

**Karina Kuczowic**

**Jan Czempas**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# **STRUKTURA FINANSOWANIA WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO W LATACH 2006-2011**

## **Wprowadzenie**

Jednym z ważniejszych, o ile nie najważniejszym, problemem rozwoju działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce jest pozyskanie kapitału. Potrzebne są wręcz duże środki finansowe, co wynika nie tylko ze znacznych potrzeb inwestycyjnych<sup>1</sup>, ale także ze specyfiki inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, gdyż większość z nich stanowią inwestycje w infrastrukturę, których cechą charakterystyczną jest m.in. wysoka kapitałochłonność. Powoduje to, że bardzo często środki własne JST nie wystarczają na realizację projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o dużej wartości. Poza tym nie zawsze wystarczają one na pokrycie wydatków bieżących, a te – jak wiadomo – muszą być realizowane w pierwszej kolejności. Istotne jest również to, że w przypadku projektów inwestycyjnych wieloletnich niezbędne jest zagwarantowanie ich finansowania w całym okresie realizacji. Stąd też potrzeba skorzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, by móc podejmować projekty o większej wartości lub realizować większą ich liczbę. Pomimo licznych wad pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania daje często jedyną możliwość realizacji projektów inwestycyjnych przez omawiane podmioty publiczne.

---

<sup>1</sup> Wynikają one przede wszystkim z wieloletnich zaniechań w działalności inwestycyjnej JST w naszym kraju i mimo zwiększenia wydatków inwestycyjnych w ostatnich latach, w dalszym ciągu potrzeby inwestycyjne w większości jednostek są znaczne, szczególnie jeśli chodzi o infrastrukturę. Jak wiadomo, brak dostępu do infrastruktury czy też jej nieodpowiedni stan mogą się stać barierą rozwoju danego regionu. Na wzrost potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych ma również wpływ postęp cywilizacyjny, który powoduje, że wymagania społeczności lokalnych i regionalnych stają się coraz większe.

W literaturze zewnętrzne źródła finansowania inwestycji JST najczęściej dzieli się na bezzwrotne, zwrotne oraz uzyskane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>2</sup>. Do bezzwrotnych źródeł finansowania zalicza się m.in. dotacje, subwencje, fundusze pomocowe oraz rzadko występującą, partycypację finansową mieszkańców, zaś do zwrotnych źródeł finansowania kredyty, pożyczki i emisję obligacji. Oczywiście w pierwszej kolejności JST powinny wykorzystać bezzwrotne źródła finansowania, bo jak sama nazwa wskazuje, nie trzeba ich zwrócić. Z drugiej strony należy jednak pamiętać o tym, że systemy finansowe, w których dominują transfery zewnętrzne, są obciążone niepewnością odnośnie do skali, czasu i zakresu obowiązywania zasad przydziału środków<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, z jakich źródeł finansowane były wydatki inwestycyjne JST województwa śląskiego w ostatnich kilku latach, a w szczególności, w jakim stopniu wykorzystywały one źródła bezzwrotne.

Za okres badań przyjęto lata 2006-2011. Badania przeprowadzone zostały na podstawie danych udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

## 1. Wyniki badań

Z przeprowadzonych badań wynika, iż struktura finansowania wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach JST województwa śląskiego w latach 2006-2011 była zróżnicowana (tabela 1). Jednoznacznie jedynie można stwierdzić, że ich wydatki inwestycyjne w najmniejszym stopniu finansowane były z dotacji, a w znaczącym do finansowania zadań inwestycyjnych wykorzystywały środki unijne. Biorąc pod uwagę ogół JST udział środków unijnych (wraz z wkładem własnym) w kolejnych latach (poza 2008 r.) był coraz wyższy. W 2011 r. 44,44% wydatków inwestycyjnych analizowanych JST zostało sfinansowane środkami unijnymi wraz z wkładem własnym. Dla porównania, wyłącznie środkami własnymi sfinansowano 46,37% wydatków inwestycyjnych. Z przeprowadzonych badań wynika również, iż w najmniejszym stopniu środkami unijnymi sfinansowano wydatki inwestycyjne w 2008 r.

---

<sup>2</sup> Zob. m.in.: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy. Red. H. Sochacka-Krysiak. SGH, Warszawa 2006, s. 227.

<sup>3</sup> „Towarzysząca temu uznaniowość rozdziału części dotacji stanowi dla władz gminnych realizujących duże programy inwestycyjne powtarzającą się z roku na rok niepewność o wielkość i termin pozyskania funduszy zasilających. Tym samym zmniejsza się zakres decyzyjnej samodzielności finansowej władz lokalnych”. Zob.: Ibid.

Tabela 1  
Struktura finansowania wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006-2011 (w %)

Lp.	Nazwa JST	Ze środków własnych					Z dotacji					Ze środków UE + wkład własny JST							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	województwo samorządowe	36,83	15,82	69,42	42,60	46,23	43,49	38,44	44,70	21,32	11,09	26,31	6,10	24,73	39,48	9,26	46,31	27,47	50,42
2	powiaty	57,79	51,46	56,75	50,69	32,44	33,70	23,19	19,35	33,33	27,36	15,38	25,73	19,01	29,19	9,92	21,95	52,18	40,58
3	miasta na prawach powiatu	46,32	49,72	53,74	50,74	48,79	51,79	1,82	3,74	4,17	2,24	1,60	5,34	51,86	46,54	42,08	47,03	49,60	42,87
4	gminy miejskie	71,69	62,70	61,76	51,76	48,59	46,68	7,09	5,60	4,43	7,46	8,78	8,02	21,22	31,70	33,81	40,77	42,63	45,30
5	gminy miejsko-wiejskie	70,41	49,67	54,39	49,47	43,42	36,19	11,34	11,00	10,65	10,29	9,86	13,27	18,26	39,33	34,96	40,24	46,72	50,54
6	gminy wiejskie	62,97	70,06	86,40	75,90	53,13	43,81	6,63	10,35	10,71	11,19	12,06	13,38	30,39	19,59	2,89	12,91	34,82	42,81
7	ogółem gminy	67,27	63,67	69,95	61,52	61,52	43,47	7,46	8,63	8,02	9,60	9,60	11,56	25,27	27,71	22,03	28,88	28,88	44,97
8	ogółem JST	51,74	49,97	60,48	52,24	52,24	46,37	9,92	10,48	9,23	7,19	7,19	9,19	38,34	39,55	30,30	40,57	40,57	44,44

Ze struktury finansowania wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach JST wynika, iż w pierwszych latach badanego okresu<sup>4</sup> w największym stopniu środkami unijnymi finansowały wydatki inwestycyjne miasta na prawach powiatu. W 2006 r. 51,86% wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu było finansowanych środkami unijnymi wraz z wkładem własnym. W zdecydowanie mniejszym stopniu w tym czasie wykorzystywały środki unijne gminy, województwo samorządowe oraz powiaty. W kolejnych latach, poza miastami na prawach powiatu, można obserwować wzrost udziału środków unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych w pozostałych typach jednostek. W 2011 r. najniższy udział środków unijnych (wraz z wkładem własnym) w finansowaniu wydatków inwestycyjnych wynosił ponad 40% i występował w powiatach.

