

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizując postulat Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przedkłada analizę zatytułowaną „Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004”. Analiza ta została przyjęta Uchwałą Nr 2/2005 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 6 czerwca 2005 roku.

Opracowanie niniejsze jest wynikiem dyskusji, które odbywały się na posiedzeniach Komisji między innymi podczas prezentowania, co roku, przez przedstawicieli Krajowej Rady „Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego”. Jest ono próbą spojrzenia na działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej. Ze względu na długookresową ścisłą zależność poziomu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym wydatków inwestycyjnych, od wielkości realizowanych dochodów, analizę wydatków inwestycyjnych tych jednostek poprzedzono omówieniem zmian w poziomie dochodów uzyskiwanych przez samorząd w ciągu sześciu lat. Część opisowa zawiera 12 zestawień tabelarycznych i zakończona jest podsumowaniem. Ponadto, do opracowania załączonych jest 21 tabel.

Opracowanie obejmujące dłuższy okres obciążone jest ograniczoną porównywalnością danych, co wynika m. in. ze zmian w podziale administracyjnym kraju, zmian zakresu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zmian w klasyfikacji budżetowej. Mimo wspomnianych ograniczeń obraz działalności inwestycyjnej samorządu oparty na danych z sześciu lat jest z całą pewnością bardziej pełny od wynikającego z analiz obejmujących poszczególne lata.

W opracowaniu wykorzystano dane zebrane przez regionalne izby obrachunkowe oraz dane ze sprawozdań budżetowych sporządzanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące w latach 1999-2004 - udostępnione dzięki uprzejmości Ministerstwa Finansów oraz dane statystyczne w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego - udostępnione dzięki uprzejmości Głównego Urzędu Statystycznego. Opracowaniem objęto 2 808 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 2 413 gmin, miasto Warszawa jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów i 16 województw samorządowych, które funkcjonowały w dniu 31 grudnia 2004 r.

1. Specyfika inwestycji komunalnych

Warunkiem wykonania większości zadań samorządu jest możliwość dysponowania przez jego jednostki organizacyjne majątkiem trwałym oraz konieczność jego rozbudowy, modernizacji, a często - tworzenia od podstaw. Cechą charakterystyczną inwestycji jednostek samorządu terytorialnego jest, iż w znakomitej większości są to specyficzne inwestycje infrastrukturalne, a mianowicie:

- rozbudowa infrastruktury, która służy przede wszystkim świadczeniu usług o charakterze użyteczności publicznej (np. infrastruktury drogowej), nie zapewnia przyszłych dochodów albo przynosi dochody, ale na poziomie zbliżonym do poziomu kosztów eksploatacji zbudowanych obiektów,
- wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych powoduje w przyszłości wzrost wydatków bieżących na ich eksploatację, które często nie znajdują pokrycia w przychodach,
- rozwój infrastruktury nie tylko poprawia warunki życia mieszkańców, ale także sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej, co wprawdzie stwarza szanse zwiększenia przyszłych dochodów własnych samorządu; jest to jednak wpływ pośredni i odległy w czasie.

Finansowanie inwestycji stanowi ten element wydatków budżetowych samorządu terytorialnego, który w długim okresie pokrywany jest tylko dochodami jednostek samorządu. Wprawdzie istnieje możliwość pozyskiwania przychodów stanowiących najczęściej zewnętrzne, zwrotne źródła zasilania finansowego, a także możliwość przesuwania części dochodów zaoszczędzonych w poprzednich latach na lata następne, to jednak w dłuższym okresie tylko i wyłącznie dochody pozostają ostatecznym źródłem finansowania wszystkich wydatków. Dzieje się tak, ponieważ zwrot środków pozyskanych z zewnątrz musi być sfinansowany z dochodów, a ściślej z nadwyżki dochodów ponad poziom wydatków bieżących niezbędnych do sfinansowania z uzyskanych dochodów.

2. Dochody jako źródło finansowania inwestycji

Objęty badaniami sześciolletni okres od 1999 r., w którym zaczął funkcjonować w Polsce samorząd terytorialny na trzech poziomach – gminnym, powiatowym i wojewódzkim – do 2004 r. nie jest okresem, w którym powinna wystąpić pełna zgodność między poziomem dochodów i wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych (nie podważa to jednak stwierdzenia, że ostatecznym źródłem finansowania inwestycji samorządu są jego dochody). W dłuższym, choć tylko sześciolletnim okresie wyraźniejsze stają się te powiązania i zależności, których nie może pokazać analiza oparta na danych z jednego roku. Wskazać jednak należy, że zestawienia obejmujące dłuższe okresy obciążone są mankamentami związanymi z ograniczoną porównywalnością danych. Czynnikiem zakłócającym porównywalność danych w omawianym okresie były, obok niewielkich zmian w podziale administracyjnym kraju, zmiana statusu miasta stołecznego Warszawy oraz zmiany zakresu zadań realizowanych przez poszczególne poziomy samorządu terytorialnego.

Z dniem 27 października 2002 r. ze związku 11 gmin – dzielnic miasta, Warszawa została przekształcona w miasto na prawach powiatu¹. W efekcie liczba gmin zmniejszyła się

¹ Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

z 2 425 do 2 412, natomiast wzrosła z 65 do 66 liczba miast na prawach powiatu, co zasadniczo zmienia wyniki porównań między poszczególnymi typami jednostek samorządu terytorialnego, zważywszy, że m. st. Warszawa realizowało znaczącą część wszystkich wydatków inwestycyjnych samorządu terytorialnego (od 10,1% w 1999 r., poprzez 13,2% w 2002 r. do 6,5% w 2004 r.). Trudność ta została częściowo wyeliminowana poprzez wyodrębnienie m. st. Warszawy w zestawieniach za lata 2001-2004 jako odrębnego typu jst, natomiast w zestawieniach za lata 1999 i 2000 dane dla m. st. Warszawy wliczane były do kategorii gmin (co wpływało na zawyżenie wielu porównywanych wielkości), przy czym w tej grupie jednostek obok gmin o charakterze miejskim, miejsko – wiejskim i wiejskim wyodrębniano gminy i związek m. st. Warszawy.

Wspomniane wyżej zmiany ustawowych zadań realizowanych przez poszczególne poziomy samorządu terytorialnego w najwyższym stopniu wpłynęły na wielkość dochodów i wydatków powiatów, a tym samym miast na prawach powiatu. Było to następstwem wyłączenia z budżetów powiatów obligatoryjnego finansowania powiatowych komend policji, inspekcji sanitarnej i inspekcji weterynaryjnej, które pierwotnie stanowiły państwowe służby, inspekcje i straże zespolone z budżetem powiatu. Zmienił się również sposób finansowania polityki regionalnej realizowanej przez województwa samorządowe na podstawie wprowadzonych do realizacji w 2001 r. kontraktów wojewódzkich. Na niepełną porównywalność danych znacząco wpłynęły liczne zmiany klasyfikacji budżetowej, w tym najbardziej zasadnicza, wprowadzona od 2001 roku². Mimo wspomnianych ograniczeń, obraz działalności inwestycyjnej jst oparty na danych z okresu sześciu lat jest z całą pewnością pełniejszy od wynikającego z analiz rocznych.

Ze względu na długookresową ścisłą zależność poziomu wydatków budżetowych jst, w tym wydatków inwestycyjnych, od wielkości realizowanych dochodów, analizę wydatków inwestycyjnych jst poprzedzono omówieniem zmian, jakie w sześciu latach nastąpiły w poziomie realizowanych przez jst dochodów.

W 1999 r. zrealizowane przez jst dochody wynosiły 64 888 088 tys. zł a w 2004 r. 91 503 977 tys. zł, przy czym w pierwszym roku funkcjonowania trzech poziomów samorządu terytorialnego gminy realizowały 49,9% dochodów wszystkich jst, w tym 7,1% - gminy m. st. Warszawy, 29,9% - miasta na prawach powiatu, 15,2% - powiaty i 5,1% - województwa samorządowe. W 2004 r. dochody gmin stanowiły 44,1% dochodów wszystkich jst, m. st. Warszawy - 6,5%, miast na prawach powiatu - 28,2%, powiatów - 13,6% i województw - 7,6%. Wzrosła więc waga dochodów realizowanych przez gminy (bez m. st. Warszawy) i województwa, a obniżyła się w pozostałych typach jst, w tym m. st. Warszawa.

