5,52	4,64	5,02	6,14	0,87	0,84	0,93	0,82	0,87	9,61	4,97	-1,62	-5,50	6,97			
Gospodarka mieszkaniowa	794,9	871,3	914,6	899,8	850,3	890,6	3,24	3,59	5,44	4,97	6,48	0,90	0,66	0,91	0,77	0,38	39,07	89,16	-16,86	0,75	120,36			
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	407,2	566,3	1071,2	890,6	897,3	842,7	8,42	7,09	7,90	8,17	9,47	0,84	0,90	0,97	0,85	0,68	5,84	39,04	-5,89	-10,36	24,13			
Pozostałe	1057,1	1118,8	1555,6	1463,9	1312,2	857,5	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,89	0,81	0,92	0,88	0,62	25,68	24,80	-8,98	-22,68	10,39			
Razem gminy	12 552,9	15 776,8	19 690,2	17 922,3	13 857,5	9 984																		
Pearson	0,986	0,959	0,989	0,989	0,984																			
Transport i łączność	941,4	1 272,5	1 610,4	1 392,2	855,7	724,9	30,82	34,52	38,99	37,32	29,36	0,89	0,89	0,96	0,79	0,75	35,17	26,55	-13,55	-38,54	-9,10			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	664,0	758,6	751,8	765,7	724,9	21,74	20,58	18,20	20,53	24,87	24,87	0,95	0,88	0,89	0,83	0,73	14,25	-0,90	1,85	-5,33	9,17			
Kultura fizyczna i sport	436,8	533,8	506,5	385,4	253,8	14,30	14,48	12,26	10,33	8,71	8,71	0,99	0,85	0,84	0,84	0,60	22,21	-5,11	-23,91	-34,15	-41,90			
Oświata i wychowanie	357,9	382,1	401,5	315,8	241,1	11,22	10,37	9,22	8,47	8,27	8,27	0,88	0,94	0,87	0,98	0,71	6,76	5,08	-21,34	-23,65	-32,63			
Gospodarka mieszkaniowa	279,7	298,7	264,6	249,4	256,6	9,16	8,10	6,41	6,69	8,80	8,80	0,89	0,79	0,96	0,76	0,70	6,79	-11,42	-5,74	-2,89	-8,26			
Pozostałe	375,0	440,5	595,7	621,8	582,3	12,28	11,95	14,42	16,67	19,98	19,98	0,97	0,83	0,87	0,83	0,60	17,47	35,23	4,38	-6,35	55,28			
Razem gminy miejskie	3054,8	3686,2	4130,5	3730,3	2914,4	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,93	0,86	0,90	0,84	0,68	20,67	12,05	-9,69	-21,87	-4,60			
Pearson	0,993	0,981	0,986	0,925																				
Transport i łączność	1048,4	1710,0	1780,6	1664,7	1188,3	25,61	33,31	28,30	28,39	25,55	25,55	0,77	0,85	1,00	0,90	0,72	63,11	4,13	-6,51	-28,62	13,34			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1002,8	996,3	1361,7	1429,1	1207,3	24,49	19,41	21,64	24,37	25,96	25,96	0,79	0,90	0,89	0,94	0,75	-0,65	36,68	4,95	-15,52	20,39			
Oświata i wychowanie	524,6	578,5	673,8	461,6	372,8	12,81	11,27	10,71	7,87	8,01	8,01	0,88	0,95	0,74	0,98	0,61	10,27	16,47	-31,49	-19,24	-28,94			
Kultura fizyczna i sport	481,8	645,2	636,8	525,1	368,8	11,77	12,57	10,12	8,96	7,93	9,94	0,81	0,88	0,89	0,63	0,75	33,91	-1,30	-17,54	-29,77	-23,45			
Gospodarka mieszkaniowa	304,5	316,0	351,2	367,9	324,0	4,74	6,16	5,38	6,27	6,97	6,97	0,83	0,91	0,89	0,90	0,75	3,78	11,14	4,76	-11,93	6,40			
Pozostałe	732,1	887,7	1488,3	1415,1	1190,1	17,88	17,29	23,65	24,13	25,59	25,59	0,97	0,73	0,98	0,94	0,68	21,25	67,66	-4,92	-15,90	62,56			
Razem gminy miejsko-wiejskie	4094,2	5133,7	6292,4	5863,5	4651,3	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,86	0,86	0,90	0,93	0,70	28,39	22,57	-6,82	-20,67	13,61			
Pearson	0,900	0,910	0,985	0,986	0,986																			
Transport i łączność	1720,2	2427,1	2688,2	2224,0	1513,1	31,83	34,89	29,01	26,70	24,05	24,05	0,91	0,83	0,92	0,90	0,69	41,09	10,76	-17,27	-31,96	-12,04			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	891,5	964,0	2088,3	2047,4	1403,8	16,50	13,86	22,53	24,38	22,31	22,31	0,84	0,61	0,92	0,91	0,56	8,13	116,63	-1,96	-31,43	57,46			
Rolnictwo i łowiectwo	714,3	963,7	1427,6	1377,1	1040,2	13,42	13,85	15,40	16,53	16,53	16,53	0,95	0,90	0,93	1,00	0,80	34,92	48,14	-3,54	-24,46	45,63			
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	724,9	869,8	985,9	786,2	659,9	13,22	12,50	10,64	9,44	10,49	10,49	0,93	0,85	0,89	0,90	0,70	19,99	13,35	-20,26	-16,06	-8,97			
Oświata i wychowanie	535,0	803,1	663,4	663,1	542,5	9,90	11,57	7,16	7,96	8,62	8,62	0,86	0,62	0,90	0,92	0,62	50,49	-17,60	-0,05	-18,19	1,40			
Kultura fizyczna i sport	817,7	927,2	1413,9	1230,7	1132,3	15,13	13,33	15,26	14,78	18,00	18,00	0,88	0,87	0,97	0,82	0,74	13,39	52,49	-12,96	-8,00	38,47			
Pozostałe	5403,6	6956,9	9267,3	8328,5	6291,8	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,90	0,78	0,92	0,91	0,69	28,75	33,21	-10,13	-24,45	16,44			
Razem gminy wiejskie	6,977	8,813	0,979	0,973																				
Pearson																								