Kolejny etap badań polegał na obliczeniu średnich udziałów wymienionych źródeł w finansowaniu inwestycji w latach 2006-2011 w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego województwa. Z danych zamieszczonych na wykresie 1 wynika, iż dominującym źródłem finansowania były środki własne, aczkolwiek istniały dość duże różnice pomiędzy średnimi udziałami tychże środków dla poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego. Należy również zwrócić uwagę, iż w omawianym okresie w największym stopniu środkami własnymi finansowały wydatki inwestycyjne gminy wiejskie, w najmniejszym zaś województwo samorządowe. Środki własne przez praktyków samorządowych są traktowane jako najprostsza forma finansowania działalności inwestycyjnej. Z drugiej strony udział środków własnych w finansowaniu tej działalności jest z reguły warunkiem pozyskania źródeł zewnętrznych (np. kredyt bankowy, środki unijne).

W zdecydowanie mniejszym stopniu wydatki inwestycyjne finansowane były z dotacji. Nie jest to zaskoczeniem, gdyż dotacje i subwencje są przede wszystkim wykorzystywane do finansowania wydatków bieżących JST, a nie wydatków inwestycyjnych<sup>5</sup>. Poza tym, rozdział tych środków ma częściowo

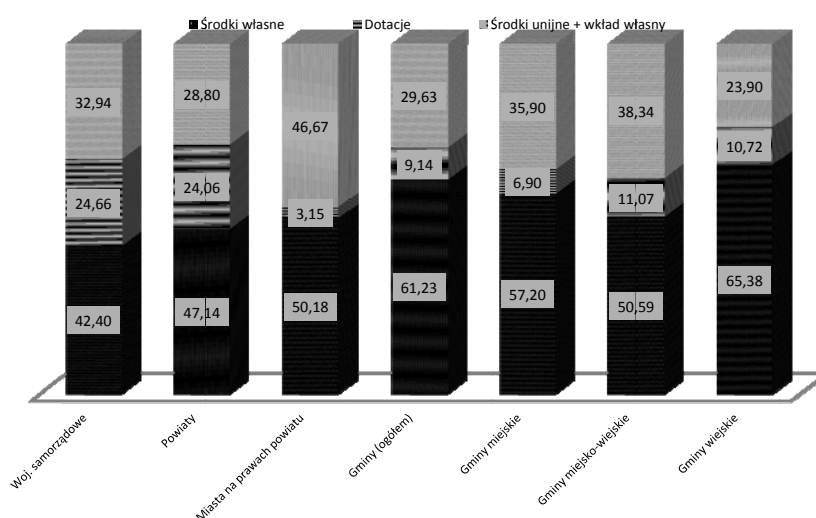
<sup>4</sup> Okres badań przyjęty w niniejszym opracowaniu obejmuje ostatni rok poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (2000-2006) oraz pięć lat następnej perspektywy finansowej (2007-2013).

<sup>5</sup> Z danych zamieszczonych w Sprawozdaniach z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że w uzyskiwanych przez JST kwotach dotacji przeważały środki otrzymywane na realizację zadań bieżących. Należy jednak zauważyć, iż w latach 2007-2011 nastąpił istotny wzrost udziału dotacji przeznaczonych na cele inwestycyjne. O ile w 2007 r. tylko 11,7% dotacji przeznaczonych było na cele inwestycyjne, to w 2011 r. było to już 36,7%. Spośród JST w latach 2007-2011 najwięcej uzyskiwanych dotacji przeznaczanych było na cele inwestycyjne w województwach samorządowych. Wskaźnik ten wynosił, poza 2008 r., ponad 50%. W 2011 r. poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne przeznaczały: województwa samorządowe 55,4%, m.st. Warszawa 54,6%, miasta na prawach powiatu 34,8%, powiaty 33,7%, gminy 31,3%. Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 r. KRRIO, Warszawa 2008, s. 130-131; Sprawoz-

uznaniowy charakter, o czym wspomniano wcześniej, stąd też nie powinny być traktowane jako stabilny sposób finansowania wieloletnich projektów czy programów inwestycyjnych. W największym stopniu z dotacji finansowana była działalność inwestycyjna województwa samorządowego, a następnie powiatów<sup>6</sup>. Z budżetu państwa dotowane są z reguły duże projekty inwestycyjne, których realizacja jest istotna z ponadlokalnego punktu widzenia.

Wykres 1

Średni udział poszczególnych źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006-2011 (w %)



Źródło: Na podstawie danych RIO w Katowicach.

danie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r. KRRIO, Warszawa 2009, s. 117; Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. KRRIO, Warszawa 2010, s. 126; Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r. KRRIO, Warszawa 2011, s. 148; Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r. KRRIO, Warszawa 2012, s. 159.

<sup>6</sup> Finansowanie inwestycji w znacznej części ze środków transferowanych z budżetu państwa w postaci dotacji powoduje tym samym wzrost uzależnienia samorządowych wydatków inwestycyjnych od decyzji poszczególnych ministerstw, a w konsekwencji ograniczanie samodzielności finansowej. Zob. W. Misterek: Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa 2008, s. 45; J. Czempas, P. Tworek: Public Projects and Their Major Sources of Financing in Poland after the Accession into the European Union: The Case of the Silesian Voivodship. W: Proceedings of the Challenges for the Analysis of the Economy, Businesses and Social Progress: Szeged, November 2009. Ed. by Peter Kovcs. KatalinSzep, Tamaskatona, Szeged 2010, s. 667; J. Czempas: Zmiany struktury finansowania inwestycji w miastach woj. śląskiego. „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 10, s. 62.

W niewielkim stopniu z dotacji finansowane były przedsięwzięcia inwestycyjne miast na prawach powiatu. Odwrotnie zaś sytuacja przedstawia się w przypadku środków unijnych pozyskiwanych na finansowanie projektów inwestycyjnych. To właśnie miasta na prawach powiatu najczęściej korzystały z tego źródła spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego. Najrzadziej zaś korzystały ze środków unijnych gminy wiejskie.

Jak już wcześniej wspomniano, w latach 2006-2011 w największym stopniu środkami unijnymi (z uwzględnieniem wkładu własnego) finansowano wydatki inwestycyjne w miastach na prawach powiatu. Średni udział środków unijnych wraz z wkładem własnym w finansowaniu inwestycji w omawianym okresie wynosił 46,67%. Wśród miast na prawach powiatu w największym stopniu korzystających z tych środków w latach 2006-2011 była Częstochowa, w której ponad  $\frac{3}{4}$  wydatków inwestycyjnych było finansowanych środkami unijnymi wraz z wkładem własnym (tabela 2). Z przeprowadzonych badań wynika, iż jest to najwyższy średni udział wykorzystania środków unijnych (wraz z wkładem własnym) w finansowaniu działalności inwestycyjnej we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego. Spośród miast na prawach powiatu bardzo wysoki wskaźnik wykorzystania środków unijnych (z uwzględnieniem wkładu własnego) w finansowaniu wydatków inwestycyjnych odnotowano również w Bytomiu (65,62%) i Rybniku (63,89%). Częstochowa, Rybnik i Bytom w najmniejszym zaś stopniu korzystały ze środków własnych do finansowania działalności inwestycyjnej w omawianym okresie spośród miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Udział środków własnych w strukturze finansowania wydatków inwestycyjnych w latach 2006-2011 kształtował się następująco: Częstochowa 21,95%, Rybnik 31,54% i Bytom 33,31%.