Zmiany: zadań realizowanych przez poszczególne typy jst, sposobu ich finansowania oraz innych czynników określających poziom dochodów jst, w tym polityki państwa wobec poszczególnych poziomów samorządu oraz umiejętności jednostek w zakresie pozyskiwania dochodów własnych i transferów z budżetu państwa spowodowały znaczne różnice w dynamice dochodów tych jednostek. Na dynamikę dochodów budżetowych jst w 2004 r. silny wpływ wywarła zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ oraz dobra koniunktura gospodarcza, wpływająca na wzrost dochodów budżetu państwa, a tym

² Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 z późn. zm.).

³ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

samym wzrost udziałów jst w dochodach budżetu państwa oraz przysługującej im subwencji i dotacji.

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004 (w %)

Wyszczególnienie	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2003/1999	2004/1999
POLSKA, w tym:	111,9	109,6	100,6	98,9	115,6	122,0	141,0
gminy ogółem*, z tego:	106,9	93,0	107,4	104,3	111,8	111,4	124,6
- miejskie	106,8	108,3	104,1	105,8	111,4	127,5	142,0
- miejsko-wiejskie	106,4	109,2	106,5	103,1	112,2	127,7	143,3
- wiejskie	107,5	107,5	110,0	104,5	111,8	132,8	148,4
m. st. Warszawa	106,3	116,5	96,4	88,7	123,1	105,9	130,3
miasta na prawach powiatu	112,2	108,7	99,5	95,8	114,3	116,3	132,9
powiaty	127,5	107,4	90,9	90,7	112,2	112,8	126,7
województwa samorządowe	112,7	124,2	91,7	108,2	152,7	138,9	212,0

* na spadek łącznej dynamiki dochodów gmin w 2001 r. i niską ich dynamikę za okres 2003/1999 wpłynęło wyłączenie w 2001 r. z dochodów gmin dochodów uzyskanych przez gminy m. st. Warszawy.

Efektom tych zmian w 2004 r. był największy od 1999 r. wzrost dochodów jst, szczególnie imponujący w województwach. Z pozostałych pięciu lat okresu objętego analizą najkorzystniejszymi dla dochodów wszystkich jst były lata 2000 i 2001 (spadek poziomu dochodów łącznie wszystkich gmin w 2001 r. wynikał z wyłączenia z tej grupy dochodów uzyskiwanych przez m. st. Warszawę). W pozostałych latach wzrost dochodów utrzymywał się jedynie w gminach, a w 2003 r. – również w województwach. W miastach na prawach powiatu (również w m. st. Warszawa) oraz w powiatach lata 2002 i 2003 przyniosły spadek dochodów, przy czym dla m. st. Warszawy szczególnie niekorzystny był rok 2003.

Zestawione liczby pokazują dynamikę dochodów w ujęciu nominalnym. Uwzględnienie 23,5% inflacji, jaka miała miejsce w sześciu latach objętych analizą oznacza, że realny wzrost dochodów był znacznie niższy.

Swoboda dysponowania dochodami jednostek na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego wiąże się z udziałem w ich dochodach budżetowych dochodów własnych.

Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych jst w latach 1999-2004 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
POLSKA, w tym:	43,7	41,7	40,8	41,9	43,5	51,5
gminy ogółem*, z tego:	54,6	52,5	47,7	46,3	47,3	48,2
- miejskie	61,0	60,2	59,1	58,6	59,0	61,6
- miejsko-wiejskie	51,8	50,2	49,5	48,1	48,9	50,0
- wiejskie	41,8	39,5	39,9	38,2	39,7	39,6
m. st. Warszawa	83,9	79,7	73,0	73,3	73,0	81,2
miasta na prawach powiatu	48,7	48,4	47,6	49,2	52,7	60,4
powiaty	6,2	7,9	8,3	10,5	11,3	24,9
województwa samorządowe	17,9	16,0	13,4	15,7	15,9	59,1

* w latach 1999 i 2000 łącznie z m. st. Warszawą.

Z zestawienia dynamiki dochodów budżetowych jst oraz udziału w nich dochodów własnych w pierwszych pięciu latach funkcjonowania samorządu na trzech poziomach podziału administracyjnego wynika, że województwa i gminy zawdzięczały wzrost swoich

dochodów ogółem zwiększonym transferem z budżetu państwa (obniżył się udział dochodów własnych). Najbardziej widoczny spadek udziału dochodów własnych wystąpił w m. st. Warszawie, co skutkowało niewielkim nominalnym wzrostem ogólnej kwoty dochodów budżetowych i spadkiem ich realnego poziomu. Zakres swobody w dysponowaniu dochodami wyznaczony udziałem dochodów własnych na przestrzeni 5 lat zwiększył się jedynie w powiatach i miastach na prawach powiatu. W powiatach jednak do końca funkcjonowania starej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego był on bardzo niski, stąd zmiany dochodów własnych nie mogły wywierać znaczącego wpływu na dynamikę ogólnej kwoty dochodów powiatów. Przeciętny udział dochodów własnych łącznie wszystkich jst w 2003 r., po trzyletnim obniżeniu, wrócił do poziomu z 1999 r. przekraczającego nieco 43%.

Rok 2004 przyniósł efekty zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z założeniami zmiana zasad ustalania niektórych dochodów jst zapewniła wyraźną podwyżkę udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych, jednak nie była ona w równym stopniu korzystna dla jednostek na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego. Głównymi beneficjentami tych zmian były województwa, których gwałtowny wzrost dochodów w 2004 r. związany był ze wzrostem udziału dochodów własnych (z 15,9% w 2003 r. do 59,1% w 2004 r.). Wyraźny wzrost udziału dochodów własnych nastąpił również w powiatach (z 11,3% w 2003 r. do 24,9% w 2004 r.), chociaż nadal jednostki te w największym stopniu zależą od transferów z budżetu państwa. Przeciętnie zwiększył się również udział dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin, jednak na tym poziomie samorządu zmiana była niewielka i wystąpiła jedynie w gminach o charakterze miejskim i miejsko-wiejskim. Gminy wiejskie, podobnie jak pozostałe typy gmin, osiągnęły w 2004 r. wzrost dochodów, jednak nie umocniły swojej samodzielności ekonomicznej (nie zmniejszyły uzależnienia od transferów z budżetu państwa).

Tradycyjnie zakres swobody dysponowania dochodami w jst wiąże się z poziomem udziału dochodów własnych, wiadomo jednak, że swoboda ta nie oznacza możliwości przeznaczenia dowolnej części dochodów własnych na wydatki inwestycyjne. W praktyce istotna jest wysokość nadwyżki uzyskiwanych przez jst dochodów nad wysokością wydatków związanych z realizacją zadań o charakterze obligatoryjnym. W uproszczeniu można przyjąć, że łączna kwota wydatków bieżących posiada obligatoryjny charakter, a wysokość dużej części wydatków w tej grupie regulowana jest przepisami prawa. Przy takim założeniu wolną kwotę, którą można przeznaczyć na sfinansowanie inwestycji w zrównoważonym budżecie stanowi różnica między uzyskiwanymi w ciągu roku dochodami a poziomem wydatków bieżących. Ponieważ budżet nie musi zamykać się saldem zerowym, a może być zrównoważony przychodami i rozchodami (najczęściej środkami uzyskiwanymi z zewnątrz i ich spłatami), z wyliczonej różnicy (wolnej kwoty) można sfinansować wyższe wydatki inwestycyjne korzystając z przychodów (kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych), albo realizować niższe wydatki inwestycyjne, przeznaczając część wyliczonej różnicy na spłatę zobowiązań związanych z wcześniej realizowanymi inwestycjami. Jeśli w dłuższym okresie suma wolnych kwot nie równa się sumie wydatków inwestycyjnych, musi to oznaczać zmianę stopnia zadłużenia jst co przedstawia poniższe zestawienie.