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, GUS, Warszawa 2013, załącznik B III, tablice 5-8.

Literatura

- Burzyńska D., Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Cyrankiewicz M., Miasta mają być motorem rozwoju regionów, „Rzeczpospolita” 21.10.2013.
- Czempas J., Skłonność do inwestowania jednostek samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe. Na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013.
- Czempas J., Zmiany struktury finansowania inwestycji w miastach woj. śląskiego, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 10.
- Jarosiński L.J., Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej i II Rzeczypospolitej, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 4 (128).
- Nowińska E., W jedności siła, czyli wsparcie na zintegrowane inwestycje, „Dziennik Gazeta Prawna” 19.2.2014.
- Osiecki A., Pieniądze dla gmin na kanalizację i oczyszczalnię, „Rzeczpospolita” 14.2.2014.
- Osiecki A., Samorządy będą czerpać z nowych programów krajowych, „Rzeczpospolita” 21.10.2013.
- Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2012 r., Warszawa 2013.
- Tomaszkiewicz B., Najbliższe dwa lata bez inwestycyjnej kroplówki z Unii Europejskiej, „Dziennik Gazeta Prawna” 21.8.2013.
- Tomaszkiewicz B., Wydawanie środków z UE bez przyspieszenia, „Dziennik Gazeta Prawna” 8.11-11.11.2013.
- Żóciak T., Gminy wiejskie walczą o pieniądze z UE, „Dziennik Gazeta Prawna” 4.11.2013.

POLISH LOCAL COMMUNES' DIRECTIONS OF INVESTMENTS IN 2008-2012

Summary

The main purpose of the paper was assessment of the scale of changes in investment expenditures born by local communes considering directions of investments (classification aligned with the classes used for central budget purposes). The research spanned on the period of 2008-2012 being the years of global financial crisis and economic slowdown. The analyses were based on data delivered by RIO and GUS separately for urban, urban-rural and rural communes. The authors measured moreover the similarity between investment share structures for pairs of consecutive years. The assessment of structural changes followed the analysis of share in expenditures on particular classes of economy in total investment expenditures.