Zwrócono również uwagę na wskaźniki zadłużenia tych jednostek, aby ocena jednostek samorządu terytorialnego była bardziej obiektywna. Uwzględniając udział zobowiązań ogółem w dochodach, to wskaźnik ten był dla Częstochowy pod koniec 2011 r. stosunkowo wysoki i wynosił 43,0%. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych wskaźnik ten wynosił 41,6%. Wynika z tego, że Częstochowa tylko w niewielkim stopniu korzystała z kredytów i pożyczek na prefinansowanie inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych. Wskaźniki zadłużenia (liczone, jak już wcześniej wspomniano, jako udział zobowiązań ogółem w dochodach) dla Bytomia i Rybnika są zdecydowanie niższe niż dla Częstochowy i wynoszą odpowiednio: 23,0% i 22,7%. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych wskaźniki zadłużenia są niższe o 10,3 punktów procentowych w Bytomiu i 10 punktów procentowych w Rybniku. Ze wskaźników zadłużenia Bytomia i Rybnika wynika, iż miasta te mniej więcej w tym samym stopniu korzystały ze zwrotnych przychodów w prefinansowaniu tego typu inwestycji.

Tabela 2

Wybrane parametry oceny źródeł finansowania inwestycji i zobowiązań JST województwa śląskiego dla lat 2006-2011

Lp.	Nazwa JST	Średnie udziały procentowe			Średnia wydatków inwestycyjnych na mieszkańca (w zł)	Udział zobowiązań ogółem w dochodach	Udział zobowiązań z wyłączeniem środków unijnych w dochodach
		środki własne	dotacje	ze środków UE + wkład własny JST			
1	2	3	4	5	6	7	8
	<b>Województwo samorządowe</b>	<b>42,40</b>	<b>24,66</b>	<b>32,94</b>	<b>X</b>	<b>25,50</b>	<b>25,50</b>
	Powiaty:						
1	będziński	77,52	20,85	1,63	72,4	4,4	4,4
2	bielski	42,07	19,67	38,26	104,3	8,1	8,1
3	bieruńsko-lędziński	61,24	19,38	19,39	305,1	13,8	13,8
4	cieszyński	32,12	41,88	26,00	107,8	22,0	22,0
5	częstochowski	46,15	14,56	39,29	136,2	45,0	38,5
6	gliwicki	77,03	7,60	15,37	67,7	0,7	0,7
7	kłobucki	58,46	12,58	28,97	125,7	34,2	17,6
8	lubliniecki	62,99	31,77	5,24	117,4	22,9	22,9
9	mikołowski	38,60	36,75	24,66	105,7	32,9	32,9
10	myszkowski	38,88	32,71	28,40	186,7	23,2	17,9
11	pszczyński	54,21	28,06	17,73	137,7	7,7	7,7
12	raciborski	0,21	77,66	22,13	152,5	21,9	21,9
13	rybnicki	56,95	9,67	33,38	176,4	6,6	6,6
14	tarnogórski	47,17	16,72	36,11	54,4	24,9	24,9
15	wodzisławski	62,99	15,32	21,68	65,8	7,8	5,3
16	zawierciański	59,82	15,41	24,77	121,9	10,9	6,1
17	żywiecki	37,16	19,65	43,18	112,6	43,9	24,4
	<b>razem powiaty</b>	<b>47,14</b>	<b>24,06</b>	<b>28,81</b>	<b>133,0</b>	<b>20,7</b>	<b>17,2</b>
	Miasta na prawach powiatu:						
1	Bielsko-Biała	68,32	3,27	28,41	966,7	33,5	33,5
2	Bytom	33,31	1,07	65,62	575,7	23,0	12,7
3	Chorzów	67,03	6,73	26,24	530,5	18,9	18,9

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
4	Częstochowa	21,95	2,80	75,24	667,7	43,0	41,6
5	Dąbrowa Górnicza	76,08	6,31	17,61	591,4	14,6	5,9
6	Gliwice	83,86	1,68	14,47	783,7	14,4	14,4
7	Jastrzębie-Zdrój	73,60	1,97	24,43	633,3	0,0	0,0
8	Jaworzno	75,34	8,62	16,04	968,1	29,1	29,1
9	Katowice	52,70	2,24	45,06	916,5	27,6	27,6
10	Mysłowice	76,11	2,97	20,93	609,2	30,2	30,2
11	Piekary Śląskie	76,24	6,15	17,60	624,9	37,5	37,5
12	Ruda Śląska	38,35	3,49	58,16	946,3	38,2	26,9
13	Rybnik	31,54	4,56	63,89	1 299,4	22,7	12,7
14	Siemianowice Śląskie	93,31	3,17	3,52	585,6	33,2	33,2
15	Sosnowiec	63,76	2,52	33,72	548,9	26,0	26,0
16	Świętochłowice	67,21	9,92	22,86	697,5	33,9	33,9
17	Tychy	50,96	2,88	46,16	1 387,3	26,6	0,2
18	Zabrze	57,37	0,98	41,64	1 083,6	40,1	21,9
19	Żory	47,20	2,16	50,65	1 604,5	61,3	43,6
	<b>razem miasta na prawach powiatu</b>	<b>50,18</b>	<b>3,15</b>	<b>46,66</b>	<b>769,1</b>	<b>28,1</b>	<b>22,6</b>
	Gminy, z tego:						
	gminy miejskie:						
1	Będzin	54,76	1,39	43,86	655,0	29,5	24,9
2	Bieruń	72,91	12,67	14,42	948,2	22,9	22,9
3	Cieszyn	64,81	5,74	29,45	801,4	38,2	38,2
4	Czeladź	60,54	2,08	37,38	461,3	43,6	25,1
5	Imielin	62,96	0,07	36,97	1 419,3	11,3	3,6
6	Kalety	81,16	9,64	9,20	422,5	30,7	22,1
7	Knurów	86,97	10,85	2,18	496,0	0,8	0,8
8	Lędziny	94,28	0,69	5,03	804,5	33,3	33,3
9	Lubliniec	76,14	9,77	14,09	1 016,9	32,5	32,5
10	Łaziska Górne	85,22	7,60	7,18	544,6	18,6	18,6



cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
11	Miasteczko Śląskie	87,59	6,96	5,45	680,5	17,1	17,1
12	Mikołów	73,74	12,73	13,53	683,3	41,8	41,8
13	Myszków	86,28	2,94	10,78	362,4	24,2	21,6
14	Orzesze	88,34	4,00	7,66	822,1	20,3	20,3
15	Poręba	87,27	11,03	1,70	378,3	52,7	52,7
16	Pszów	63,63	20,98	15,39	466,9	16,3	0,2
17	Pyskowice	65,72	15,80	18,48	384,2	2,7	2,7
18	Racibórz	50,96	2,45	46,59	1 098,9	20,8	8,1
19	Radlin	89,94	6,35	3,71	616,1	25,2	25,2
20	Radzionków	78,07	6,80	15,14	736,8	38,6	38,6
21	Rydułtowy	46,71	7,01	46,28	635,8	50,5	50,5
22	Sławków	71,33	14,50	14,17	1 305,4	40,8	40,0
23	Szczyrk	39,91	0,96	59,13	1 052,2	44,5	44,5
24	Tarnowskie Góry	62,76	0,75	36,50	465,7	28,9	24,1
25	Ustroń	52,95	5,64	41,40	1 166,7	20,8	9,7
26	Wisła	53,52	3,12	43,36	1 419,9	18,2	0,0
27	Wodzisław Śląski	60,70	13,41	25,89	393,9	39,0	39,0
28	Wojkowice	91,64	6,76	1,60	461,2	1,6	1,6
29	Zawiercie	44,13	3,31	52,55	950,8	17,8	1,0
30	Żywiec	50,72	22,49	26,78	723,8	19,1	19,1
	<b>razem gminy miejskie</b>	<b>57,20</b>	<b>6,90</b>	<b>35,91</b>	<b>573,0</b>	<b>27,4</b>	<b>22,8</b>
	Gminy miejsko-wiejskie:						
31	Błachownia	90,81	8,42	0,77	277,9	41,0	41,0
32	Czechowice-Dziedzice	81,99	10,53	7,48	426,0	15,4	15,4
33	Czerwionka-Leszczyń	55,11	16,28	28,62	276,3	37,7	36,6
34	Kłobuck	46,71	8,78	44,51	496,5	10,1	7,6
35	Koniecpol	61,03	5,10	33,86	495,5	65,1	54,0
36	Koziegłowy	70,93	15,65	13,42	562,8	18,3	16,8
37	Krzyszów	62,70	17,14	20,16	713,2	80,5	56,9
38	Krzepice	77,72	4,90	17,38	637,9	34,0	34,0

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
39	Kuźnia Raciborska	70,21	15,52	14,27	309,0	17,8	17,8
40	Łazy	54,90	14,91	30,18	415,1	55,9	55,9
41	Ogrodzieniec	23,96	6,16	69,88	616,4	19,6	10,0
42	Pilica	39,88	28,89	31,23	719,7	37,8	23,5
43	Pszczyna	33,69	2,85	63,46	796,8	42,2	42,2
44	Siewierz	75,63	14,89	9,48	788,2	38,7	36,5
45	Skoczów	65,80	12,96	21,24	395,9	31,3	31,3
46	Sośnicowice	58,05	16,54	25,41	599,8	3,8	3,8
47	Strumień	64,55	5,13	30,32	375,2	47,9	47,9
48	Szczekociny	73,69	9,35	16,96	302,9	15,4	10,6
49	Toszek	59,94	4,57	35,49	249,4	8,1	8,1
50	Wilamowice	76,74	10,59	12,66	489,8	29,7	24,7
51	Woźniki	54,81	24,16	21,03	645,7	24,3	15,2
52	Żarki	30,92	13,54	55,55	792,0	13,7	13,7
	<b>razem gminy miejsko-wiejskie</b>	<b>50,59</b>	<b>11,07</b>	<b>38,34</b>	<b>559,6</b>	<b>30,3</b>	<b>28,1</b>
	Gminy wiejskie:						
53	Bestwina	66,20	4,00	29,80	839,2	33,2	25,8
54	Bobrowniki	79,18	11,91	8,92	519,3	2,5	2,3
55	Bojszowy	75,78	16,72	7,49	796,0	37,1	37,1
56	Boronów	73,17	9,95	16,88	1 301,3	32,7	12,5
57	Brenna	76,24	4,93	18,83	712,2	65,1	57,9
58	Buczkowice	58,93	0,97	40,10	906,0	21,4	21,4
59	Chełm Śląski	62,15	6,73	31,12	1 736,2	25,3	25,3
60	Chybie	76,16	1,63	22,21	342,5	29,3	22,8
61	Ciasna	66,18	10,65	23,18	1 055,0	26,8	19,3
62	Czernichów	40,37	11,49	48,14	1 469,0	44,2	28,7
63	Dąbrowa Zielona	54,85	17,80	27,35	849,3	21,6	17,4
64	Dębowiec	58,91	10,21	30,89	740,9	31,4	24,8
65	Gaszowice	92,67	3,84	3,49	506,8	23,5	23,5
66	Gierałtowice	89,50	7,44	3,06	1 354,3	8,2	8,2

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
67	Gilowice	61,00	25,56	13,44	689,0	27,5	21,8
68	Goczałkowice-Zdrój	65,66	30,57	3,78	1 115,0	27,9	27,9
69	Godów	78,72	4,22	17,06	513,1	27,5	27,5
70	Goleszów	63,46	5,73	30,81	507,4	44,5	44,5
71	Gorzyce	67,48	4,70	27,82	737,4	42,5	42,5
72	Hazlach	75,42	4,71	19,87	435,2	7,7	0,9
73	Herby	80,80	10,60	8,60	855,2	23,2	23,2
74	Irządze	74,31	11,84	13,85	1 072,2	50,6	50,6
75	Istebna	43,11	31,29	25,61	823,3	31,4	31,4
76	Janów	57,37	11,27	31,36	640,7	54,6	46,4
77	Jasienica	80,83	5,91	13,27	405,5	44,3	39,3
78	Jaworze	47,76	4,03	48,21	814,0	23,1	17,7
79	Jejkowice	76,48	0,43	23,09	877,0	20,3	0,0
80	Jeleśnia	77,22	13,30	9,48	571,0	40,9	40,9
81	Kamienica Polska	83,87	0,37	15,76	950,7	55,2	55,2
82	Kłomnice	68,85	6,73	24,43	655,3	29,8	29,8
83	Kobiór	68,04	4,14	27,82	601,5	14,7	14,7
84	Kochanowice	49,83	19,88	30,29	789,4	55,9	48,1
85	Konopiska	55,89	23,45	20,67	1 104,5	52,1	25,4
86	Kornowac	76,84	3,32	19,84	645,5	17,4	9,7
87	Koszarawa	47,83	32,35	19,83	1 439,1	19,1	19,1
88	Koszęcin	72,22	14,99	12,79	511,1	16,0	9,2
89	Kozy	78,61	3,58	17,81	571,0	33,2	31,1
90	Kroczyce	54,49	17,21	28,30	757,1	18,1	15,3
91	Krupski Młyn	72,21	3,54	24,24	985,1	37,2	37,2
92	Kruszyna	62,95	11,52	25,53	846,4	41,0	30,0
93	Krzyżanowice	67,49	15,94	16,57	498,3	2,4	2,4
94	Lelów	65,81	17,15	17,04	706,3	38,3	38,3
95	Lipie	59,48	5,24	35,28	669,9	43,6	20,5
96	Lipowa	77,21	4,53	18,26	660,4	51,5	51,5