Suma wolnych kwot (różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi) i wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez jst w latach 1999-2004 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	6-letnia suma wolnych kwot w latach 1999-2004	6-letnia suma wydatków inwestycyjnych w latach 1999-2004	Relacja wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot w % (3:2)
1	2	3	4
POLSKA, w tym:	67 560 055	79 638 920	117,9
gminy ogółem, z tego:	35 466 383	39 913 168	112,5
- miejskie	6 892 397	7 805 928	113,3
- miejsko-wiejskie	10 077 059	11 770 141	116,8
- wiejskie	15 859 458	17 429 221	109,9
m. st. Warszawa	5 883 969	8 063 770	137,0
miasta na prawach powiatu	15 188 921	20 550 734	135,3
powiaty	5 096 779	6 098 727	119,7
województwa samorządowe	8 561 468	7 920 399	92,5

W okresie sześciu lat łącznie wszystkie jst w kraju zrealizowały inwestycje o 17,9% wyższe od kwot, które stanowią nadwyżkę dochodów po sfinansowaniu z nich wydatków bieżących. Oznacza to, że nie tylko w poszczególnych latach, ale i w dłuższym okresie część inwestycji jst sfinansowana była z narastającego zadłużenia (z kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych). Wyjątek stanowiły województwa, których zrealizowane w 6 latach wydatki inwestycyjne były wyższe od sześciolletniej sumy kwot dochodów pozostających po sfinansowaniu wydatków bieżących. Podkreślić jednak należy, że do 2003 r. województwa, podobnie jak i inne jst, realizowały inwestycje wyższe od możliwości finansowych określonych zrealizowanymi w tym okresie dochodami. Zmiana sytuacji w 2004 r. związana była z gwałtownym wzrostem dochodów osiągniętym w tym roku przez województwa. W najmniejszym stopniu, szczególnie w gminach wiejskich, sześciolletnia kwota wydatków inwestycyjnych przekraczała sześciolletnie możliwości sfinansowania ich uzyskanymi dochodami, natomiast największą (ponad 35%) część sześciolletnich wydatków inwestycyjnych sfinansowano z przychodów w miastach na prawach powiatu oraz w wyodrębnionym w zestawieniach m. st. Warszawie. Relacja sumy wydatków inwestycyjnych do sumy wolnych kwot obliczona dla pierwszych pięciu lat okresu objętego porównaniami, wskazywała na wyższy stopień finansowania inwestycji jst przychodami z kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych. Łącznie dla wszystkich jst pięciolletnia kwota wydatków inwestycyjnych była o 23,2% wyższa od pięciolletniej sumy kwot dochodów jakie pozostawały w poszczególnych latach po zrealizowaniu dochodów bieżących. W miastach na prawach powiatu nadwyżka ta wynosiła 44,6%, w m. st. Warszawie – 36,7%, w powiatach – 27,0%, w gminach – 13,3% i w województwach – 8,1%.

Wydaje się więc, że im dłuższy okres objęty porównaniami, tym bliższy związek wieloletniej wielkości wydatków inwestycyjnych i wielkości dochodów jakie – po zrealizowaniu wydatków bieżących – mogą być przeznaczone na sfinansowanie tych inwestycji. Teoretycznie jednak proces narastania rozbieżności między wielkością wydatków inwestycyjnych i kwotami, jakie mogą być przeznaczone z dochodów na ich sfinansowanie może utrzymywać się aż do momentu, w którym jst osiągną dopuszczalny przepisami prawa poziom zadłużenia.

3. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego

Wielkość wydatków inwestycyjnych poszczególnych typów jst określona jest z jednej strony możliwościami finansowymi, a z drugiej - charakterem realizowanych zadań. Obydwa czynniki łącznie decydują o udziale poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie samorządowych wydatków inwestycyjnych.

Struktura wydatków inwestycyjnych według typów jst w latach 1999-2004 (w %)

Wyszczególnienie	Struktura wydatków inwestycyjnych						Struktura dochodów
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004
POLSKA, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy ogółem*, z tego:	58,5	56,4	41,7	45,2	50,2	49,8	44,1
- miejskie	11,5	10,5	9,3	8,9	9,4	9,4	10,6
- miejsko-wiejskie	15,8	14,0	13,7	14,9	15,3	15,2	14,3
- wiejskie	21,1	19,3	18,7	21,4	25,5	25,2	19,2
m. st. Warszawa	10,1	12,7	11,8	13,2	6,6	6,5	6,5
miasta na prawach powiatu	28,0	28,2	27,9	24,5	22,5	23,8	28,2
powiaty	5,1	7,2	9,0	7,7	8,2	8,5	13,6
województwa samorządowe	8,4	8,2	9,6	9,4	12,6	11,4	7,6

* w latach 1999 i 2000 łącznie z m. st. Warszawą

W okresie sześciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech poziomach podziału administracyjnego wyraźnie zmniejszył się w procesie realizacji inwestycji samorządowych udział miast na prawach powiatu, a w ostatnich dwóch latach i m. st. Warszawy, zwiększył się natomiast udział powiatów i województw. Nie uległa wyraźniejszej zmianie waga inwestycji realizowanych przez gminy (w latach 1999 i 2000 dane dla gmin obejmowały również wydatki inwestycyjne m. st. Warszawy), chociaż nastąpiły pewne przetasowania wewnętrzne. Zmniejszył się udział inwestycji realizowanych przez miasta, a wzrosło znaczenie inwestycji finansowanych z budżetów gmin wiejskich. Warto przy tym zwrócić uwagę na 19% udział tego typu gmin w ogólnej kwocie dochodów jst przy 25% ich udziale w zrealizowanych przez jst w 2004 r. wydatkach inwestycyjnych.

Wydatki inwestycyjne realizowane w okresie funkcjonowania trójpoziomowego systemu samorządu terytorialnego przez poszczególne typy jst wykazywały dosyć niepokojącą tendencję.

Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetów jst w latach 1999-2004 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
POLSKA, w tym:	18,6	17,4	16,7	15,9	15,2	16,2
gminy ogółem*, z tego:	21,8	20,6	17,4	17,2	16,9	18,1
- miejskie	20,1	18,1	15,8	14,3	13,3	14,5
- miejsko-wiejskie	20,6	18,1	17,2	17,0	15,8	16,8
- wiejskie	21,5	19,5	18,5	18,9	19,6	20,9
m. st. Warszawa	27,6	31,8	26,2	27,6	15,9	15,5
miasta na prawach powiatu	17,2	16,1	15,3	13,1	12,0	13,6
powiaty	6,4	7,5	9,1	8,1	8,8	10,1
województwa samorządowe	31,6	28,7	27,8	28,7	32,8	28,8

* w latach 1999 i 2000 łącznie z m. st. Warszawą

Powszechnym zjawiskiem w latach 1993-2003 jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst. Wystąpił on szczególnie wyraźnie w gminach o charakterze miejskim oraz w miastach na prawach powiatu, w latach 2003 i 2004 – również w m. st. Warszawie. Być może, ujawnia się w ten sposób prawidłowość, polegająca na wzroście wydatków bieżących związanych z eksploatacją i remontami obiektów infrastrukturalnych w jednostkach o wysokim stopniu takiego zagospodarowania, co wpływa na ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych. Prawidłowość tę najlepiej ilustrują dane dotyczące realizacji zadań jst w zakresie transportu. Jednostki, które najczęściej inwestują w budowę i modernizację dróg, największą część swoich wydatków związanych z transportem muszą przeznaczać na ich eksploatację, czyli na wydatki bieżące. W gminach, które na inwestycje transportowe przeznaczają niecałe 20% swoich wydatków inwestycyjnych, wydatki bieżące stanowią łącznie nieco poniżej 45% łącznie wszystkich wydatków klasyfikowanych w dziale Transport i łączność, natomiast m. st. Warszawa, przeznaczające około 70% swoich wydatków inwestycyjnych na rozbudowę infrastruktury w transporcie, na utrzymanie i eksploatację stworzonych w ten sposób zasobów musi przeznaczać 67% wszystkich wydatków klasyfikowanych w dziale Transport i łączność. W miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach wydatki na budowę dróg stanowią 40% – 45% wydatków inwestycyjnych, a udział wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków działu Transport i łączność mieści się w granicach 60% – 62,5%. Widać więc wyraźnie, że rozbudowana infrastruktura w tym dziale wymaga zwiększenia wydatków bieżących na ich utrzymanie, co ogranicza nadwyżkę dochodów, jaka może być bezpiecznie przeznaczona na sfinansowanie inwestycji.

Warto podkreślić, że ogromna większość wydatków inwestycyjnych gmin, miast na prawach powiatu oraz wyodrębnionego z nich m. st. Warszawy realizowana jest w wyniku samodzielnych decyzji podejmowanych przez organy tych jednostek i finansowana jest z wygoszparowanych przez nie środków, natomiast znaczna część inwestycji powiatów i większość inwestycji województw finansowana jest z dotacji celowych. W 2003 r. dotacje celowe o charakterze inwestycyjnym finansowały 8,6% inwestycji gmin, 9,4% wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatów, 13,7% tych wydatków m. st. Warszawy, 36,8% inwestycji powiatów i 77,2% - województw. Wahania udziału wydatków inwestycyjnych na poziomie powiatów i województw zależały więc w poważnym stopniu (a przede wszystkim w przypadku województw) od skali dofinansowania z budżetu państwa.

W latach 1999-2004, w zestawieniu udziałów wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych poszczególnych typów jst szczególną uwagę zwracają zmiany odnotowane w ostatnim roku. Zdecydowany wzrost dochodów jst skierowany był w większym stopniu na zwiększenie wydatków inwestycyjnych, a w mniejszym – na wzrost realizacji zadań bieżących. Wyjątek stanowią województwa, których dochody w 2004 r. były o ponad połowę wyższe od zrealizowanych w 2003 r. Ponad 50% wzrostowi dochodów towarzyszyło jednak obniżenie udziału wydatków inwestycyjnych z 32,8% do 28,8%, co sugeruje silniejszy wzrost wydatków bieżących.

Zmiany rozmiarów inwestycji realizowanych przez jst w ostatnich sześciu latach najdokładniej ilustruje dynamika tych wydatków.

Dynamika wydatków inwestycyjnych jst w latach 1999-2004 oraz w okresie 2004/1999 (w %)

Wyszczególnienie	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2004/1999
POLSKA, w tym:	115,0	104,3	96,2	92,8	120,5	121,2
gminy ogółem*, z tego:	110,3	77,0	104,4	103,0	119,7	103,3
- miejskie	110,1	91,6	92,7	97,8	121,2	99,7
- miejsko-wiejskie	108,6	102,5	104,3	95,6	119,4	116,3
- wiejskie	108,9	101,3	110,3	110,2	119,4	144,8
m. st. Warszawa	117,8	97,4	107,2	46,3	119,5	78,4
miasta na prawach powiatu	115,6	103,3	84,6	85,1	127,4	102,9
powiaty	129,4	131,8	81,9	98,1	124,9	201,2
województwa samorządowe	116,0	121,1	94,5	124,1	109,3	163,6

* w latach 1999 i 2000 – łącznie z m. st. Warszawą

Spadek poziomu wydatków inwestycyjnych gmin w 2001 r. oraz ich niewielki wzrost w 2004 r. w porównaniu z 1999 r. przede wszystkim wynika z wyłączenia od 2001 r. z wydatków inwestycyjnych gmin inwestycji m. st. Warszawy. Jednocześnie w 2001 r. w niewielkim stopniu zwiększyły się wydatki inwestycyjne gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, przy wyraźnym spadku rozmiarów inwestycji realizowanych przez miasta. Cały okres sześciolatek był korzystny jedynie dla inwestycji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Mimo ponad 20% wzrostu tych wydatków w 2004 r. gminy miejskie nie osiągnęły poziomu wydatków inwestycyjnych jakie realizowały w 1999 r.

Największy wzrost wydatków inwestycyjnych w stosunku do 1999 r. osiągnęły powiaty i województwa, jednak wzrost ten nie miał charakteru stabilnego. Lata 2002 i 2003 nie były zbyt korzystne dla inwestycji powiatów, jednak bardzo dynamiczny wzrost wydatków inwestycyjnych w latach 2000 i 2001 oraz w 2004 r. spowodował, że porównanie wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2004 r. z wydatkami roku 1999 wypadło bardzo korzystnie. Całe sześciolatek, poza 2002 r., korzystne było dla wydatków inwestycyjnych województw, chociaż w ostatnim roku wzrost ten w stosunku do 2003 r. nie przekroczył 10% przy 50% wzroście dochodów. W miastach na prawach powiatu spadek rozmiarów inwestycji realizowanych w 2002 i 2003 r. był zbyt duży, by mógł być zniwelowany niewielkim ich wzrostem osiągniętym w latach wcześniejszych, jednak w wyniku poprawy sytuacji w 2004 r. ostatecznie poziom wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w tym roku przewyższył nieznacznie wielkość z 1999 r. Dla m. st. Warszawy najmniej korzystnym rokiem okazał się 2003, który zaważył na wynikach porównań w całym sześciolatek.

Przypomnieć należy, że inflacja, jaka dokonała się w sześciu ostatnich latach, o 23,5% obniżyła realną wartość inwestycji zrealizowanych w 2004 r. w stosunku do wydatków z 1999 r.

Zestawienie poziomu wydatków inwestycyjnych poszczególnych typów jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1999-2004 pokazuje te same kierunki zmian, jakie wynikają z przedstawionej wcześniej dynamiki, pozwala ponadto ocenić różnice, między regionami kraju. W analizowanym okresie następowały jednocześnie zmiany liczby ludności, które zapewne były zróżnicowane przestrzennie, jednak nie były one na tyle widoczne, by podważyć wymowę liczb ilustrujących zmiany poziomu wydatków inwestycyjnych.

Wydatki inwestycyjne jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1999-2004 według typów jst i województw (w zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
POLSKA, w tym:	316,8	341,8	356,7	343,3	322,2	388,5
gminy ogółem*, z tego:	263,5	274,2	224,5	234,3	243,9	291,5
- miejskie	223,7	221,6	203,5	188,8	186,6	226,6
- miejsko-wiejskie	229,0	217,1	221,3	230,6	224,2	267,1
- wiejskie	238,9	235,8	239,3	263,5	292,5	348,6
m. st. Warszawa	764,3	1 036,8	1 003,7	1 076,1	479,7	572,3
miasta na prawach powiatu	298,3	324,6	336,2	285,0	247,4	316,2
powiaty	23,0	34,8	48,7	39,9	39,8	49,6
województwa samorządowe	26,7	28,2	34,1	32,3	40,5	44,3
Województwa:						
Dolnośląskie	380,6	414,1	370,3	316,3	309,8	389,2
Kujawsko-pomorskie	246,4	278,5	315,7	268,0	249,1	281,0
Lubelskie	217,0	237,7	248,5	253,6	289,6	335,1
Lubuskie	312,5	238,1	348,8	323,4	343,7	383,4
Łódzkie	259,7	244,2	279,1	274,9	277,4	348,4
Małopolskie	290,2	291,0	350,3	348,5	343,1	383,3
Mazowieckie	450,3	562,6	588,1	586,7	384,7	516,2
Opolskie	299,8	246,0	228,6	195,2	207,4	293,9
Podkarpackie	312,8	293,3	316,5	300,1	363,9	384,7
Podlaskie	296,0	282,6	329,5	287,6	333,4	415,0
Pomorskie	329,0	374,6	377,8	345,9	323,4	376,8
Śląskie	296,5	329,7	340,6	340,2	335,8	410,3
Świętokrzyskie	288,6	345,6	309,5	286,4	353,4	423,2
Warmińsko-mazurskie	228,4	235,3	248,7	292,4	335,7	376,7
Wielkopolskie	320,4	308,2	322,9	323,9	314,8	351,8
Zachodniopomorskie	331,1	334,6	339,0	303,3	253,4	331,2

* w latach 1999 i 2000 – łącznie z m. st. Warszawą.

Niski poziom wydatków inwestycyjnych powiatów oraz województw wiąże się z charakterem realizowanych przez nie zadań. Z ich budżetów finansowana była budowa poważnych obiektów o znaczeniu ponadgminnym, w przypadku województw – o charakterze regionalnym, jednak w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki te stanowiły niewielkie kwoty. Podstawową część zadań służących świadczeniu usług publicznych realizowały gminy, stąd ich około 50% udział w tworzeniu infrastruktury.

Szczególną uwagę zwraca niski i ulegający obniżce do 2003 r. poziom wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu, które winny realizować zarówno zadania gminne jak i powiatowe, w związku z czym powinny dysponować odpowiednią infrastrukturą. Do tej grupy jednostek należą duże miasta, najczęściej o osiągniętym już wysokim poziomie zagospodarowania, jednak niewiele jest wśród nich miast, które nie mają potrzeby modernizowania systemów wodociągowych, kanalizacji lub przebudowy systemu komunikacyjnego. Okazuje się jednak, że przy podwyższonych kosztach eksploatacji posiadanego majątku, jednostki te niewielką część swoich dochodów mogą przeznaczyć na inwestycje (w 2004 r. miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje zaledwie 13,6% swoich wydatków). Przypomnieć należy, że stan stworzonej przez nie infrastruktury i kłopoty

z jej modernizacją decydują o warunkach życia i pracy około 30% ludności kraju. Niski poziom oraz – do 2003 r. - malejącą tendencję wykazywały również wydatki inwestycyjne gmin o charakterze miejskim. Trudno i tu uznać, że niewielkie wydatki inwestycyjne miast wiążą się z brakiem potrzeb w tym zakresie.