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
97	Lubomia	77,84	1,84	20,31	764,7	42,0	42,0
98	Lyski	71,06	15,72	13,22	501,1	28,0	28,0
99	Łękawica	38,20	15,92	45,88	1 101,7	23,9	14,8
100	Łodygowice	74,78	12,78	12,44	710,1	46,7	45,9
101	Markłowie	84,46	2,47	13,07	2 105,4	2,6	2,6
102	Miedźna	25,59	22,59	51,81	370,8	21,7	21,5
103	Miedźno	82,95	10,41	6,64	793,0	47,9	47,9
104	Mierzęcice	46,43	14,64	38,94	620,2	40,4	40,4
105	Milówka	53,31	14,29	32,40	770,6	42,7	34,4
106	Mstów	45,81	28,17	26,02	1 042,9	22,3	17,1
107	Mszana	99,52	0,35	0,12	420,0	12,3	12,3
108	Mykanów	80,54	12,03	7,44	811,4	53,1	42,6
109	Nędza	69,87	25,36	4,77	586,0	8,5	8,5
110	Niegowa	73,57	11,02	15,40	578,0	30,5	30,5
111	Olsztyn	68,94	4,31	26,75	1 039,3	50,4	50,4
112	Opatów	84,14	4,76	11,10	543,4	20,7	20,7
113	Ormontowice	86,49	13,44	0,07	1 388,9	9,3	9,3
114	Ożarówce	60,90	9,07	30,03	1 163,5	17,5	15,9
115	Panki	79,02	9,83	11,15	728,9	47,8	33,7
116	Pawłowice	93,83	6,16	0,01	1 155,7	2,6	2,6
117	Pawonków	60,69	22,36	16,95	1 037,3	48,1	48,1
118	Pietrowice Wielkie	65,76	3,65	30,60	903,9	36,9	36,9
119	Pilechowice	73,40	10,92	15,67	565,2	13,0	0,0
120	Poczesna	70,32	6,70	22,98	598,2	25,9	25,9
121	Popów	82,30	16,95	0,75	804,6	24,1	24,1
122	Poraj	83,32	11,62	5,05	774,6	44,3	44,3
123	Porąbka	73,68	10,93	15,39	238,4	12,3	12,3
124	Przyrów	41,99	14,59	43,42	867,9	44,0	21,3
125	Przystajń	75,60	12,13	12,27	784,6	37,6	37,6
126	Psary	87,10	4,23	8,66	527,4	31,6	31,6

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
127	Radziechowy-Wieprz	73,73	3,54	22,73	504,1	31,4	30,4
128	Rajcza	65,74	9,04	25,21	604,9	37,7	26,4
129	Rędziny	93,88	1,81	4,31	717,2	23,0	23,0
130	Rudnik	59,00	21,96	19,04	977,7	34,9	12,6
131	Rudziniec	94,03	2,73	3,24	457,3	4,4	4,4
132	Starcza	49,30	19,79	30,91	1 248,4	13,4	13,4
133	Suszec	86,40	5,54	8,06	644,7	5,8	5,8
134	Ślemień	11,94	26,99	61,07	1 904,6	36,7	36,7
135	Świerkłaniec	68,89	9,33	21,78	518,0	27,1	23,0
136	Świerklany	70,94	0,75	28,32	1 345,9	17,6	17,6
137	Świnna	38,57	5,67	55,76	651,8	23,6	1,8
138	Tworóg	77,36	6,02	16,62	441,2	25,7	17,5
139	Ujszoły	49,70	34,88	15,42	830,7	13,8	13,8
140	Węgierska Górka	60,06	5,89	34,06	595,1	27,7	13,7
141	Wielowieś	54,53	5,05	40,42	670,6	12,2	10,3
142	Wilkowie	57,92	12,77	29,31	684,4	45,0	37,8
143	Włodowice	59,72	15,51	24,77	738,7	17,5	17,5
144	Wręczyca Wielka	80,83	1,49	17,68	492,3	50,3	32,3
145	Wyry	77,22	5,85	16,93	1 057,1	58,1	56,5
146	Zbroslawice	83,78	1,92	14,31	369,3	32,0	25,8
147	Zebrzydowice	55,92	16,75	27,33	847,4	29,5	22,7
148	Żarnowiec	63,88	13,65	22,47	779,1	1,2	1,2
	<b>razem gminy wiejskie</b>	<b>65,38</b>	<b>10,72</b>	<b>23,90</b>	<b>627,9</b>	<b>29,3</b>	<b>25,1</b>
	<b>Ogółem gminy</b>	<b>61,23</b>	<b>9,14</b>	<b>29,62</b>	<b>9,14</b>	<b>28,30</b>	<b>23,30</b>
	<b>Ogółem JST</b>	<b>52,17</b>	<b>8,87</b>	<b>38,96</b>	<b>8,87</b>	<b>27,40</b>	<b>23,00</b>

Źródło: Na podstawie danych RIO w Katowicach.

Należy również zwrócić uwagę, że wśród miast na prawach powiatu, które w największym stopniu wykorzystywały środki unijne do finansowania działalności inwestycyjnej, występują znaczne różnice, jeżeli zostaną uwzględnione wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na mieszkańca, jakie poniosły w omawianym okresie. Zaktualizowane wydatki inwestycyjne per capita w Rybniku są prawie dwukrotnie wyższe niż w Częstochowie i ponad dwukrotnie wyższe niż w Bytomiu<sup>7</sup>. Należy również podkreślić, iż pomimo ponoszenia przez Rybnik wysokich wydatków inwestycyjnych w omawianym okresie, wskaźnik zadłużenia Rybnika był stosunkowo niski.

W omawianym okresie spośród miast na prawach powiatu w najmniejszym stopniu ze środków unijnych do finansowania działalności inwestycyjnej korzystały: Siemianowice Śląskie (3,52%), Gliwice (14,47%) i Jaworzno (16,04%). Średni udział wykorzystania środków unijnych – wraz z wkładem własnym – do finansowania wydatków inwestycyjnych w Gliwicach oraz Jaworznie jest o ponad 10 punktów procentowych wyższy w porównaniu do Siemianowic Śląskich. Stąd też nie jest zaskoczeniem, że Siemianowice Śląskie do finansowania wydatków inwestycyjnych korzystały przede wszystkim ze środków własnych (93,31%) i był to najwyższy wskaźnik wśród miast na prawach powiatu województwa. Należy jednak zwrócić uwagę, iż średnie zaktualizowane wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na mieszkańca, jakie poniesiono w Siemianowicach Śląskich w omawianym okresie zaliczały się do najniższych wśród miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Zapewne nie wynika to z braku potrzeb inwestycyjnych tego miasta. Pojawia się wobec tego pytanie, jakie były przyczyny tak niewielkiego wykorzystania środków unijnych do finansowania inwestycji. Należy również podkreślić, że wskaźnik zadłużenia Siemianowic Śląskich pod koniec 2011 r. wynosił 33,2%, a więc miasto korzystało ze zwrotnych źródeł finansowania w dość dużym stopniu.