W zestawieniu wydatków inwestycyjnych zwraca uwagę duże zróżnicowanie terytorialne. W 1999 r. najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych osiągały jst województwa: mazowieckiego (w głównej mierze z uwagi na poziom wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy) oraz stosunkowo dobrze gospodarczo rozwiniętych województw: dolnośląskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Niewiele w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydawały na inwestycje jednostki województw: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego czy łódzkiego. W okresie pierwszych pięciu lat funkcjonowania trzech szczebli samorządu terytorialnego nastąpiły wyraźne przesunięcia. Obniżce uległ poziom wydatków inwestycyjnych jst województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego i opolskiego, natomiast najbardziej spektakularny, a przy tym systematyczny wzrost nastąpił w województwie warmińsko-mazurskim. Wzrosły również wydatki inwestycyjne jst województw: małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz lubelskiego, jednak w tym ostatnim 2004 r. osiągnięty poziom inwestycji nadal nie należy do wysokich. Rok 2004 wzmocnił dominującą pozycję jst województwa mazowieckiego. Wzrósł również wyraźnie poziom wydatków inwestycyjnych jst województwa wielkopolskiego, jednak powyżej 400 zł na inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca przeznaczały jedynie jst województw: świętokrzyskiego, podlaskiego i śląskiego (obok inwestujących ponad 500 zł w przeliczeniu na mieszkańca jst województwa mazowieckiego).

W sumie kierunki zmian poziomu wydatków inwestycyjnych wskazują na dokonujący się proces ich wyrównywania. W 1999 r. w województwie o najintensywniej inwestujących jst, poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca dwukrotnie przekraczał poziom wydatków jst województwa o najniższym poziomie inwestycji. W 2004 r. relacja ta spadła do 1,8. Dużą rolę w procesie wyrównywania różnic odgrywają bezzwrotne środki uzyskiwane z funduszy unijnych.

Ważniejsze kierunki inwestowania jst w latach 1999 i 2004 (w %)

Wyszczególnienie	Rolnictwo i łowiectwo		Transport i łączność		Gospodarka mieszkaniowa		Administracja publiczna	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
POLSKA, w tym:	8,0	10,8	17,9	34,9	6,7	5,1	3,0	2,7
gminy ogółem*, z tego:	8,9	15,8	14,3	23,9	6,9	4,5	2,9	2,3
- miejskie	0,0	0,0	12,8	21,0	8,9	11,1	3,1	2,8
- miejsko-wiejskie	8,6	11,1	9,5	21,2	5,4	5,1	2,3	2,1
- wiejskie	18,1	24,4	12,6	26,6	3,3	1,7	2,4	2,2
m. st. Warszawa	0,0	0,0	26,8	62,1	14,9	4,7	4,5	2,7
miasta na prawach powiatu	0,0	0,5	27,5	44,0	9,5	10,1	3,2	2,6
powiaty	0,1	0,0	13,4	45,1	0,2	0,7	5,9	5,1
województwa samorządowe	32,9	24,8	13,5	40,5	0,1	1,1	1,2	3,2

Wyszczególnienie	Oświata i wychowanie		Ochrona zdrowia		Gospodarka komunalna	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004
POLSKA, w tym:	14,1	12,5	7,5	4,9	35,2	17,7
gminy ogółem*, z tego:	18,0	18,3	0,8	0,8	41,3	25,0
- miejskie	12,0	13,5	0,9	1,1	52,8	32,7
- miejsko-wiejskie	19,4	18,0	1,0	0,7	45,2	32,1
- wiejskie	27,0	20,3	0,7	0,7	32,8	17,8
m. st. Warszawa	3,9	8,0	0,3	4,3	39,7	6,9
miasta na prawach powiatu	9,7	6,9	5,1	3,9	37,1	19,7
powiaty	15,0	12,7	47,7	18,1	0,2	0,4
województwa samorządowe	1,1	1,1	37,1	15,2	8,1	1,5

* w 1999 r. – łącznie z m. st. Warszawą

Struktura działowa wydatków inwestycyjnych poszczególnych typów jest związana jest z charakterem realizowanych przez nie zadań. Największe zróżnicowanie kierunków inwestowania występuje w gminach, które znaczną część swoich inwestycji realizują w gospodarce komunalnej, równie dużo przeznaczają na rozwój infrastruktury w transporcie oraz po kilkanaście procent środków inwestycyjnych angażują w przedsięwzięcia, w rolnictwie (wodociągi) i w oświacie. Miasta koncentrują swoje inwestycje w gospodarce komunalnej, natomiast gminy wiejskie więcej inwestują w rolnictwie i oświacie, jednostki te nie różnią się natomiast udziałem wydatków na budowę i modernizację infrastruktury transportu. Miasta na prawach powiatu w większym stopniu niż gminy miejskie inwestują w budowę i modernizację dróg, a w mniejszym w infrastrukturę oświatową i gospodarkę komunalną. Koncentracja inwestycji w zakresie transportu widoczna jest szczególnie w m. st. Warszawie. Dla powiatów charakterystyczny jest wysoki udział inwestycji w transporcie i ochronie zdrowia, a dla województw - w ochronie zdrowia, w rolnictwie (melioracje podstawowe i przeciwdziałanie klęskom żywiołowym) i transporcie. Z kierunków inwestowania, nie ujętych w zestawieniu warto podkreślić, że w strukturze wydatków inwestycyjnych województw 8,5% to udział wydatków na budowę infrastruktury w dziedzinie kultury, natomiast w wydatkach inwestycyjnych powiatów 5,8% stanowi udział wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową.

Zmiany w strukturze działowej wydatków inwestycyjnych jest, jakie dokonały się w minionym sześcioleciu, obejmowały przede wszystkim: zwiększenie wydatków inwestycyjnych gmin na budowę dróg i gospodarkę wodną (klasyfikowaną w rolnictwie) oraz spadek wydatków inwestycyjnych w gospodarce komunalnej. Zmniejszył się również udział wydatków gmin wiejskich na budowę i modernizację placówek oświatowych. Zwiększenie nacisku na rozbudowę infrastruktury transportowej widoczne jest również w strukturze wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy i pozostałych miast na prawach powiatu, w powiatach i województwach. Charakterystyczne jest ponadto istotne zmniejszenie udziału wydatków powiatów i województw na rozbudowę bazy dla ochrony zdrowia, na co niewątpliwie wpływają nasilające się trudności z utrzymaniem obiektów już istniejących. Jednostki samorządu terytorialnego czują coraz większe potencjalne zagrożenie koniecznością spłat zobowiązań ciążących na nadzorowanych przez nie publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

4. Przychody jako źródło finansowania inwestycji samorządowych i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Możliwości sfinansowania zrealizowanych przez jst inwestycji w coraz większym stopniu uzależnione są od wielkości wykorzystywanych środków zwrotnych w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych. Wskazuje na to zestawienie dynamiki dochodów jst, ich wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych i zadłużenia.

Dynamika dochodów budżetowych, wydatków, wydatków inwestycyjnych i zobowiązań jst w okresie 2004/1999 (w %)

Wyszczególnienie	Dochody budżetowe		Wydatki budżetowe		Wydatki inwestycyjne	Zobowiązania wliczane do długu publ.
	nominalnie	realnie**	nominalnie	realnie**		
POLSKA, w tym:	141,0	117,5	138,8	115,3	121,1	308,8
gminy ogółem*, z tego:	124,6	101,1	124,7	101,2	103,2	202,9
- miejskie	142,0	118,5	138,9	115,4	99,7	183,5
- miejsko-wiejskie	143,3	119,3	142,5	118,9	116,3	217,2
- wiejskie	148,4	124,9	149,0	125,5	144,8	256,0
m. st. Warszawa	130,3	106,8	139,9	116,4	78,4	778,6
miasta na prawach powiatu	132,9	109,4	129,6	106,1	102,9	306,7
powiaty	126,7	103,2	127,2	103,7	201,2	2 687,3
województwa samorządowe	212,0	188,5	179,6	156,1	163,6	2 401,9

* w 1999 r. – łącznie z m. st. Warszawa

** wskaźnik inflacji liczony w stosunku do 1999 r. - 23,5%

Wyliczony wskaźnik dynamiki ogółem dla wszystkich gmin kraju obciążony jest błędem wynikającym z uwzględnienia w łącznych danych dla gmin w roku wyjściowym (1999) wielkości dochodów, wydatków i zadłużenia m. st. Warszawy. Okoliczność ta nie występuje już w wydzielonych typach gmin i w wyodrębnionych w całym okresie 6 lat danych dla m. st. Warszawy.

Od czasu funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech poziomach podziału administracyjnego kraju dochody jst wzrosły w większym stopniu niż ich wydatki, przy czym prawidłowość ta nie dotyczyła gmin wiejskich, m. st. Warszawy oraz powiatów. Wolniej od dochodów i ogólnej kwoty wydatków zmieniały się wydatki inwestycyjne jst, jednak zmiany tych wielkości dla poszczególnych typów jst były różnokierunkowe. Bardzo wyraźny wzrost wydatków inwestycyjnych nastąpił w powiatach, województwach i gminach wiejskich. W miastach na prawach powiatu wydatki w 2004 r. były niewiele wyższe od poziomu z 1999 r., a w m. st. Warszawie i gminach miejskich – niższe.

Zestawienie dynamiki dochodów i wydatków budżetowych ogółem z dynamiką wydatków inwestycyjnych nie wskazuje na konieczność coraz większego zadłużania się dla sfinansowania realizowanych przez jst inwestycji. Konieczność taka widoczna jest jedynie w powiatach, których dochody wzrosły w mniejszym stopniu niż wydatki, a wydatki inwestycyjne uległy podwojeniu. Podobna sytuacja występuje w gminach wiejskich, jednak tu wzrost wydatków inwestycyjnych nie był tak spektakularny, chociaż ich poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca ustępuje jedynie poziomowi wydatków inwestycyjnych w m. st. Warszawie. W gminach miejsko-wiejskich, w m. st. Warszawie, miastach na prawach powiatu i województwach wydatki inwestycyjne rosły znacznie wolniej niż dochody i ogólna kwota wydatków budżetowych. Mimo to wliczane do długu

publicznego zobowiązania wszystkich typów jednostek dynamicznie rosły. Znacznie szybciej od dochodów oraz wydatków inwestycyjnych wzrosły wydatki bieżące wszystkich typów jst – poza powiatami - o około 50% w poszczególnych typach gmin, o 63,4% w m. st. Warszawie, o 35,2% w miastach na prawach powiatu, o 22,1% w powiatach i o 87,0% w województwie. Realizacja tych wydatków pochłaniała przyrosty dochodów, w związku z tym inwestycje musiały być w coraz większej części finansowane z przychodów zwrotnych. Nie wykluczone również, że część przyrostu zadłużenia jst wiązała się z finansowaniem wydatków bieżących tych jednostek. Bardzo wysoka dynamika zobowiązań powiatów i województw nie jest sygnałem ogromnego zadłużenia tych jednostek, a wynika z bardzo ostrożnej polityki budżetowej tych jednostek w pierwszym roku ich funkcjonowania, co wiązało się z niskim poziomem ich zobowiązań w tym roku.

Zestawienie kwoty wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez jst w latach 1999 i 2004 z wysokością uzyskanych w tych latach przychodów w postaci zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych pokazuje, że coraz większa część wydatków inwestycyjnych finansowana jest z wymienionych przychodów zwrotnych.

Wydatki inwestycyjne i przychody z kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji jst w latach 1999 i 2004 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	1999			2004		
	wydatki inwestycyjne	przychody zwrotne	sfinansowanie inwestycji przychodami zwrotnymi w %	wydatki inwestycyjne	przychody zwrotne	sfinansowanie inwestycji przychodami zwrotnymi w %
POLSKA, w tym:	12 243 930	1 556 367	12,7	14 834 417	6 136 230	41,4
gminy ogółem*, z tego:	7 157 234	883 582	12,3	7 391 542	2 992 191	40,5
- miejskie	1 403 747	224 966	16,0	1 400 120	612 797	43,8
- miejsko-wiejskie	1 934 618	299 224	15,5	2 249 377	1 010 953	44,9
- wiejskie	2 584 297	352 297	13,6	3 742 046	1 368 441	36,6
m. st. Warszawa	1 234 572	7 096	0,6	967 585	618 539	63,9
miasta na prawach powiatu	3 429 089	640 450	18,7	3 528 312	1 808 194	51,2
powiaty	624 959	26 990	4,3	1 257 186	659 071	52,4
województwa samorządowe	1 032 648	5 344	0,5	1 689 791	58 234	3,4

* w 1999 r. – łącznie z m. st. Warszawą

W 1999 r. przychody zwrotne finansowały 14-16% wydatków inwestycyjnych poszczególnych typów gmin i około 19% wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu, natomiast m. st. Warszawa, województwa i powiaty bazowały przede wszystkim na uzyskanych dochodach. W roku 2004 odsetek inwestycji finansowanych z przychodów zwiększył się znacznie, szczególnie w powiatach i miastach na prawach powiatu. Niski (choć znacznie wyższy od wyjściowego) stopień wykorzystania przychodów zwrotnych dla sfinansowania inwestycji utrzymuje się nadal w województwach, których inwestycje w 2003 r. w 77% finansowane były z dotacji celowych.

Zestawienie kwot wydatków inwestycyjnych i przychodów zwrotnych jest pewnym uproszczeniem. Pokazuje wprawdzie pewne przeciętne proporcje, pamiętać jednak należy, że część inwestycji w poszczególnych latach sfinansowana została z nadwyżek wygoształdowanych we wcześniejszych okresach lub z wolnych środków (w 1999 r. możliwości takich nie miały utworzone w tym roku powiaty i województwa), natomiast

zaciągnięte kredyty, pożyczki i wyemitowane papiery wartościowe mogły być wykorzystane nie tylko dla sfinansowania inwestycji, ale i na pokrycie wydatków bieżących (choćby takie ich wykorzystanie powinno mieć charakter wyjątkowy) lub na zwrot wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zakres wykorzystywania przychodów w postaci kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji na zwrot wcześniej zaciągniętych zobowiązań w sposób przybliżony do rzeczywistości ilustruje zestawienie wysokości deficytu (nadwyżki wydatków zarówno bieżących jak i inwestycyjnych nad kwotą zrealizowanych dochodów) i kwot pozyskanych przychodów zwrotnych.

Kwoty deficytu budżetowego oraz przychodów zwrotnych jst w latach 2000 i 2004 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000			2004		
	deficyt	przychody zwrotne	relacja przychodów do deficytu (3:2) w %	deficyt	przychody zwrotne	relacja przychodów do deficytu (6:5) w %
1	2	3	4	5	6	7
POLSKA, w tym:	3 511 295	3 997 506	113,8	2 766 220	6 136 230	221,8
gminy ogółem*, z tego:	1 530 831	1 931 669	126,2	1 666 195	2 992 191	179,6
- miejskie	446 051	519 273	116,4	268 735	612 797	228,0
- miejsko-wiejskie	498 989	612 522	122,8	876 106	1 010 953	115,4
- wiejskie	585 791	621 667	106,1	521 356	1 368 441	264,9
m. st. Warszawa	397 049	178 207	44,9	273 699	618 539	226,0
miasta na prawach powiatu	1 330 865	1 761 004	132,3	598 588	1 808 194	302,1
powiaty	161 639	195 927	121,2	215 658	659 071	305,6
województwa samorządowe	90 911	108 905	119,8	12 097	58 234	481,4

* w 2000 r. - łącznie z m. st. Warszawą

W zestawieniach pominięto rok 1999 ze względu na nieporównywalność danych ujmowanych w sprawozdaniach budżetowych jst. Wykazywane w sprawozdaniach przychody zwrotne ujmowano w tym roku jedynie w takiej wysokości, jaka służyła sfinansowaniu deficytu. Od 2000 r. sprawozdawczość daje pełny obraz wysokości przychodów, w tym zaciąganych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych. Pozwala to ocenić na ile upowszechnia się proces wykorzystania przychodów zwrotnych w celu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W 2000 r. pozyskane przez jst przychody zwrotne były o 14% wyższe od wysokości sumy deficytów tych jednostek, które zrealizowały w tym roku wydatki wyższe od dochodów. Można więc przypuszczać, że w takiej wielkości zostały wykorzystane na spłatę wcześniejszego zadłużenia lub osiadły na rachunkach bankowych stanowiąc tzw. „wolne środki” wykorzystywane w latach następnych. W 2004 r. przychody zwrotne były już o 122% wyższe od sumy deficytów jst, trudno więc przypuszczać, że w takiej wysokości osiadły jako niewykorzystane w tym roku „wolne środki”. Zapewne poważna ich część posłużyła spłacie wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek lub została wykorzystana na zakup wyemitowanych obligacji komunalnych. Zjawisko to w najszerszym zakresie wystąpiło w województwach, powiatach i miastach na prawach powiatu. W 2003 r. sytuacja taka najbardziej zaznaczyła się w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich. Utrzymywanie się jej w miastach na prawach powiatu może wskazywać na największe

kłopoty występujące w równoważeniu budżetów tych jednostek. Kłopoty takie nie powinny występować w województwach, których dochody w 2004 r. wzrosły o 52,7%, a wydatki tylko o 24,4%.