Następnym w kolejności miastem, które w bardzo wysokim stopniu korzystało ze środków własnych w finansowaniu inwestycji, były Gliwice (83,86%). Średnie zaktualizowane wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na osobę, jakie poniosły w omawianym okresie, są co prawda wyższe niż w Siemianowicach Śląskich, ale były zdecydowanie niższe w porównaniu z miastami, które w największym stopniu inwestowały. Należy jednak mieć na uwadze, iż pod koniec omawianego okresu wydatki inwestycyjne Gliwic w przeliczeniu na mieszkańca były bardzo wysokie. Wskaźnik zadłużenia pod koniec 2011 r. dla Gliwic nie był wysoki i wynosił 14,4%. Wysoki udział środków własnych w strukturze

---

<sup>7</sup> Aktualizacja to procedura polegająca na sprowadzeniu danych z lat wcześniejszych do porównywalności z danymi pochodzącymi z ostatniego roku badanego okresu. Por. J. Czempas: Uwagi o ograniczonej porównywalności przestrzennej i czasowej budżetów gmin. W: *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*. Red. M. Adamowicz. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.

finansowania inwestycji występował również w Jaworznie, ale warto też zwrócić uwagę, iż miasto pozyskało środki z dotacji. W porównaniu z innymi miastami na prawach powiatu województwa śląskiego udział dotacji w finansowaniu wydatków inwestycyjnych w Jaworznie był wysoki i wynosił 8,62% (wśród miast na prawach powiatu większy udział dotacji odnotowano jedynie w Świętochłowicach – 9,92%).

Wyniki badań wskazują, iż w znacznym stopniu ze środków unijnych w finansowaniu działalności inwestycyjnej korzystała gmina Ogrodzieniec. Średni udział wykorzystania środków unijnych wraz z wkładem własnym w finansowaniu wydatków inwestycyjnych wynosił 69,88%. Jest to najwyższy wskaźnik wykorzystania środków unijnych w finansowaniu inwestycji wśród gmin województwa śląskiego, ale także, co warto odnotować, drugi co do wielkości wskaźnik, jaki został osiągnięty wśród wszystkich typów JST. Środkami własnymi sfinansowano w tej gminie niespełna ¼ ponoszonych wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie. Wśród gmin miejsko-wiejskich był to najniższy wskaźnik wykorzystania środków własnych do finansowania inwestycji w latach 2006-2011. Warto również zauważyć, że podobnie jak w przypadku wspomnianych wcześniej miast na prawach powiatu Bytomia i Rybnika, po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na realizację zadań z udziałem środków unijnych, wskaźnik zadłużenia dla Ogrodzieńca jest prawie o połowę mniejszy i wynosił 10%.

W dużym stopniu środki unijne do finansowania inwestycji wykorzystywały również gminy: Pszczyna (63,46%) i Żarki (55,55%). W gminach tych (podobnie jak w gminie Ogrodzieniec) udział środków własnych w finansowaniu działalności inwestycyjnej w omawianym okresie był stosunkowo niewielki i wynosił w Żarkach 30,92%, a w Pszczynie 33,69%. Biorąc pod uwagę wskaźniki zadłużenia, należy zauważyć, że dla Pszczyny jest on stosunkowo wysoki i wynosił pod koniec 2011 r. 42,2%. Jednakże w tym przypadku, jak wynika z danych, gmina nie korzystała ze źródeł zwrotnych do prefinansowania inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych. Wskaźnik zadłużenia dla Żarek jest natomiast stosunkowo niski i wynosił pod koniec 2011 r. 13,7%. Podobnie jak w przypadku gminy Pszczyna, również i w gminie Żarki nie korzystano z przychodów zwrotnych do prefinansowania inwestycji realizowanych z udziałem środków UE. Należy podkreślić, że obydwie gminy w omawianym okresie ponosiły wysokie wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (odpowiednio: 796,8 zł i 792,0 zł). W przypadku zaś wspomnianego wcześniej Ogrodzieńca, średnie zaktualizowane wydatki inwestycyjne na głowę mieszkańca kształtowały się nieco powyżej średniej dla gmin miejsko-miejskich.

Wśród gmin o charakterze miejsko-wiejskim w najmniejszym stopniu ze środków unijnych w finansowaniu inwestycji korzystały: Blachownia (0,77%), Czechowice-Dziedzice (7,48%) i Siewierz (9,48%). W omawianym okresie

gmina Blachownia w ponad 90% finansowała wydatki inwestycyjne środkami własnymi. Należy również zauważyć, iż wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w tej gminie zaliczały się do najniższych pośród gmin miejsko-wiejskich województwa śląskiego. Poza tym wskaźnik zadłużenia pod koniec 2011 r. dla tej gminy był stosunkowo wysoki i wynosił 41,0%. Wysoki udział środków własnych w strukturze finansowania wydatków inwestycyjnych wystąpił również w Czechowicach-Dziedzicach (81,99%). Wydatki inwestycyjne przypadające w tej gminie na głowę mieszkańca stanowiły niewiele ponad połowę wydatków, które ponosiły gminy: Pszczyna, Żarki czy Siewierz. Siewierz do finansowania wydatków inwestycyjnych wykorzystywał przede wszystkim środki własne (75,63%). Udział dotacji w strukturze finansowania wydatków inwestycyjnych wynosił 14,89%. Wskaźnik zadłużenia gminy pod koniec 2011 r. był stosunkowo wysoki (38,7%). Po uwzględnieniu zobowiązań zaciągniętych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych był on niewiele niższy (36,5%).

Spośród gmin wiejskich w największym stopniu środkami unijnymi (wraz z wkładem własnym) finansowano działalność inwestycyjną w Ślemieniu (61,07%), Świnnej (55,76%) i Miedznej (51,81%). Gmina Ślemień w latach 2006-2011 ponosiła bardzo wysokie wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na głowę mieszkańca. Biorąc pod uwagę wielkość wydatków inwestycyjnych przypadających na osobę, gmina Ślemień zajęła drugie miejsce wśród gmin wiejskich województwa śląskiego. Istotne jest również to, że gmina ta ponosiła wyższe wydatki na inwestycje w porównaniu np. z miastami na prawach powiatu województwa śląskiego. Ze struktury finansowania wydatków inwestycyjnych wynika, że poza środkami unijnymi, gmina ta w dużym stopniu korzystała również z dotacji, których udział w omawianym okresie wynosił 26,99%. Średni udział środków własnych w finansowaniu tej działalności stanowił tylko 11,94% i był to najniższy wskaźnik wykorzystania środków własnych do finansowania inwestycji wśród wszystkich gmin wiejskich województwa śląskiego. Co warto podkreślić, z wymienionych gmin najwyższy wskaźnik zadłużenia pod koniec 2011 r. odnotowano właśnie w Ślemieniu i wynosił on 36,7%. Z danych wynika jednak, że gmina ta nie pozyskiwała przychodów zwrotnych na prefinansowanie inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w gminie Świnna, gdzie wskaźnik zadłużenia pod koniec 2011 r. wynosił 23,6%, lecz po odliczeniu zobowiązań zaciągniętych na realizację zadań z udziałem środków unijnych wskaźnik wynosił zaledwie 1,8%. Wynika z tego, że aby projekty dofinansowywane z Unii Europejskiej mogły być w gminie realizowane, korzystano ze źródeł zwrotnych. Kolejna wymieniona gmina, czyli Miedzna, w niewielkim stopniu korzystała z kredytów i pożyczek w realizowaniu przedsięwzięć dofinansowywanych z Unii Europejskiej. Miedz-



na, podobnie jak Ślemień, w dużym stopniu, poza środkami unijnymi, korzystała również z dotacji w finansowaniu inwestycji (udział ten wynosił 22,59%). Środkami własnymi finansowano więc niewiele ponad ¼ wydatków inwestycyjnych ponoszonych w omawianym okresie.

W latach 2006-2011 znikome wykorzystanie środków unijnych do finansowania działalności inwestycyjnej odnotowano w niektórych gminach wiejskich: Pawłowice (0,01%), Ornontowice (0,07%) i Mszana (0,12%). W tej ostatniej, na co warto zwrócić uwagę, średni udział środków własnych w finansowaniu działalności inwestycyjnej w omawianym okresie wynosił 99,52%. Z przeprowadzonych badań wynika, że to właśnie w tej gminie średni udział środków własnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych był najwyższy spośród wszystkich JST województwa śląskiego w omawianym okresie. Z drugiej jednak strony, w latach 2006-2011 Mszana znalazła się w grupie gmin wiejskich o najniższych wydatkach inwestycyjnych ponoszonych na jednego mieszkańca. Powyżej średniej dla gmin wiejskich województwa śląskiego w omawianym okresie kształtowały się natomiast wydatki inwestycyjne w gminach: Pawłowice i Ornontowice. Wydatki inwestycyjne ponoszone przez te gminy były finansowane przede wszystkim ze środków własnych. W Pawłowicach udział środków własnych w strukturze finansowania wydatków inwestycyjnych wynosił ponad 90%.

Należy również podkreślić, że wspomniane wcześniej gminy (Pawłowice, Ornontowice i Mszana) mają niskie wskaźniki zadłużenia, szczególnie dotyczy to gminy Pawłowice (2,6%). Sytuacja ta nie powinna jednak dziwić – wszystkie trzy gminy, jako typowe gminy górnicze, od wielu lat należą do pierwszej dziesiątki JST z najwyższymi dochodami własnymi w województwie śląskim.

Wśród gmin miejskich w największym stopniu środkami unijnymi finansowano wydatki inwestycyjne w Szczyрку (59,13%), Zawierciu (52,55%) i Raciborzu (46,59%). Spośród wymienionych gmin miejskich najwyższy wskaźnik zadłużenia występował w gminie Szczyrk i wynosił on 44,5%. Na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków UE gmina ta w niewielkim stopniu korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania w przeciwieństwie do pozostałych wymienionych gmin. W gminie Zawiercie prawie całe zadłużenie wynikało z kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację przedsięwzięć z udziałem środków unijnych. Po wyłączeniu tego typu zobowiązań, wskaźnik zadłużenia dla gminy Zawiercie wynosił tylko 1,0%. W gminie Racibórz dość duży udział stanowiły zobowiązania zaciągnięte na prefinansowanie inwestycji wspomaganych przez Unię Europejską. Wymienione gminy ponosiły też w omawianym okresie stosunkowo wysokie wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na głowę mieszkańca.

Z przeprowadzonych badań wynika również, że zarówno Szczyrk, jak i Zawiercie są gminami, które spośród gmin miejskich w najmniejszym stopniu ko-

rzystały ze środków własnych do finansowania wydatków inwestycyjnych. Udział środków własnych w strukturze finansowania inwestycji wynosił odpowiednio: 39,91% i 44,13%.

W niewielkim stopniu do finansowania wydatków inwestycyjnych wykorzystywały środki unijne gminy miejskie, takie jak: Wojkowice (1,6%), Poręba (1,7%) i Knurów (2,18%). Udział środków własnych w strukturze finansowania działalności inwestycyjnej wymienionych gmin był bardzo wysoki: w Wojkowicach (91,64%), Porębie (87,27%) i Knurowie (86,97%). We wszystkich trzech gminach średnie zaktualizowane wydatki inwestycyjne per capita kształtowały się poniżej średniej dla gmin miejskich województwa śląskiego. Co jest istotne, wskaźniki zadłużenia gminy Wojkowice i Knurów pod koniec 2011 r. były bardzo niskie, w przeciwieństwie do Poręby, w której wskaźnik zadłużenia pod koniec 2011 r. był bardzo wysoki i wynosił 52,7%. Ograniczone środki własne oraz wysoki wskaźnik zadłużenia spowodowały, że w 2011 r. Poręba poniosła najniższe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (127,2 zł<sup>8</sup>) wśród gmin miejskich województwa.

Spśród powiatów województwa śląskiego najwyższy średni udział wykorzystania środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) w finansowaniu wydatków inwestycyjnych wystąpił w powiatach: żywieckim (43,18%), częstochowskim (39,29%) i bielskim (38,26%). Zarówno powiat żywiecki, jak i częstochowski pod koniec 2011 r. posiadały wysokie wskaźniki zadłużenia (ponad 40%), jednakże po uwzględnieniu zobowiązań wynikających z realizacji zadań z udziałem środków unijnych wskaźnik zadłużenia dla powiatu żywieckiego jest zdecydowanie niższy i wynosił 24,4%. Liczony w ten sam sposób wskaźnik zadłużenia dla powiatu częstochowskiego jest niższy tylko o kilka punktów procentowych. Biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca we wspomnianych powiatach, to są one na mniej więcej zbliżonym poziomie i oscylują wokół średniej obliczonej dla powiatów.