Mimo coraz szerszego zakresu korzystania jst z przychodów zwrotnych i rosnącego stopnia zadłużania się tych jednostek, średnia relacja zaliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do ich dochodów daleka jest od ustawowego 60% limitu.

Relacja zaliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do zrealizowanych przez nie dochodów w latach 1999-2004 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
POLSKA, w tym:	9,5	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9
gminy ogółem*, z tego:	11,5	14,8	17,1	17,5	18,4	18,7
- miejskie	15,6	20,3	21,4	21,2	21,2	20,2
- miejsko-wiejskie	13,7	17,1	18,5	19,6	20,8	20,7
- wiejskie	9,5	12,4	13,6	13,8	15,0	16,5
m. st. Warszawa	6,1	8,6	13,7	29,7	37,2	36,7
miasta na prawach powiatu	12,3	17,3	22,0	27,0	31,0	28,4
powiaty	0,6	3,0	3,7	7,3	11,0	11,9
województwa samorządowe	0,7	2,8	6,4	10,3	14,1	8,1

* w latach 1999 i 2000 – łącznie z m. st. Warszawą

Stopień zadłużenia jst do 2003 r. systematycznie wzrastał. Osiągnięty przez nie w 2004 r. znaczny wzrost dochodów został wykorzystany nie tylko na sfinansowanie wyższych wydatków inwestycyjnych, ale przyczynił się również do obniżenia wskaźnika zadłużenia. Możliwość tę wykorzystały przede wszystkim województwa, ale również m. st. Warszawa i inne miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie.

Nadal przeciętnie najsilniej obciążenie długiem odczuwają duże miasta, w tym m. st. Warszawa. Stosunkowo dobra wydaje się natomiast sytuacja powiatów i województw, jednak oceniając ich zadłużenie należy uwzględnić utrzymującą się do końca 2003 r. małą swobodę w dysponowaniu pozyskiwanymi przez nie dochodami (udział dochodów własnych w ogólnej kwocie ich dochodów budżetowych w 2003 r. wynosił odpowiednio 11,3% i 15,9%, przy przeciętnym udziale dla wszystkich jst równym 43,5%).

Zestawione wielkości pokazują przeciętne obciążenie długiem poszczególnych typów jst. Dane jednostkowe wskazują na duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych jednostek. W 2003 r. w 66,8% gmin, w 37,5% miast na prawach powiatu, w 82,5% powiatów i 68,8% województw wskaźnik zadłużenia nie przekraczał 20% (relacja zadłużenia do dochodów), jednak na koniec 2003 r. w 17 gminach i jednym powiecie wskaźnik ten był wyższy od ustawowej granicy 60%. Dla porównania, w 2004 r. nastąpiły zmiany w 61,5% gmin, w 37,5% miast na prawach powiatu, w 80,3% powiatów i 87,5% województw wskaźnik zadłużenia nie przekraczał 20%, a na koniec 2004 r. w 16 gminach wskaźnik ten był wyższy od ustawowej granicy 60%.

Przy dużym zróżnicowaniu poziomu dochodów i udziału dochodów własnych istnieją jednostki, dla których ustawowa granica zadłużenia jest czynnikiem krępującym swobodę działania, jednocześnie jednak dla części jednostek nawet 20% zadłużenie może oznaczać ciężar trudny do udźwignięcia, powodujący kłopoty płatnicze.

Mimo różnicy między prawną i ekonomiczną granicą zadłużania się jst wydaje się, że – zgodnie z zestawionymi wskaźnikami zadłużenia – najtrudniejsza sytuacja utrzymuje się

w miastach na prawach powiatu; również w m. st. Warszawie. Gdyby wygospodarowaną w 2004 r. przez te jednostki wolną kwotę (różnicę między osiągniętymi dochodami budżetowymi a mającymi najczęściej obligatoryjny charakter wydatkami bieżącymi) przeznaczyć wyłącznie na spłaty tworzących dług publiczny zobowiązań, to spłata tych zobowiązań (przy utrzymywaniu się stałej wysokości kwoty wolnej) trwałaby 2,14 lat (w Warszawie 3,16 lat). Przy tych samych założeniach gminy mogłyby spłacić swoje zobowiązania po 1,12 roku, powiaty po 1,15 roku a województwa w 2,5 miesiącach.

Ponownie przypomnieć należy, że są to dane przeciętne. Ponadto, przyjęte założenia są w pewnym sensie nierealne (miałyby oznaczać całkowitą rezygnację z wydatków inwestycyjnych) i przyjęte zostały tylko po to by wyraźniej pokazać ciężar zadłużenia. Mimo wynikającej z tych wyliczeń dobrej sytuacji województw i powiatów ciężar zadłużenia tych jednostek może być dla nich niebezpieczny, jeśli uwzględnimy się zadłużanie ciążące na nadzorowanych przez nie zakładach opieki zdrowia.

Z procesów, jakie zachodziły w 2004 r. wynika, że nowe możliwości dla zintensyfikowania działalności inwestycyjnej jst zapewniła uchwalona pod koniec 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴. Umacnia ona samodzielność jst w gospodarowaniu dochodami (zwiększa udział dochodów własnych) oraz silniej wiąże wysokość uzyskiwanych dochodów ze stopniem rozwoju gospodarczego własnego terenu (wzrost udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych). Powinno to trwale zwiększyć zainteresowanie rozbudową infrastruktury oraz ułatwić jej finansowanie. Silnym bodźcem dla podejmowania inwestycji będą również udostępniane jst środki z funduszy strukturalnych i Fundusz Spójności Unii Europejskiej, z których jednostki nauczyły się korzystać w zakresie wyznaczonym dostępnością środków. Wprowadzone zmiany w zapisach art. 45, 113 i 114 ustawy o finansach publicznych⁵ usunęły formalne bariery, które mogłyby ograniczać wykorzystanie tych środków.

5. Podsumowanie

Przegląd danych ilustrujących działalność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004 na tle ich sytuacji dochodowej i stanu zadłużenia prowadzi do następujących wniosków.

- 1. W całym okresie funkcjonowania trzech szczebli samorządu terytorialnego występowały znaczne wahania poziomu dochodów jst, związane nie tylko ze stanem finansów budżetu państwa (co rzutowało na sytuację jst poprzez silne uzależnienie od transferów), ale przede wszystkim ze zmianami polityki wobec poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego, między innymi z dodawaniem lub ujmowaniem realizowanych przez nie zadań. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. podniosła poziom dochodów jst, wzmocniła również wyraźnie ich samodzielność ekonomiczną, szczególnie najsilniej dotąd uzależnionych od budżetu państwa województw i powiatów.*
- 2. Różne obciążenie poszczególnych typów jst zadaniami bieżącymi i sygnalizowane przez nie ich niedofinansowanie, powodują zróżnicowanie poziomu nadwyżki dochodów nad*

⁴ Zob. przypis nr 3.

⁵ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15 poz. 148 z późn. zm.).

wydatkami bieżącymi, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Potrzeby o charakterze inwestycyjnym w pierwszych pięciu latach funkcjonowania trójpoziomowego systemu samorządu skłaniały jst do realizacji wydatków inwestycyjnych w kwocie wyższej niż jst mogły przeznaczyć na inwestycje z uzyskanych dochodów. Rosło więc zadłużenie jst – najsilniej w miastach na prawach powiatu. Znaczny wzrost dochodów osiągnięty przez jst w 2004 r. umożliwił zmniejszenie rozpiętości między sumą kwot wydanych w całym okresie 1999–2004 na inwestycje, a kwotami jakie w tym okresie można było z uzyskanych dochodów na nie przeznaczyć. W województwach kwota tych dochodów stała się nawet wyższa od kwot wydanych na inwestycje. Najmniej w tym zakresie poprawiła się sytuacja gmin.

3. Ograniczenia finansowe i obawa przed nadmiernym zadłużeniem jst powodowały do 2003 r. systematyczny spadek udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych tych jednostek. Najbardziej widoczny był on w gminach – szczególnie o charakterze miejskim oraz w miastach na prawach powiatu. W 2003 r. jedynie w gminach wiejskich oraz powiatach i województwach kwoty przeznaczane na inwestycje wyższe były od poziomu wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 1999 r. Inwestycje jst zrealizowane w 2004 r. były już ponad 20% wyższe od ich wielkości z początku okresu. Wzrost wydatków inwestycyjnych nadal nie obejmował jednak gmin o charakterze miejskim i m. st. Warszawy, a w pozostałych miastach na prawach powiatu nie przekroczył 3%.
4. W całym sześcioletnim okresie bardzo widoczne było zróżnicowanie poziomu przeliczonych na jednego mieszkańca wydatków inwestycyjnych jst poszczególnych województw, chociaż towarzyszyły mu pewne przesunięcia wewnętrzne. W części rozwiniętych gospodarczo województw poziom tych wydatków wysoki w 1999 r., w 2004 r. uległ obniżeniu, natomiast w kilku słabiej rozwiniętych województwach jst w minionym sześcioleciu poziom wydatków inwestycyjnych wyraźnie się zwiększył. Najsilniejszy wzrost pozycji w rankingu inwestycyjnym województw osiągnęły jst województwa: świętokrzyskiego (przesunięcie z 12 na 2 miejsce) podlaskiego (z 10 na 3), warmińsko-mazurskiego (z 15 na 10) i lubelskiego (z 16 na 13). Wysoką pozycję w rankingu inwestycyjnym utraciły natomiast jst województw dolnośląskiego (przesunięcie z 2 na 5 miejsce), zachodniopomorskiego (z 3 na 14), opolskiego (z 8 na 14) i wielkopolskiego (z 5 na 11). Przez cały czas niezmiennie utrzymywał się najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych realizowanych przez jst województwa mazowieckiego.
5. Kierunki inwestowania poszczególnych jst związane były z charakterem realizowanych przez nie zadań. Zmiany, jakie następowały w strukturze wydatków inwestycyjnych w sześciu latach polegały przede wszystkim na koncentracji wysiłków inwestycyjnych jst na budowie i modernizacji dróg. Zmniejszył się natomiast udział wydatków inwestycyjnych przeznaczonych na rozbudowę infrastruktury w ochronie zdrowia, gospodarce mieszkaniowej i gospodarce komunalnej (ta ostatnia zmiana w pewnej mierze wynika ze zmian klasyfikacji wydatków).
6. Przy stosunkowo rosnącym poziomie dochodów jst w latach 1999-2003 i nieco wolniejszym wzroście ogólnej kwoty wydatków budżetowych, wydatki inwestycyjne jst

w ujęciu nominalnym wykazywały stagnację, a realnie - malały. Mimo to dynamicznie rosła kwota wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst. Szybki wzrost zadłużenia związany był między innymi z przyrostem obciążeń zadaniami absorbującymi wydatki bieżące tych jednostek. Wyraźny wzrost dochodów osiągnięty przez jst w 2004 r. zdynamizował wydatki inwestycyjne, wykorzystany został również dla zmniejszenia ciężaru zadłużenia.

7. Szybki przyrost zobowiązań jst przy stagnacji (realnym spadku) poziomu wydatków inwestycyjnych do 2003 r. powodował, że coraz większa część wydatków inwestycyjnych finansowana była z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek i emisji obligacji). W miastach na prawach powiatu stopień finansowania inwestycji przychodami zwrotnymi zwiększył się z 18,7% w 1999 r. do 58,6% w roku 2003, w powiatach – z 4,3% do 51,5%, w gminach miejskich - z 16% do 43,6%, w województwach – z 0,5% do 17,5%. Poprawa, która nastąpiła w 2004 r. nie objęła gmin oraz powiatów.
8. Jednostki samorządu terytorialnego pozyskiwały przychody zwrotne (kredyty, pożyczki i wyemitowane obligacje) o wartości przewyższającej sumę deficytów, co oznacza, że część pożyczonych kwot (pomniejszona o niewykorzystane kwoty, stanowiące wolne środki na rachunkach bankowych) przeznaczają na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W 2000 r. kwota zaciągniętych zobowiązań wyższa była od sumy deficytów jst o 14%, a w 2004 r. – już o 122%. Świadczyć to może o narastających trudnościach w utrzymaniu płynności finansowej jst.
9. Poziom zadłużenia jst, mimo znacznego wzrostu w minionych sześciu latach, daleki jest od ustawowych granic. Przeciętnie wskaźnik zadłużenia dla wszystkich jst zwiększył się z 9,5% w stosunku do dochodów w 1999 r. do 21,8% w 2003 r., jednak w 2004 r. obniżył się do 20,9%. W miastach na prawach powiatu, których budżety najsilniej obciążone są wliczanymi do długu publicznego zobowiązaniami, wskaźnik zadłużenia w 2003 r. sięgnął już 31,0%, a w 2004 r. obniżył się do 28,4%. Funkcjonujące od początku 2004 r. nowe zasady kształtowania niektórych dochodów jst zwiększyły ich samodzielność finansową, podnosząc formalną zdolność do spłacania zaciągniętych zobowiązań. W tym samym kierunku działał wyraźny wzrost dochodów jst. Beneficjentami zmian wynikających z nowej ustawy o dochodach jst były przede wszystkim dotąd najmniej samodzielne ekonomicznie, powiaty i województwa, nie zmieniła się natomiast sytuacja gmin, a w gminach o charakterze wiejskim udział dochodów własnych w 2004 r. nawet się nieco obniżył. Nie powinno więc dziwić, że w tych jednostkach proces narastania zadłużenia nie został zahamowany. Relacja zaliczanych do długu publicznego zobowiązań do zrealizowanych przez te jednostki dochodów w 1999 r. wynosiła 9,5%, w 2003 r. wzrosła do 15,0%, a w 2004 r. do 16,5%.
10. Zmiana ustawy o dochodach jst przez zwiększenie samodzielności ekonomicznej jst i zwiększenie poziomu ich dochodów, zdynamizowała wyraźnie ich wydatki inwestycyjne. Nie ma jednak prostej zależności między tempem wzrostu dochodów i tempem przyrostu wydatków inwestycyjnych. W województwach, których dochody w 2004 r. wzrosły w stosunku do 2003 r. najbardziej – o 52,7%, wzrost wydatków inwestycyjnych wyniósł tylko 9,3%, natomiast miasta na prawach powiatu zwiększyły swoje wydatki inwestycyjne

o 27,4%, przy wzroście dochodów równym 14,3%. W następnych latach trudno oczekiwać równie znaczącego wzrostu dochodów. Nie powinno to jednak zahamować wzrostu wydatków inwestycyjnych, jeśli uwzględni się możliwości tkwiące w korzystaniu ze środków unijnych w postaci funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

- 11. Utrzymujące się zróżnicowanie poziomu wydatków inwestycyjnych jest określone jest w jakiejś mierze charakterem potrzeb poszczególnych regionów, jednak w decydującym stopniu wynika z możliwości finansowych jest, a dokładniej z wysokości kwot jakie z dochodów jest można przeznaczyć na inwestycje po zrealizowaniu wydatków bieżących. Obligatoryjny charakter tych wydatków i konieczność utrzymania ich na poziomie zapewniającym nieprzekraczalne minimum zaspokojenia potrzeb powoduje, że nadwyżka dochodów, która może być wykorzystana na cele inwestycyjne posiada wynikowy, a więc zmieniający się w ciągu roku charakter. Przesądza to o niskiej realności planów inwestycyjnych, czemu w pewnej mierze mogłoby przeciwdziałać rozdzielanie budżetu na bieżący i inwestycyjny. Ponadto, rozwiązanie takie zapobiega wykorzystaniu dochodów z majątku na cele bieżące, posiada jednak poważny mankament - usztywnia gospodarkę finansową jest. Rozdzielenie budżetu jest na części: bieżącą i inwestycyjną urealni ocenę zadłużenia danej jest do jej faktycznych możliwości. Aktualnie obowiązujące uregulowania w art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych nie odnoszą progów zadłużenia i obsługi długu do faktycznej sytuacji finansowej danej jest.*