Do powiatów województwa śląskiego, które w najmniejszym stopniu finansowały wydatki inwestycyjne środkami unijnymi, należy zaliczyć powiaty: będziński (1,63%), lubliniecki (5,24%) i gliwicki (15,37%). W omawianym okresie zarówno w powiecie będzińskim, jak i gliwickim ponad  $\frac{3}{4}$  wydatków inwestycyjnych finansowano ze środków własnych. Warto też podkreślić, iż oba powiaty pod koniec 2011 r. posiadały bardzo niskie wskaźniki zadłużenia, które wynosiły odpowiednio: 4,4% i 0,7%. Jednakże wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na głowę mieszkańca ponoszone w latach 2006-2011 przez powiaty będziński i gliwicki kształtowały się znacznie poniżej średniej dla powiatów województwa śląskiego. W powiecie lublinieckim wydatki inwestycyjne ponoszone na jednego

---

<sup>8</sup> Dane RIO w Katowicach.

mieszkańca kształtowały się na nieco niższym poziomie niż średnia dla powiatów. Wyższy był też wskaźnik zadłużenia powiatu lublinieckiego (22,9%).

Z analizy wynika również, że średni udział dotacji w strukturze finansowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego był bardzo zróżnicowany. Najwyższy udział dotacji w finansowaniu inwestycji odnotowano w powiatach: raciborskim (77,66%), cieszyńskim (41,88%) i mikołowskim (36,75%). Wśród gmin natomiast w najwyższym stopniu dotacjami finansowano działalność inwestycyjną w trzech gminach wiejskich: Ujsołach (34,88%), Koszarawie (32,35%) oraz Istebnej (31,29%).

## Podsumowanie

Wyniki badań wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006-2011 w największym stopniu finansowały inwestycje środkami własnymi, następnie środkami unijnymi i dotacjami. Bardzo różnie przedstawiały się jednak struktury finansowania tychże wydatków w poszczególnych jednostkach. Wśród JST były takie (gmina Mszana), które w prawie 100% wykorzystywały środki własne do finansowania działalności inwestycyjnej, ale również i takie, które korzystały z nich w niewielkim stopniu (gmina Ślemień). Podobnie sytuacja przedstawiała się w przypadku wykorzystania środków unijnych. W omawianym okresie w największym stopniu ze środków unijnych (z uwzględnieniem środków własnych) korzystała Częstochowa (75,24%), zaś w najmniejszym gmina Pawłowice (0,01%). Badania wykazały, że w najmniejszym stopniu ze środków unijnych korzystały gminy wiejskie.

Spadek dynamiki dochodów JST, a zarazem w dalszym ciągu duże potrzeby inwestycyjne powodują, że zarządzający samorządami powinni wykazać się bardziej racjonalnym gospodarowaniem posiadanymi środkami. Wykorzystanie środków unijnych powinno wspomagać ograniczone środki własne w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Wyniki badań wskazują, że nie zawsze tak było. Część samorządów województwa śląskiego nie skorzystała z możliwości dofinansowania inwestycji ze środków unijnych. Jedną z ważniejszych przyczyn tego stanu może być ich trudna sytuacja finansowa – niewystarczająca ilość wolnych środków (zasada prefinansowania) uniemożliwia skorzystanie ze środków unijnych.

Jak wiadomo, pozyskanie środków unijnych wymaga odpowiedniego przygotowania finansowego, prawnego i organizacyjnego. W konsekwencji przyczynia się to do tworzenia nowych miejsc pracy w odpowiednich urządach (co wpływa na wzrost liczby urzędników) bądź też samorzady terytorialne zlecają przygotowanie wniosków o dofinansowanie ze środków unijnych firmom ze-

wnętrznym (co też powoduje dodatkowe koszty). Mogą to być przyczyny, dla których gminy wiejskie w mniejszym stopniu korzystają ze środków unijnych w porównaniu z innymi typami jednostek samorządu terytorialnego, aczkolwiek nie powinno to być ich usprawiedliwieniem.

Przy planowaniu inwestycji współfinansowanej ze środków UE należy określić finansowanie własnego wkładu inwestora w projekcie oraz zapewnić zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań wobec całej inwestycji oraz danego podmiotu, aż do momentu refundacji dotacji z funduszu UE. Chodzi tu o zapewnienie funkcjonowania projektu bez wsparcia środkami UE. Taka sytuacja jest pożądana, gdyż praktyka pokazuje, że zaangażowane środki nie zawsze są refinansowane (opóźnienia, problemy z kwalifikowalnością kosztów, problemy z audytem czy ewaluacją projektu)<sup>9</sup>. Biorąc pod uwagę, że zwrot kosztów kwalifikowanych następuje dopiero po udokumentowaniu ich poniesienia, samorządy muszą brać pod uwagę różnicę w czasie pomiędzy poniesieniem a refundacją kosztów kwalifikowanych. W przypadku braku środków własnych, JST mogą korzystać ze zwrotnych zewnętrznych źródeł finansowania. Możliwość taką mają zwłaszcza te, które posiadają niewysokie wskaźniki zadłużenia. Co prawda skala inwestycji prowadzonych przez JST oraz spadek dynamiki dochodów spowodowały, że w ostatnich latach w Polsce obserwuje się znaczny wzrost zadłużenia samorządów. Mimo że w latach 2006-2011 wskaźnik zadłużenia województwa śląskiego wzrósł o ponad 10 punktów procentowych<sup>10</sup>, należy jednak podkreślić, że w skali kraju, wskaźnik zadłużenia województwa śląskiego był najniższy.

Jeżeli jest taka możliwość, JST powinny ubiegać się o środki unijne na sfinansowanie działalności inwestycyjnej, tym bardziej że z zapowiedzi na lata 2014-2020 wynika, że regiony dostaną więcej pieniędzy z Unii Europejskiej, przy czym zmienią się źródła ich pochodzenia. W obecnej perspektywie finansowej (2007-2013) województwa otrzymują 49% z ogólnej puli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczonej dla Polski i 0% z Europejskiego Funduszu Spójności. Środkami na tzw. projekty miękkie zarządza resort rozwoju regionalnego. W latach 2014-2020 województwa dostaną 55% z EFRR i 75% z EFS<sup>11</sup>. Zmiany te dla regionów są korzystne, będą bowiem otrzymywać środki nie tylko z EFRR, tak jak było do tej pory, ale również z EFS.

<sup>9</sup> Zob. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan: Zarządzanie finansami projektu europejskiego. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 99.

<sup>10</sup> Na wzrost poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r. miało również wpływ rozszerzenie definicji kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, które zostało wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Zgodnie z danymi RIO wskaźnik zadłużenia liczony zgodnie z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. dla województwa śląskiego wynosił 22,9%. Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r., op. cit., s. 150.

<sup>11</sup> A. Osiecki: Komu euro z nowego budżetu Unii. „Rzeczpospolita” z dnia 18 września 2012, B 2-3.

---

**FINANCING STRUCTURE OF INVESTMENT EXPENDITURES  
OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES OF SILESIA VOIVODSHIP  
IN YEARS 2006-2011**

**Summary**

Financing is the main challenge for development of investments of local governments entities in Poland. The aim of the paper is analysis of the sources of investment expenditures financing of local governments of Silesian voivodship with special focus paid on non-repayable sources. The period of analysis spans from 2006 to 2011. The research was based on data provided by Regional Chamber of Audit (Regionalna Izba Obrachunkowa) in Katowice. The results indicate that the structure of investment expenditures of particular types of local governments was diversified during the analysed period.